

DESENVOLVIMENTO em **DEBATE**

v.11, n.1, janeiro-abril 2023


INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento


CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico


FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, **Desenvolvimento em Debate** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online) – Frequência: 3 números por ano

Indexada em:



Financiamento:



Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi
Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flávio A. Gaitán
(UNILA/INCT-PPED)

Editora Associada

Roberta Rodrigues Marques
da Silva (UFF/INCT-PPED)

Editores de seção

Andrea Ribeiro
(UFF/INCT-PPED)
Francisco Duarte
(UFRJ/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura
(INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)
Charles Pesanha (UFRJ)
Antônio Márcio Buainain (UNICAMP)
Nirvia Ravena (UFPA)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre de Ávila Gomide (IPEA)
Bhaven Sampat (Columbia
University, USA)
Benjamin Coriat (Université
de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Diego Sanchez Anchochea
(University of Oxford, UK)
Eduardo Condé (UFJF)
Erik Reinert (University of Oslo,
Norway)

Estela Neves (UFRJ)
Giovanni Dosi (Scuola Superiore
Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University
of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade
de Siena, Italy)
Marta Irving (UFRJ)
Martín Schorr (UNSAM,
Argentina)
Moisés Balestro (UNB)
Peter Evans (University of
California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijing,
China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)
Vera Alves Cepeda (UFSCAR)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate>

Desenvolvimento em Debate

Rio de Janeiro, volume 11, número 1, 2023

222p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas
4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257



Propriedade intelectual

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição BY.

Sumário

Carta do Editor	5
DOSSIÊ	
Enfrentando a pandemia desde o local. A desigualdade nas condições de habitabilidade Alicia Ziccardi	13
La trampa de la integralidad: desceme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay Guillermo Fuentes e Carmen Midaglia	37
Género y políticas de cuidado infantil en México: el caso del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007) Nora Nagels	59
COVID 19, limitaciones y retos del Sistema Público de Salud. El caso mexicano Enrique Valencia Lomeli	81
Espacio social y determinantes psicosociales de resiliencia en México Mario Luis Fuentes	109
ARTIGOS	
Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da Cidade de São Paulo Marcelo Mazeta Lucas, Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, Vera Lucia Silveira Botta Ferrante, Daiane Roncato Cardozo e Leandro de Lima Santos	137
“Buen Vivir” e “Extrativismo”: transformação produtiva no Equador durante o Governo de Rafael Correa Alexandre Jerônimo de Freitas e Henrique Moura Ferreira	167
A influência dos principais determinantes e da governança sobre o desmatamento na Amazônia Legal brasileira: uma abordagem por painel (2003-2020) Ahmad Saeed Khan e Laura Costa Silva	193
Normas editoriais	218

CARTA DO EDITOR

Esta primeira edição do volume 11 da revista *Desenvolvimento em Debate* é resultado de uma parceria acadêmica com o Grupo de Trabalho *Pobreza e Políticas Sociais* do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais e aborda a proteção social no mundo pós-pandemia. As análises sobre o impacto social do COVID-19 salientam o aumento da desigualdade e da pobreza na América Latina, o subcontinente mais desigual do mundo.

A magnitude da crise de múltiplas dimensões – econômica, social, sanitária – reverberou a importância do papel do Estado e dos bens públicos. De fato, a pandemia exigiu medidas de ampliação do gasto social e a adoção de políticas ad hoc. Em quase todos os países houve um vasto conjunto de intervenções com foco na regulação dos mercados, proteção dos trabalhadores formais, aumento dos recursos do sistema de saúde e transferência de renda para as classes mais vulneráveis, em particular, desempregados e informais.

A intensidade da intervenção estatal teve efeitos positivos para atenuar a crise imposta às diversas famílias. No entanto, o grau de intervenção das políticas públicas não foi suficiente para conter a proporção da calamidade. Em primeiro lugar, a pandemia evidenciou a fragmentação dos sistemas de proteção social na região, considerando que a abrangência e *generosidade* das intervenções se viu condicionada pelas capacidades fiscais, burocrático-administrativas e organizacionais dos Estados. Em segundo lugar, uma profunda estratificação, derivada da segmentação das respostas estatais diferenciando o público-alvo em função de sua relação com o mercado de trabalho remunerado. Em terceiro lugar, a limitação temporal. Superado o momento mais crítico da pandemia, e uma vez que avançaram os planos de vacinação e caiu o número de infectados e mortos, os países adotaram uma política de reversão do gasto social em uma lógica de desmonte de programas e políticas. A volta à normalidade levou, assim, a uma reversão na intensidade da proteção social.

No artigo que abre o volume, “Enfrentando a pandemia desde o local. A desigualdade nas condições de habitabilidade”, Alicia Ziccardi explora os efeitos da crise sanitária global produto do vírus COVID-19 nas condições de vida dos setores urbanos no México. Para tal fim, apresenta resultados de um trabalho de campo realizado em 8 áreas urbanas do país. Como a autora explica, a eleição se justifica pelo caráter “ eminentemente urbano ” da pobreza no país e pelo impacto da pandemia sobre os setores urbanos. Em efeito, foi nas cidades onde se concentrou o maior número de infectados e de pessoas que perderam a vida. Na visão da autora, a intensidade da crise provocou uma mudança radical do modo de vida dos moradores das cidades.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded/dmvttr.1.c01>

O artigo tem por intuito contribuir para desenho de novas políticas e ações que permitam avançar para a conquista de cidades saudáveis e em escala humana, economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis. Por isso, Ziccardi chama a “(...) rever o paradigma de cidade que se desenvolveu no quadro das políticas neoliberais que se impuseram em México nas últimas três décadas, desde uma perspectiva local”.

A seguir, Guillermo Fuentes e Carmen Midaglia, autores de “La trampa de la integralidad: descrome sectorial y fragmentación institucional en Uruguay”, focam no caso uruguaio para explorar a reprodução da setorialização das proteções que, a pesar do caráter assistencial, são consideradas com uma orientação integral. Os autores vinculam a discussão com o aumento da estratificação do bem-estar derivado de um processo de diferenciação institucional dos “sujeitos beneficiários” – processo que aconteceu no contexto de reformas institucionais impulsionadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública. No caso particular, a criação de Ministérios Sociais.

Na análise de Fuentes e Midaglia, os novos organismos criados para a área social acabaram sendo responsáveis de gerenciar as políticas de assistência, levando-os na prática a serem “administradores residuais da pobreza”. As mudanças posteriores não conseguiram modificar estruturalmente o “núcleo duro” do paradigma neoliberal em matéria de intervenções sociais, consolidando a fragmentação da oferta e uma lógica atomizada de intervenção social.

Na sequência, Nora Nagels, autora do artigo “Género y políticas de cuidado infantil en México: el caso del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007)” analisa as características de gênero do Programa de Assistência à Mães Trabalhadoras e/ou Mães Solteiras (PEI) lançado no México em 2007 durante a administração de Felipe Calderon (PAN). Para tal fim, mobiliza as categorias de “engenerização”, “degeneração” e “re-generização”, criadas por Orloff, com o objetivo de entender se promovem a desfamiliarização e a desmaternalização.

Através da aplicação de uma metodologia qualitativa de análise de literatura secundária e entrevistas Nagels argumenta que “(...) o PEI tem características de desgnerização ao promover a corresponsabilização pelo cuidado dos filhos com o Estado permitindo que as mulheres trabalhem”. Nessa dinâmica, a “desmaternalização” é limitada porque o serviço está disponível apenas para mães trabalhadoras. Assim, o programa é ambíguo. De um lado “contribui para que as mulheres se afastem do rol tradicional do cuidado” e participem do mercado de trabalho. No entanto, a baixa qualidade dos serviços e sua cobertura limitada para trabalhadores de baixa renda reproduzem a estratificação do regime previdenciário baseada na dualização do mercado de trabalho mexicano”. Em outra ordem, o programa “não promove a responsabilidade compartilhada com os homens” pelo fato de estar orientado apenas a mulheres trabalhadoras.

O quarto artigo do dossiê, “COVID 19, Limitaciones y Retos del Sistema Público de Salud. El Caso Mexicano”, escrito por Enrique Valencia Lomelí, examina o sistema público de saúde no México no contexto anterior a la pandemia COVID-19, em particular entre as duas e três décadas prévias, de modo de salientar uma série de limitaciones estruturais desse sistema. Para tal fim, o autor aplica uma metodologia histórica e comparada mobilizando os conceitos de universalidade, direito à saúde e compromisso fiscal do Estado.

Através da comparação de dimensões básicas do sistema público de saúde mexicano com os de países de renda alta agrupados na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Valencia Lomelí deixa em evidência “as brechas estruturais do sistema público de saúde no México” e faz um balanço da preparação sistêmica do país ante a pandemia do COVID-19. Em sua análise, o autor salienta diversos problemas do sistema sanitário que explicam as brechas fiscais e institucionais com os países de renda elevada, tais como cobertura insuficiente, segmentação, desigualdade e profunda hierarquização em conjuntos heterogêneos de serviços, insuficiência financeira relacionada com um compromisso fiscal débil e restrições de recursos humanos e infraestrutura básica.

Na sequência, Mario Fuentes, autor do artigo “Espacio social y determinantes psicosociales de resiliencia en México” apresenta uma análise da resiliência, em particular em sua dimensão psicossocial, partindo da consideração do espaço social na perspectiva de Bourdieu de considerar os “(...) os espaços físicos e simbólicos nos quais as pessoas interagem umas com as outras e com instituições”. A chave de interpretação pessoal do conceito recai na análise da “habitabilidade”, categoria que permite avaliar, partindo da resiliência, a deterioração das condições de vida e as violências das estruturas do espaço social no México.

Na visão do autor, a análise da dimensão psicossocial leva necessariamente a problematizar “(...) o contexto macro em que estão a ocorrer globalmente, bem como as características socioeconômicas das estruturas de socialização, casas, escolas e espaços públicos ou comunitários, sobretudo aqueles onde se acumulam mais desvantagens”. São precisamente esses espaços onde as pessoas habitam ou passam grande parte do tempo que são analisados em uma dimensão que vai além do plano individual, considerando que se relacionam com “as condições de falta de proteção institucional” das pessoas e famílias derivadas de uma deterioração das estruturas sociais.

Na segunda parte, três artigos complementam o dossiê organizado pelo Grupo de Trabalho Pobreza e Políticas Sociais de CLACSO. No primeiro, “Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da cidade de São Paulo”, de autoria de Marcelo Mazeta Lucas, Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, Vera Lucia Silveira Botta Ferrante, Daiane Roncato Cardoz e Leandro de Lima Santos, se examina como o título indica, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) na cidade de São Paulo. Para tal fim, os autores apresentam resultados

de uma pesquisa descritiva e exploratória a partir de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e da sociedade civil.

No estudo, os autores analisam elementos institucionais, o perfil e atuação dos atores e as arenas dos processos de discussão, identificando desafios, efetividades institucionais e organizacionais na implantação do plano de segurança alimentar em análise. Entre os elementos salientados merecem destaque “(...) a previsão orçamentária, (o) convencimento interno da equipe técnica do governo, (a) estruturação de equipes de segunda ordem que terão interferência no projeto ou programa, entraves burocráticos e legislativos (...)”, assim com “a avaliação da efetividade” e a “efetividade da equipe técnica”.

A seguir, Alexandre Jerônimo de Freitas e Henrique Moura Ferreira, autores do artigo “*Buen Vivir* e Extrativismo”: Transformação Produtiva no equador durante o Governo de Rafael Correa” examinam as políticas de desenvolvimento produtivo de modo a ver se houve “mudança estrutural” nos governos de Equador durante a experiência progressista do presidente Correa. Por meio de uma análise setorial de manufaturas através do uso da classificação por intensidade tecnológica adotada pela OCDE, os autores desmistificam as críticas que afirmam que houve uma mera reprodução da estrutura primário-exportadora extrativista e concluem que apesar da implantação parcial dos Planos Nacionais para o *Buen Vivir*, 2009 a 2013 e 2013 a 2017 “houve uma pequena, mas significativa mudança na estrutura produtiva do país”.

Na visão dos autores, houve “avanços significativos nos subsetores mais tecnológicos da indústria de transformação equatoriana, contradizendo o argumento de que a estrutura produtiva em nada se modificou.” O artigo mostra que essa mudança foi produto de uma “(...) concepção inovadora de sociedade (que) tornou-se a pedra angular para a elaboração de dois planos nacionais de desenvolvimento.” Isso, porque houve uma busca deliberada de “promover a transformação da matriz produtiva, a fim de propagar uma maior diversificação na economia e dinamização da produtividade, bem como, garantir a soberania nacional da produção interna e reduzir a dependência dos setores primário-exportadores”. Em uma perspectiva mais holística, o texto chama à reflexão sobre a questão temporal, considerando que diversas experiências históricas, tais como China ou Coreia do Sul, levaram décadas para desenvolverem políticas industriais, comerciais e tecnológicas bem sucedidas. Processo de longo prazo que exige continuidade.

Por fim, Ahmad Saeed Khan e Laura Costa Silva, autores de “A influência dos principais determinantes e da governança sobre o desmatamento na Amazônia Legal brasileira: uma abordagem por painel (2003-2020)” visam avaliar, como indica o título do texto, a influência de uma série de fatores determinantes no combate ao desmatamento em municípios da denominada Amazônia Legal em diferentes administrações (Lula, Rousseff, Temer e Bolsonaro). Entre os fatores explicativos, os autores salientam as gestões governamentais, a localização espacial dos municípios e as variáveis relativas à agropecuária, o crescimento econômico e o contingente populacional.

Através da aplicação da análise descritiva e de um modelo de painel balanceado – Efeito Aleatório (EA), os autores demonstram que nos municípios do estudo o desmatamento chega até 10% do total das áreas desmatadas, sendo causas particulares do fenômeno derivados do regime produtivo, tais como “(...) a expansão da economia, da área de lavoura, da pecuária bovina e da população (...)”. Afirmam também que “(...) os municípios do estado do Pará apresentaram desmatamento maior que todas as sedes municipais dos estados amazônicos, com exceção do estado de Rondônia”. Em relação ao fator político, o desmatamento avançou mais durante o governo do presidente Bolsonaro. Em função dos resultados, o artigo conclui com um apelo à “(...) necessidade da intervenção estatal na implementação de políticas públicas focadas na prevenção e controle do desmatamento e que abarque todos os estágios de desflorestamento dos municípios”.

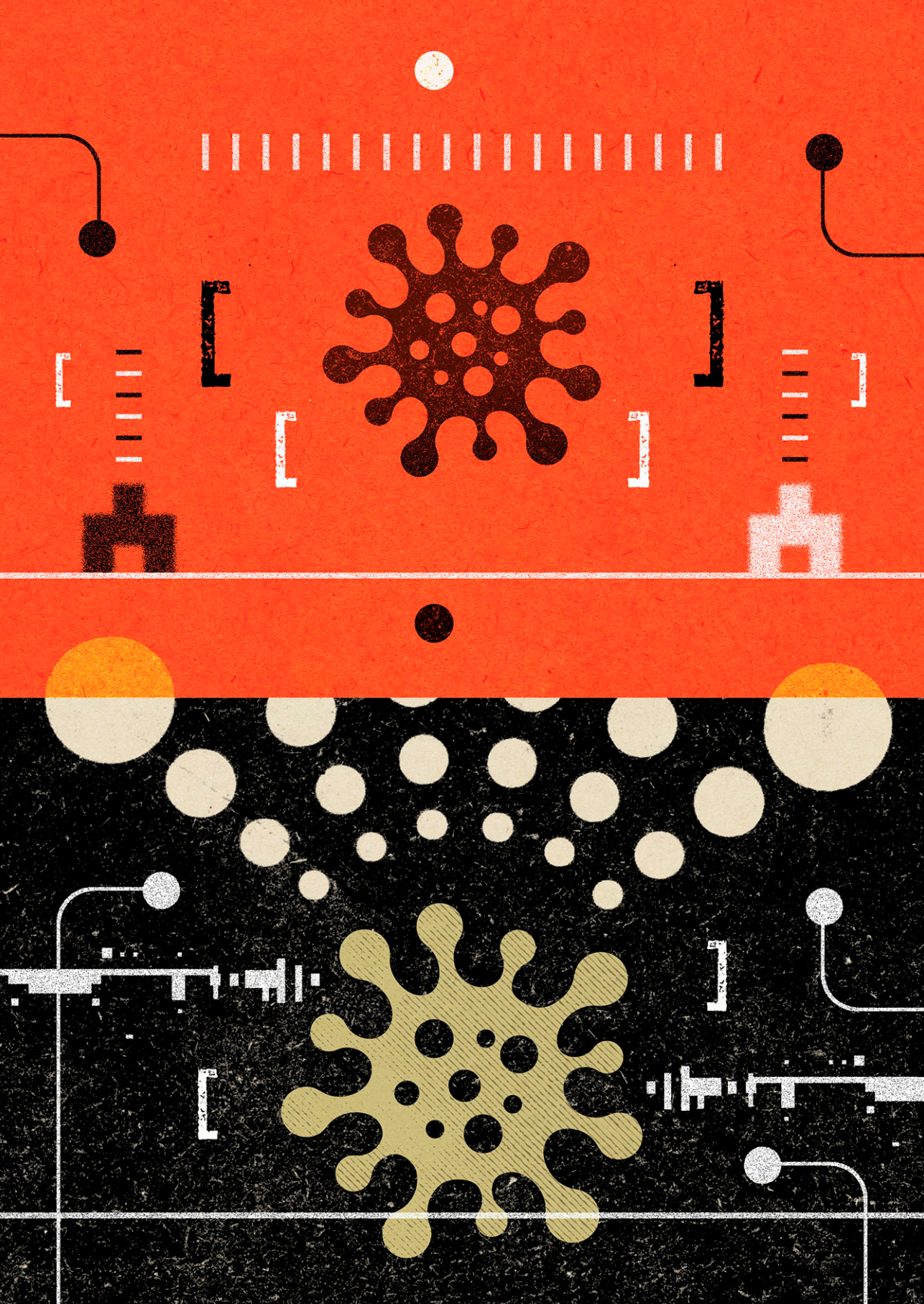
Considerados em conjunto, em uma leitura integral, os artigos representam uma contribuição para analisar as condições de vida da população, as diversas dimensões do bem-estar -tais como moradia, cuidados e sustentabilidade ambiental- e o papel do Estado sobre a transformação estrutural e o desenvolvimento.

Boa leitura!

Flavio Gaitán
Editor-Chefe



DOSSIÊ



Enfrentando a pandemia desde o local. A desigualdade nas condições de habitabilidade*

*Facing pandemic from local populations. The inequality
in the conditions of habitability*

ALICIA ZICCARDI

Pesquisadora do Instituto de Pesquisas
Sociais, Universidade Nacional
Autônoma do México. Cidade do
México – México

ziccardi@unam.mx

orcid.org/0000-0002-4050-3783

RESUMO

Esse artigo analisa os efeitos no México da crise sanitária global produto do vírus Covid-19, uma crise de tal intensidade que obrigou desde o início a uma mudança do modo de vida urbano e que coloca o desafio de rever o modelo ou paradigma de cidade que se desenvolveu no quadro das políticas neoliberais que se impuseram em México nas últimas três décadas, desde uma perspectiva local. Trata-se de contribuir com conhecimentos e reflexões que contribuam para o desenho de novas políticas e ações que permitam avançar para a conquista de cidades saudáveis e em escala humana, economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis.

Palavras-chave: pandemia, isolamento social, habitabilidade, México.

ABSTRACT

This article analyzes the effects of the global health crisis resulting from the Covid-19 virus in Mexico urban life. COVID-19 crisis forced a change in the urban way of life from the beginning and enable a reviewing of urban life developed within the framework of the neoliberal policies that have been imposed in Mexico in the last three decades. Thus, this article aims to create with knowledge and reflections that contribute to the design of new policies and actions that allow progress towards the achievement of healthy cities on a human scale, economically, socially and environmentally sustainable.

Keywords: pandemic, social isolation, habitability, Mexico.

* Uma versão do presente trabalho foi publicada em espanhol na Revista *Iberoamericana de Gobierno Local*, n. 22, em dezembro de 2022



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.013>

Recebido em: 16 de agosto de 2022. Aprovado em: 13 de outubro de 2022.

INTRODUÇÃO

Apesar da importância das campanhas de vacinação, a pandemia do vírus SARS COV2 não esmorece e as cidades continuam a ser os principais espaços onde se concentra o maior número de infectados e de pessoas que perderam a vida. Passado mais de um ano, já são evidentes os múltiplos efeitos gerados pela mais grave crise sanitária do século XXI. Uma crise cujas consequências podem ser vistas em diferentes esferas da vida social, econômica, cultural e urbana.

É, portanto, interessante analisar os efeitos locais desta crise global da saúde, uma crise de tal intensidade que obrigou desde o início a uma mudança do modo de vida urbano. Uma crise que coloca o desafio de rever o modelo ou paradigma de cidade que se desenvolveu no quadro das políticas neoliberais que se impuseram em México nas últimas três décadas. Por isso, a partir de uma perspectiva local, tentaremos fazer um balanço do que tem sido feito por diferentes atores governamentais e sociais para aliviar os efeitos que a pandemia teve nos cidadãos e nas cidades. Trata-se de contribuir com conhecimentos e reflexões que contribuam para o desenho de novas políticas e ações que nos permitam avançar para a conquista de cidades saudáveis e em escala humana, economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis.

Trata-se de oferecer novos conhecimentos sobre esta situação crítica de saúde e social que a sociedade mexicana vive como consequência da pandemia global causada por SARS-COV 2-COVID 19. Para tal fim, retomaremos o trabalho realizado por um grupo de acadêmicos, incluindo estudantes de pós-graduação, que foi publicado em um livro recém-lançado intitulado *Habitabilidad, Entorno urbano y Distanciamiento Social* (2021).

A intenção é destacar a importância de considerar as condições diferenciadas de habitabilidade oferecidas pelas habitações e pelos bens e serviços coletivos de nossas cidades para que a sociedade mexicana possa superar a difícil situação atual. Trata-se de contribuir desde as ciências sociais para fornecer ideias para o desenho de ações imediatas e políticas públicas que nos permitam enfrentar a pandemia e outros riscos naturais e sociais em México.

A PANDEMIA E SEUS EFEITOS URBANOS MAIS VISÍVEIS NO MÉXICO

Bringel e Pleyers (2020) afirmaram que se trata de uma pandemia universal, por sua abrangência, interconexão e visibilidade, e caracterizaram a situação atual como um momento dramático para a humanidade. A crise global que esse vírus gerou é de tal intensidade e amplitude que mudou o modo de vida de indivíduos, famílias, comunidades e toda a sociedade urbana.

Segundo dados da ONU Habitat (2021) desde a sua criação, mais de noventa por cento dos casos de pessoas afetadas vivem nas cidades. Sem dúvida, todas as

esferas da vida se transformaram, as formas de trabalho mudaram do presencial para o virtual, a forma de viver no espaço das moradias, o uso do espaço público, a mobilidade, o processo de ensinar e aprender, o acesso à cultura, ao esporte e ao consumo de bens necessários à vida humana e à vida social da cidade, tais como escolas, hospitais, espaços culturais, recreativos e esportivos (ZICCARDI, 2020).

A pandemia é também um *fato social total* que convulsiona o conjunto das relações sociais, todos os atores, instituições e valores (RAMONET, 2020). Uma das principais consequências dessa crise multidimensional é mostrar a vulnerabilidade social em que vivemos, tornando visíveis os imensos riscos naturais e sociais existentes em nossas cidades. De outro lado, tornou visível para a sociedade como um todo as profundas desigualdades existentes em nossas cidades, principalmente em relação às condições de trabalho e de vida, destacando as desigualdades existentes em relação ao acesso e à qualidade da moradia e dos serviços públicos. Por fim, o fundamental é que revelou as condições de pobreza urbana, as péssimas condições de habitabilidade que existem em certas áreas das cidades onde vivem os setores populares, suportando superlotação, moradias precárias e sérias dificuldades de acesso a bens básicos como água ou transporte. Tudo isso coloca essa população em situação de maior risco de contrair doenças e perder a vida em decorrência da Covid 19.

Desta forma, deve-se explorar o vínculo que existe entre as condições desiguais de habitabilidade nas moradias e no meio urbano em que estão inseridas e as condições de saúde desiguais dos diferentes setores da sociedade. Sem dúvida, as classes média e alta possuem melhores condições de saúde e saneamento, com espaços adequados para o núcleo de pessoas que os habitam e o que é essencial, suas residências estão localizadas em bairros dotados de serviços básicos - água, esgoto, coleta de lixo - infraestrutura hospitalar e equipamentos comerciais. Mesmo para os setores populares, o isolamento social é mais fácil de respeitar quando a casa está localizada em bairros populares já consolidados, onde as casas são muito pequenas e há condições de superlotação, mas onde o acesso à alimentação, serviços de saúde, mobilidade e transporte público são garantidos.

Nas grandes regiões metropolitanas do país, como é o caso da Cidade do México, nas últimas duas décadas impôs-se um padrão de urbanização neoliberal, que produziu uma forma urbana dispersa e difusa, composta por periferias cada vez mais distantes, onde proliferam conjuntos habitacionais de pequenas moradias em que seus habitantes perdem várias horas para se deslocar para o trabalho e onde o abastecimento de bens básicos (alimentação, água) não é garantido, e menos ainda o acesso aos serviços de saúde, o que deixa essa população em condições de maior vulnerabilidade para adquirir o vírus. Nestas condições de habitabilidade manter uma distância saudável nas moradias e nos transportes ou no acesso às lojas é extremamente difícil. Nesse sentido, tanto os bairros populares quanto os conjuntos habitacionais do leste da Cidade do México são os territórios periféricos onde se concentra o maior número de casos de pessoas que foram infectadas e infelizmente morreram.

É importante notar, então, que a pandemia tornou visível a interdependência existente entre condições de vida, trabalho e saúde e expõe um conjunto de direitos constitucionais vulnerados, tais como acesso à saúde, água potável, trabalho decente, moradia adequada e transporte público de qualidade – ou seja, direitos que não podem ser efetivados pelo amplo grupo da população de baixa renda. Sem dúvida, os setores sociais que convivem cotidianamente em condições de grande vulnerabilidade, agravadas pela presença de eventos naturais – terremotos, inundações, furacões – ou de saúde, como é o caso da atual pandemia, são os que enfrentam a maiores riscos e exigem ação imediata de seus governos locais.

Por isso, este trabalho procura examinar o caráter urbano da crise, uma vez que essas condições sanitárias modificaram o modo de vida urbano, tanto o uso do espaço dentro das moradias quanto a forma de acesso aos bens coletivos da cidade: educação, saúde, cultura, lazer e meio ambiente, cujo acesso é regido pelo marco dos direitos constitucionais do país e de seus entes públicos. No entanto, o cumprimento efetivo depende em grande parte das capacidades locais. Para tanto, serão apresentados a seguir os procedimentos metodológicos e os principais resultados da pesquisa.

Como estudar a pandemia desde o local?

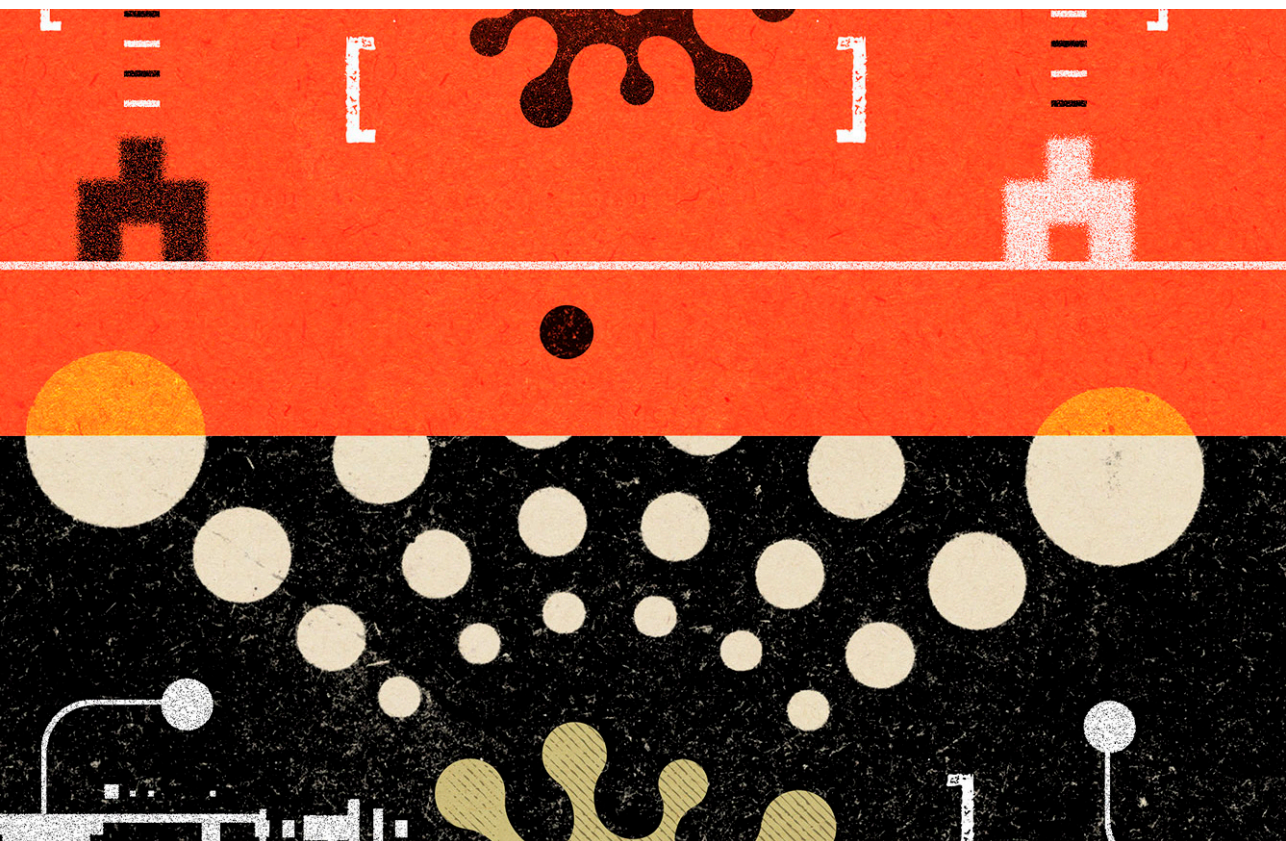
Antes de tudo, é preciso dizer que se trata de uma pesquisa exploratória, aplicada e coletiva realizada no contexto de pandemia e recuperamos neste texto a explicação contida no primeiro capítulo de nosso livro (ZICCARDI, 2021).

Os principais critérios utilizados para a seleção das cidades mexicanas estudadas são: seu tamanho, sua localização e as funções que cumprem no sistema urbano, nacional e estadual, no marco do federalismo mexicano. Nesse sentido, a experiência vivida em nível global indicou que a pandemia se concentrou nos grandes centros urbanos, razão pela qual se decidiu inicialmente selecionar as três grandes áreas metropolitanas do sistema urbano nacional: *Cidade do México*, *Guadalajara* e *Monterrey*. Da mesma forma, considerou-se importante estudar as duas grandes cidades fronteiriças, *Tijuana* e *Ciudad Juárez*, dada a importância dos fluxos migratórios entre o México e os Estados Unidos e as atividades econômicas ligadas à economia global, que geram impactos do distanciamento social diferentes e particulares. Da mesma forma, foram selecionadas outras três cidades, *Cuernavaca*, *Mérida* e *Toluca*, capitais das respectivas entidades a que pertencem, que concentram em seus territórios funções econômicas, de governo e prestação de serviços públicos básicos – saúde, educação, cultura – assumindo o papel de ser a cidade capital do sistema urbano estadual.

Para a análise de cada uma das cidades foram criadas oito equipes de pesquisadores e em alguns casos foram incorporados estudantes de pós-graduação. Para a análise das condições de habitabilidade diferenciadas das moradias, do ambiente urbano e da atuação dos três níveis de governo frente à emergência, se usaram

dados censitários e as principais fontes de informação foram a Secretaria de Saúde do Governo Federal, as estatísticas de pobreza e desigualdade do CONEVAL (Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social), EVALUA da Cidade do México e agências estaduais. Também foram revisadas as informações geradas por diferentes unidades da UNAM (Universidade Nacional Autônoma do México) e outras universidades e centros de pesquisa, como também a bibliografia produzida desde o início da pandemia e o material documental e jornalístico disponível para cada entidade.

Um dos principais instrumentos deste estudo que permite a comparabilidade dos dados primários das oito cidades analisadas é o questionário denominado “Condições de habitabilidade das moradias face ao ‘distanciamento social’ imposto pela COVID-19”, cujo objetivo é conhecer como as pessoas entrevistadas percebem os efeitos que o “distanciamento social” tem sobre elas e suas moradias, de acordo com as condições da casa e do ambiente urbano em que estão inseridas. Os entrevistados foram questionados sobre quais propostas fariam às autoridades para enfrentar esta difícil situação sanitária, econômica e social nas melhores condições possíveis. O formulário foi estruturado em vinte e nove questões agrupadas em sete seções: caracterização das condições do informante do ambiente urbano; condições de habitabilidade da moradia; atividades econômicas e educacionais; convivência familiar, convivência de vizinhança e efeitos do distanciamento social e ações governamentais.



Dadas as limitações impostas pelo isolamento social, o questionário foi aplicado por meio da Internet, por telefone e *WhatsApp*, com a técnica de bola de neve, que consiste em uma amostragem não probabilística em que os indivíduos identificados para serem entrevistados convidam em cadeia outras pessoas conhecidas para participar na pesquisa. Isso fez com que fosse atendido apenas por aquela parcela da população que possui algum tipo de conectividade, seja no computador ou no celular. O formulário foi aplicado entre 25 de abril e 31 de maio de 2020, data em que terminou o *Dia Nacional de Sana Distancia* e foram recebidos um total de 8.085 questionários, dos quais 7.030 correspondem aos municípios das referidas áreas metropolitanas, o que fez possível identificar o bairro e o município ou prefeitura a que pertence o entrevistado (Tabela 1).

Tabela 1. Número de questionários por Região Metropolitana – Totais (25 a 31 de maio de 2020)

Cidade	Frequências	Porcentagens
Cidade do México	4.419	62,9
Guadalajara	712	10.1
Monterey	211	3.0
Tijuana	290	4.1
Cidade Juarez	721	10.3
Toluca	196	2.8
Cuernavaca	198	2.8
Mérida	283	4.0
Total	7.030	100,0

Fonte: Questionário “Condições habitacionais das residências e do ambiente urbano diante do isolamento imposto pelo COVID 19”, IISUNAM, FA, CRIM e PUED da UNAM, 2020

As pessoas que responderam ao questionário são maiores de idade, sete em cada dez são mulheres (Gráfico 1), o que é um primeiro indicador de que são elas que manifestam maior interesse em participar num estudo que se refere às condições de vida de suas moradias e seus bairros ou cidades diante da situação criada pela pandemia. Quanto ao perfil dos entrevistados, dois em cada dez têm entre 18 e 30 anos e seis em cada dez têm entre 31 e 60 anos.

Meninos e meninas com menos de 10 anos de idade vivem em 21,7% dos domicílios, 17,5% são adolescentes e 40,5% são jovens. Em média, a maioria dos domicílios dos entrevistados é habitada por três pessoas, enquanto no caso daqueles com mais de 60 anos, a maioria declara morar sozinho ou com companheiro .

A análise dos dados que emergiram do questionário aplicado em cada cidade é realizada recuperando os principais eixos de análise e hipóteses desta pesquisa. Também estão incluídas as principais propostas que as pessoas entrevistadas expressaram, bem como as principais ações que os governos das respectivas entidades, os governos municipais e os das prefeituras da Cidade do México desenha-

ram e aplicaram. A intenção é contribuir com a cidadania para enfrentar da melhor forma possível a grave situação gerada pela pandemia como também pensar na cidade do futuro imediato em que os direitos econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos sejam efetivados para garantir a qualidade de vida adequada.

SOBRE AS CONDIÇÕES DESIGUAIS DE HABITABILIDADE DE Nossas Cidades

A experiência do confinamento dentro das moradias expressa e amplia as desigualdades estruturais existentes em nossas cidades, bem como as limitações para efetivar os direitos constitucionais à saúde, educação, moradia, alimentação e trabalho, que estão intimamente inter-relacionados. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o confinamento é extremamente difícil quando se vive em casas pequenas que oferecem precárias condições de vida. Pelo contrário, esta situação pode ser melhor enfrentada quando as características materiais e os espaços compartilhados são adequados ao tipo de família que os habita. Mas isso também depende do número de pessoas, das características dos membros da família quanto ao sexo, idade, atividades econômicas e de cuidado e dos vínculos que determinam sua convivência no mesmo imóvel, como é o caso em que mais de uma família mora em uma casa com ou sem relação de parentesco e/ou aluga cômodos dentro dela.

Da mesma forma, pessoas que moram sozinhas ou com companheiro, situação bastante comum no caso dos idosos, requerem atenção especial, pois correm maior risco de contrair o vírus e precisam de apoio para ter acesso a alimentos e remédios. Mas, sem dúvida, a situação mais crítica é para aquelas pessoas que estão em situação de ruas¹ e/ou vivem em acampamentos, o que implica em absoluta negação do direito à cidade e as coloca em situação de extrema vulnerabilidade para contrair o vírus.

Durante o confinamento no interior das moradias, o principal indicador das condições de habitabilidade das casas é a relação que existe entre o número de pessoas que a habitam e o número de quartos², o que permite detectar diferentes situações de *sobrelotação*. Isso impede que as pessoas possam realizar adequadamente o conjunto de atividades relacionadas principalmente ao trabalho, educação, saúde, cultura e lazer dentro de suas casas. Da mesma forma, a intensidade da convivência pode contribuir para melhorar as relações entre as pessoas, mas também pode gerar situações de tensão e violência dentro das famílias, que atingem principalmente mulheres, meninas, meninos e adolescentes.

Por isso, um dos mais importantes indicadores de habitabilidade é a *dimensão da habitação* que, quando relacionada com o número de pessoas que a habitam,

¹ Sobre a população em situação de rua na Cidade do México, ver Coronel, (2015), Ziccardi (2019).

² Sobre as diferentes perspectivas de análise e definições do conceito e indicadores das condições de habitabilidade das habitações e do ambiente urbano, ver Ziccardi, (2015). Capítulo I.

permite inferir situações de sobrelotação. Mas também importa o *desenho* - ventilação, altura, janelas - materiais de construção e ter serviços básicos como água encanada no banheiro e na cozinha, esgoto e eletricidade. Tudo isso afeta as condições de habitabilidade e saúde que uma casa oferece.

Além disso, em meio a uma pandemia que paralisou as atividades econômicas por vários meses, afetando fortemente a renda familiar dos trabalhadores, outro indicador importante a considerar são as diferentes *formas de propriedade da casa*, que colocam às pessoas e moradias em condições muito difíceis para enfrentar a pandemia.

Possuir *casa própria* não garante ter condições adequadas de habitabilidade, embora, como é sabido na sociedade mexicana, esta seja a principal forma de propriedade, mesmo com grandes variações em diferentes áreas do país (ZICCARDI, 2015). Assim, a principal forma de moradia, e os setores populares majoritários, no México e na região latino-americana, resolveram suas necessidades habitacionais através de diferentes processos de autoprodução que realizaram com seus escassos recursos. Várias gerações estão envolvidas nesse processo de autoprodução de moradias em bairros, bairros populares e cidades, contribuindo com trabalho e recursos financeiros, o que lhes permite conquistar progressivamente um espaço habitacional. Em geral, coletivamente e através de diferentes formas de organização e luta, as pessoas conseguem acessar a regularização de suas propriedades e dotá-las de infraestrutura e equipamentos básicos, o que faz com que muitos desses assentamentos populares sejam muito consolidados enquanto outros são uma expressão das condições de marginalidade e exclusão urbana em que vivem seus habitantes.

No entanto, o principal problema no cumprimento do isolamento social nestes lares é a sua dimensão, pois são geralmente muito pequenos face às necessidades da família ou ao número de pessoas que o habitam, o que determina as condições de habitabilidade. Mas a má qualidade de vida também afeta a precariedade de materiais de construção, desenho e mobiliário que essas famílias possuem.

Além disso, é importante identificar famílias trabalhadoras que possuem casa própria e que estão pagando parcelas de um empréstimo hipotecário ou de outro tipo, que na atual situação de crise econômica, perda de empregos e diminuição da renda pessoal e familiar, pode colocá-los em uma situação de incerteza. Esta situação também afeta as pessoas que alugam, uma vez que o compromisso assumido com o proprietário quanto ao pagamento mensal do aluguel dependerá em grande medida da manutenção do trabalho e do rendimento pessoal e familiar. Sem dúvida, essa forma de arrendamento costuma estar diretamente relacionada ao ciclo de vida familiar e são os jovens e as famílias recém-constituídas que encontram no aluguel sua melhor alternativa de moradia (EMANUELLI, 2020), população em que as condições precárias de emprego são maiores.

Da mesma forma, o não pagamento da renda gera uma cadeia de incumprimentos e multiplica as situações de risco, pois para muitos proprietários este pode ser a sua

fonte de renda, principal ou complementar, necessária para sua sobrevivência. Mas à situação de ter de pagar um aluguel junta-se o fato de as pessoas terem de pagar os serviços de habitação, água, luz, telefones fixos e celulares, conectividade fora o pagamento do IPTU no caso de serem proprietários. Todas essas despesas mais o pagamento de outros créditos que tenham contratado anteriormente indicam a impossibilidade de enfrentá-los quando se perde o emprego ou a renda diminuiu substancialmente (YANES, 2020). Essa perda de empregos ocorre principalmente para quem trabalha no setor privado, principal fonte de trabalho dos entrevistados nesta pesquisa, uma vez que os trabalhadores do setor público continuaram recebendo seu salário.

Como muda o uso das moradias e do espaço público?

Da mesma forma, em nosso livro (ZICCARDI, 2021) analisamos o uso do espaço habitacional privado durante a pandemia, bem como o uso público. Dele extraímos as ideias principais. Atendendo à recomendação “fique em casa” cabem algumas ponderações sobre as possibilidades reais que as pessoas têm de cumprir este slogan, consoante os diferentes tipos de habitação que habitam. Nesse sentido, para ficar na resid[ência] é preciso ter uma casa e esta deve ter condições adequadas de habitabilidade de acordo com a composição das famílias.

O cumprimento do confinamento depende então das possibilidades oferecidas por estas moradias para alojar diferentes tipos de famílias e/ou pessoas e do desenvolvimento das atividades que as pessoas devem e querem realizar, ou seja, número de membros, idades, sexo, atividades econômicas e escolares de diferentes níveis educacionais, disponibilidade de computador, conectividade com a internet, serviço de telefonia fixa e móvel, entre outros bens básicos (ANGULO, SANTOS & SIQUEIROS, 2020).

Sem dúvida, a principal atividade que deve ser garantida dentro de residência é o *trabalho em casa* do qual se obtém remuneração, seja material ou online, junto com as atividades vinculadas ao processo educacional online denominado *aprender em casa*, com o qual estudantes crianças, adolescentes e adultos devem cumprir, muitos dos quais têm uma bolsa de estudos. Sem dúvida, trabalhar e estudar em casa supõe uma redistribuição do espaço original da residência, o que é muito problemático, não só porque existem limitações de espaço físico, mas também porque a realização dessas atividades exige concentração e quando se trata de menores, o apoio da mãe, cujo trabalho de cuidado não remunerado para mulheres ainda é crescente (BATTHYÁNY, 2020; BATTHYÁNY, GENTA & SCAVINO, 2019).

Quando existe um único computador com conectividade que deve ser compartilhada por vários membros da família, os obstáculos para um bom desempenho são maiores. Por outro lado, as tensões e até a violência contra mulheres, meninas e meninos estão aumentando dentro dos lares em meio a situações de um novo cotidiano permeado por privações, medo e grande incerteza (DE LA FUENTE, 2020).

Dadas as necessárias condições de confinamento exigida pela pandemia, à medida que se ampliam e intensificam as atividades realizadas dentro dos lares, aumenta o trabalho feminino, uma vez que ao trabalho *doméstico e cuidado* - de meninas, meninos, adolescentes e idosos ou pessoas com capacidades diferentes - e ao trabalho não remunerado, somam-se agora as diversas tarefas econômicas, escolares, recreativas e de cuidado. Em algumas cidades como a Cidade do México, onde os direitos das mulheres pela igualdade de gênero estão cada vez mais presentes no sistema educacional, nas mobilizações sociais e na mídia e nas representações coletivas, é previsível que alguns avanços tenham ocorrido em algumas famílias em meio a essa situação e que algumas tarefas sejam compartilhadas entre mulheres e homens, como *tarefas domésticas e compras de alimentos*, embora o maior ônus continue sendo para as mulheres.

Igualmente, nesta investigação procuramos aproximar-nos do conhecimento do bairro, do comportamento social e governamental no que diz respeito aos apoios que alguns setores da população requerem, nomeadamente as pessoas idosas que vivem sozinhas e/ou têm alguma deficiência. Finalmente, analisou-se a percepção que os entrevistados têm sobre as ações realizadas pelos diferentes níveis de governo para apoiar os setores da cidadania mais necessitados. Embora diante dessa pandemia inicialmente houve ações governamentais centralizadas no governo federal, os governos estaduais e municipais também definiram ações particulares nos seus territórios. Além disso, os governos locais -municípios e prefeituras-, por serem as autoridades mais próximas dos cidadãos, são obrigados a atender suas demandas em caso de emergência, mesmo quando não têm poderes legais sobre alguns problemas e seus recursos econômicos e institucionais são escassos diante das necessidades da população, o que levou à criação de ações originais para conter a pandemia e ajudar a população, principalmente aquelas com menores recursos, a enfrentar uma terrível pandemia que custou a vida de centenas de milhares de mexicanos.

APRENDIZADOS E DESAFIOS DAS CIDADES EM TEMPOS DE PANDEMIA.

Sem dúvida, muitas lições surgem com a grave situação gerada por essa pandemia que mudou profunda e rapidamente o modo de vida urbano.

Inicialmente, partimos do fato de que nas cidades mexicanas, como em outras da América Latina, toda a sociedade corre o risco do perigo representado pelo vírus SARS COV2-COVID 19, mas são os setores de baixa renda que são mais vulneráveis, visto que vivem em moradias precárias localizadas em bairros, loteamentos particulares ou de interesse social, ou em qualquer outro tipo de habitação coletiva precária. Ali vivem os trabalhadores que carecem de emprego estável e de segurança social, devendo deslocar-se diariamente do seu local de residência para obterem um rendimento de que depende o sustento pessoal e familiar.

São principalmente os moradores dessas casas que não conseguiram fazer valer os direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais e urbanísticos reconhecidos na Constituição Política da República e na Constituição Política da Cidade do México. A difícil situação sanitária, econômica e social que atravessam os habitantes pobres das nossas cidades são também expressão dos elevados custos gerados por um padrão de urbanização marcado por grandes desigualdades no acesso e qualidade dos bens e serviços urbanos básicos. São justamente essas desigualdades urbanas que amplificam as desigualdades estruturais, as marcadas desigualdades socioeconômicas que caracterizam nossas sociedades (ZICCARDIA, 2019).

As recomendações que as autoridades de saúde têm dado sobre “distanciamento social”, “ficar em casa” e “lavar frequentemente as mãos” não podem ser cumpridas por quem vive em casas pequenas, onde a água não chega todos os dias, e quando os habitantes devem se mobilizar diariamente usando um transporte público saturado e pouco saudável. A estas condições de habitabilidade e mobilidade juntam-se os riscos que existem diariamente no seu local de trabalho, principalmente para os trabalhadores da saúde que arriscam as suas vidas para cuidar dos doentes.

As ações públicas devem mensurar a importância e a centralidade das condições de vida dos cidadãos, especialmente das residências e do meio urbano, a fim de enfrentar a grave situação gerada atualmente pelo COVID-19 e proteger a população de qualquer outro risco natural, de saúde ou social.

Deve ser lembrado que as profundas transformações ocorridas nas cidades desde finais dos séculos XIX e XX nos desenhos dos espaços e imóveis de uso público - escolas, hospitais - bem como nas tipologias habitacionais, na criação de novos bairros periféricos e melhorias substanciais na infraestrutura de água e drenagem responderam em grande medida aos desafios enfrentados pelos urbanistas e governos locais para melhorar as condições de saneamento das cidades.

A pandemia revela a inter-relação que existe entre os direitos humanos - o acesso à saúde, à habitação, à água, até a um ambiente saudável, bem como o direito ao trabalho e à alimentação são direitos constitucionais que não podem ser plenamente reconhecidos a grupos de cidadãos que vivem em condição de pobreza. A situação atualmente é extremamente crítica, pois a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe projetou para 2020 um aumento no número de pobres de pelo menos 28,7 milhões de pessoas para a região como consequência da pandemia e no cenário de alta os maiores aumentos na pobreza em geral e na extrema pobreza em particular, ocorreria no México (CEPAL, 2020). Da mesma forma, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social do México (CONEVAL, 2020) indicou em seus estudos que as pessoas em situação de *pobreza de renda* aumentarão entre 8,9 e 9,8 milhões de pessoas, enquanto a de pessoas em situação de *extrema pobreza por renda* aumentará entre 6,1 e 10,7 milhões de pessoas.

Tudo indica que esta situação pode desencadear profundas transformações no modo de vida dos cidadãos e que a criação de uma “nova normalidade” exige, entre

muitas outras coisas, uma profunda revisão do modelo de cidade que se impôs no quadro das políticas económicas neoliberais e avançam no reconhecimento do conjunto de direitos urbanos - moradia adequada, acesso a serviços urbanos de qualidade, principalmente água, espaços públicos e transporte de qualidade - que constituem o direito à cidade (ZICCARDI, 2018; 2019). Em particular, devem ser revistas as políticas urbanas e habitacionais em que as organizações do setor público privilegiam critérios financeiros ao construir enormes conjuntos habitacionais sem construir uma cidade e sem garantir qualidade de vida aos trabalhadores. Uma política que não incorpora os governos municipais em seus programas e que posteriormente os torna destinatários do fornecimento de equipamentos e serviços públicos básicos.

Desta forma é importante visualizar a ação de dois atores fundamentais do cenário público. Por um lado, os governos municipais e as autarquias que devem desempenhar um papel central porque constituem a autoridade mais próxima dos cidadãos, aquela que deve dar uma resposta imediata a esta difícil situação e para isso devem ser reforçadas as suas capacidades institucionais e financeiras. Por outro lado, as universidades e centros de pesquisa devem agregar às suas funções substantivas de ensino e pesquisa as tarefas de articulação com diferentes atores sociais e instituições governamentais. Sem dúvida, para superar a situação atual, o papel das instituições de ensino superior é de fundamental importância porque são criadores de novos conhecimentos científicos e tecnológicos que salvam vidas humanas contribuindo superam a grave crise sanitária, económica e social.

É nesta linha que nosso trabalho coletivo inclui uma modesta contribuição de diferentes universidades e centros de pesquisa do México para fornecer conhecimentos que contribuam para entender a complexidade da vida urbana atual e a necessidade de transformar o rumo das políticas públicas para as cidades mexicanas, para que sejam saudáveis, económica e ambientalmente sustentáveis e socialmente inclusivos.

Nesse sentido, pode-se dizer que a *forma da casa própria* é um componente fundamental das condições de habitabilidade necessárias para fazer frente à crise sanitária. Do total da população que respondeu o formulário, mais de metade afirma ser proprietária da sua casa já quitada e pouco menos de um quinto diz que ainda está pagando parcela de empréstimo. No norte do país, essa forma de casa própria é maior. No caso de Tijuana, sete em cada dez entrevistados declararam que suas casas são de sua propriedade. Em Ciudad Juárez, quase metade das pessoas também respondeu ter casas totalmente pagas, mas um terço dos entrevistados afirmou que ainda está pagando por sua propriedade.

É nessas duas cidades que os trabalhadores têm maior chance de ter um emprego formal, principalmente na indústria maquiladora, o que lhes permite ter acesso à previdência e a um empréstimo para comprar moradia popular na periferia de suas cidades. Mas o pagamento de hipotecas, dívidas ou créditos estão entre as principais dificuldades que os entrevistados declaram ter. Mas enquanto em

Ciudad Juárez uma em cada dez pessoas diz ter conflitos para pagar a hipoteca, no caso de Tijuana são três em cada dez que relatam problemas com o pagamento de créditos e dívidas.

No caso da grande periferia da Cidade do México, a cidade de Guadalajara e as cidades fronteiriças consideradas neste estudo, Cidade Juárez e Tijuana, o maior número de *moradias propias* dos setores populares está localizada em grandes loteamentos financiados por organizações do setor público que foram construídos nas últimas duas décadas como parte de uma política habitacional que privilegiou critérios financeiros sem garantir o direito à moradia adequada (ZICCARDI, 2015). A falta de uma política de desenvolvimento urbano leva à construção de vários milhões de casas sem edificar uma cidade, casas muitas vezes localizadas nas periferias longínquas, onde os terrenos são mais baratos mas onde não existem os equipamentos e serviços necessários para garantir uma vida familiar e comunitária adequada, porque os governos locais não têm recursos para transformar essa realidade espacial de privação nas cidades.

Por esta razão, o *isolamento social* é por si só uma das características das condições de vida existentes em muitos destes loteamentos de interesse social. São casas pequenas em que todos os membros da família agora têm que viver mais horas. São casas localizadas nas periferias distantes, o que obriga os trabalhadores a utilizar vários meios de transporte público e muitas vezes gastam várias horas para se deslocar do seu local de residência até ao seu trabalho, pelo que estão mais expostos ao contágio do vírus.

Além disso, o abastecimento de alimentos também costuma ser distante e não há opção de entrega de mercadorias em casa. A pandemia acrescenta a todas as dificuldades que estas famílias enfrentam no seu quotidiano estar expostas ao contágio do vírus por terem de realizar atividades essenciais: trabalhar ou comprar comida no centro da cidade. Da mesma forma, são áreas com pouca ou nenhuma conectividade, o que inicialmente limitava a possibilidade de participar dos cursos “aprender online” do Secretaria de Educación Pública (SEP) e acessar outros entretenimentos virtuais.

Por isso, é importante que entre as principais ações governamentais implementadas no início do Dia Nacional de Sana Distancia pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, Territorial e Urbano (SEDATU), Comissão Nacional de Habitação (CONAVI) e Conselho de Habitação dos Trabalhadores Fundo (INFONAVIT) foi o adiantamento de por três meses o pagamento das prestações e parcelas, garantido o não pagamento dos juros das dívidas, medidas posteriormente prorrogadas por mais três e que foram muito adequadas para proteger as famílias trabalhadoras que estão a pagar a casa com grande esforço. No entanto, é muito difícil para eles pagarem suas dívidas em pouco tempo, mesmo quando recuperam seus empregos e a economia se estabiliza, dados os baixos salários recebidos pela maioria dos trabalhadores. Mais uma vez, aqui são os governos municipais os que assumiram a responsabilidade de garantir o acesso a bens de consumo básicos para garantir a

sobrevivência das famílias de baixa renda, apesar de que são limitadas as ações que podem tomar para aliviar os efeitos da pandemia e apenas em alguns loteamentos tem sido promovida a criação de redes sociais para garantir o consumo local. Sem dúvida, daqui para frente, a política habitacional do governo federal deve garantir não apenas o direito à moradia por meio do acesso a uma moradia adequada, mas também a um ambiente urbano de qualidade e, sobretudo, considerar a forte interação que existe entre condições de moradia, a saúde, a alimentação, a educação, o trabalho e as condições de habitabilidade das moradias e do meio urbano.

Em relação à *habitação alugada*, os resultados do questionário aplicado nesta pesquisa confirmam que pouco mais de um em cada cinco inquiridos declarou que alugavam a sua casa. Nas grandes cidades – Cidade do México e Guadalajara – esse percentual é maior e representa mais de um quarto do total, enquanto em Ciudad Juárez e Mérida apenas um em cada dez afirmou ser inquilino. Essa forma de posse concentra-se principalmente entre os que moram em apartamento, seja em condomínio ou em unidade habitacional. Mas também existe um mercado de aluguel de quartos em terrazos e em bairros antigos e degradados, assim como em casas de bairros populares, o que constitui uma forma de aumentar a renda das famílias das classes populares e muitas vezes possibilita morar em uma área mais central com a qual a pessoa pode reduzir custos de transporte e tempo de deslocamento de casa para o trabalho ou estudo.

Os que perderam o emprego são principalmente os setores sociais mais precários e, entre eles, os mais jovens que exercem suas atividades no mercado de trabalho informal e recebem baixos salários. Da mesma forma, dada a crise econômica que desencadeou a pandemia, existe um grande contingente de trabalhadores que viram as suas jornadas de trabalho e/ou as suas remunerações reduzidas em resultado do encerramento parcial ou definitivo das empresas onde trabalhavam ou por não poderem exercer sua atividade econômica em espaço público, como é o caso dos comércios populares de rua. Essa situação coloca esses setores em franca vulnerabilidade econômica, impedindo-os de pagar aluguel, aumentando a possibilidade de que devam sair ou até mesmo serem despejados, pois no país, e ao contrário do que vem sendo feito em outros da região e do mundo, não houve medidas governamentais que criem alternativas e suportes para que essa relação contratual não seja interrompida ou simplesmente acordada entre as partes durante o período da pandemia em que todos os indivíduos e famílias devem ter o direito garantido ao local de moradia. É certo que quando não existe acordo entre proprietário e inquilino é possível recorrer a alguma instância de mediação que o permita concretizar. Por exemplo, em vários estados da república e na Cidade do México existem Centros de Justiça Alternativa que procuram contribuir para a resolução de conflitos de diferentes tipos que ocorrem entre indivíduos por meio da mediação.

Mas nesta situação de emergência sanitária em que um dos principais mandatos enunciados é “ficar em casa”, é necessária antes de tudo uma casa para poder cumpri-la. Por isso, em alguns países, os governos aprovaram legislações

de emergência que garantem que ninguém fique desabrigado quando este é precisamente o principal lugar de proteção para indivíduos e famílias diante do perigo que representa para a saúde o COVID-19. Em 31 de março de 2020 foi aprovado em Argentina o Decreto de Emergência Pública 320/2020 e em Espanha o Real Decreto-Lei 11/2020 de 31 de março. No fundo, ambas as normas pretendem garantir o direito à habitação a todos os habitantes estabelecendo a suspensão dos despejos por determinado período, a prorrogação dos contratos de aluguel que expirem nesse período, o impedimento de aumento dos aluguéis, a criação de regulamentos de emergência e formas de apoios para cobrir o pagamento de aluguel e dívidas contraídas. No entanto, o principal problema no cumprimento do isolamento social nessas residências é sua precariedade e superlotação. Apesar de nas últimas duas décadas ter ocorrido uma diminuição do nível de superlotação em nível nacional, em algumas cidades e para um elevado número de famílias a relação entre o número de membros da família e o número de cômodos da casa continua a ser elevado. Aliás, em muitas moradias vivem mais que uma família, com ou sem relação de parentesco, em condomínios familiares, o que implica que partilham espaços comuns. No entanto, este tipo de residência pode ter um pequeno pátio ou um jardim onde se possam realizar atividades fora das casas, o que pode ajudar a lidar um pouco melhor com a situação de isolamento social.

No caso da Cidade do México, esses bairros populares estão consolidados e, em alguns casos, seus habitantes aumentaram o número de quartos e/ou fizeram melhorias com base nos créditos e assessoria técnica que receberam do Programa de Melhoria Habitacional promovido pelo Instituto de Habitação da Cidade do México desde o ano 2000 (MIER & TERÁN, 2015). Essa ação pública do governo da Cidade do México difere substancialmente da produção de moradias prontas promovida pelo governo federal no marco das políticas econômicas neoliberais que levaram à produção de conjuntos habitacionais maciços nas periferias.

Por outro lado, nas colônias e bairros populares localizados nas periferias distantes, bem como nos loteamentos de interesse social, são muitas as dificuldades para o abastecimento de alimentos, acesso à água potável, acesso à conectividade e mobilidade resolutiva. Neste caso, viajar em transportes públicos onde não é possível garantir uma distância saudável, como é o caso principalmente do metrô ou autocarros que transportam diariamente um elevado número de trabalhadores, o risco de contágio é acrescido. O fato que o questionário aplicado nesta pesquisa ser feito online foi uma de suas principais limitações para que pudesse ser respondido pela população de baixa renda, que vive nessas colônias populares e que dificilmente consegue incluir entre suas despesas essenciais as relacionadas ao acesso à conectividade para vários membros da família. No entanto, obteve-se um número considerável de respostas, pois 17,8% das pessoas afirmaram morar em casa de bairro popular. Em Guadalajara e Cuernavaca esta proporção aumenta e atinge quase 20 por cento e entre as cidades em que se conseguiu um menor número de registos deste tipo de habitação, merece destaque Mérida com 8,8 por cento do total.

Outro componente das condições de habitabilidade é o *acesso e qualidade dos serviços habitacionais*, que está intimamente relacionado com a capacidade de pagamento dos indivíduos e famílias. Entre os que responderam ao questionário, sete em cada dez afirmaram ter uma ou duas fontes de renda domiciliar, a título de remuneração das atividades econômicas desenvolvidas, principalmente em empresas privadas, e/ou de transferências monetárias do governo (pensões, bolsas de estudos), que o governo federal decidiu antecipar em dois meses durante o *Dia Nacional de Sana Distancia* e reiterou posteriormente, para que as famílias tenham uma renda que garanta seu consumo básico.

Quando se consultou os entrevistados “*se já tiveram problemas em fazer pagamentos diversos*”, mais de um quarto das pessoas afirmaram ter problemas em “*pagar créditos ou dívidas*” e praticamente a mesma proporção afirmou ter “*problemas em pagar serviços*”. Outros pagamentos que os indivíduos e/ou famílias devem enfrentar são os serviços básicos de moradia, como eletricidade, água e telefone. Além disso, é previsível que, embora atualmente as pessoas realizem muito mais atividades em casa, o consumo desses serviços de habitação tenha aumentado e, com isso, o valor que deve ser pago para ter acesso aos serviços. Por outro lado, em cidades como Mérida, os habitantes têm que assumir um alto custo pelo serviço de eletricidade dado o consumo necessário de ar condicionado, necessário para suportar as altas temperaturas que se registram nesta cidade.

Outro serviço fundamental no meio urbano, essencial garantir as condições de saúde pública, é a coleta de lixo. Na cidade de Cuernavaca apenas quatro em cada dez entrevistados afirmaram ter serviço de coleta de lixo e em Ciudad Juárez, Tijuana, Guadalajara e Mérida eram cinco em cada dez. No entanto, um dos serviços públicos sobre os quais os cidadãos manifestam maior insatisfação é a segurança pública, o que gera ainda mais receios a que a população está submetida pela pandemia. Ao mesmo tempo, o isolamento social dificulta a ação da vizinhança sobre o assunto e força a substituição das interações sociais pela criação de redes virtuais que podem servir de alerta social, mas dificilmente impedem o cometimento de um crime (JASSO, 2015).

Um segundo eixo central desta pesquisa é a análise das transformações ocorridas no uso das residências, como a *expansão e sobreposição de atividades* dentro desse espaço. Como mencionado acima, a habitabilidade está diretamente ligada às características físico-espaciais das moradias e do ambiente urbano, como a altura interior mínima, ventilação e iluminação naturais, os metros quadrados da residência, o número de quartos e a disponibilidade de espaços abertos contíguos à casa, como pátios, jardins, ruas interiores ou corredores que possam fornecer maior espaço (Ziccardi, 2015).

Dadas todas as atividades que, devido ao confinamento, se realizam dentro de casa, o trabalho das mulheres aumenta. Em relação ao *trabalho doméstico* em quase todas as cidades afirma-se que quatro em cada dez são mulheres que realizam essas tarefas, além do apoio que devem dar a meninas e meninos, principalmente

os mais jovens para fazerem *atividades escolares* online e também cuidar do seu entretenimento. Também são as mulheres que assumem predominantemente as tarefas de cuidar de idosos, doentes ou pessoas com diferentes habilidades (BATHYÁNY, 2020).

As tarefas relatadas como mais compartilhadas entre mulheres e homens são o *trabalho doméstico e as compras de alimentos*. Em relação ao trabalho doméstico, cerca de cinco em cada dez dizem que são tarefas compartilhadas, mas essa relação é um pouco menor no caso da cidade de Monterrey. Em relação à compra de alimentos, é a tarefa relatada como a que os homens mais fazem sozinhos.

No total de respostas recebidas, nota-se que uma elevada percentagem de agregados familiares trabalha atualmente online (ANGULO, SANTOS & SIQUEIROS, J. 2020). No caso da Cidade do México e Mérida, sete em cada dez entrevistados afirmaram trabalhar em casa. Nesta última cidade, cinco em cada dez pessoas afirmaram ter dificuldades em realizar a atividade laboral em casa e apoiar a *aprendizagem dos filhos em casa*.

Sem dúvida, trabalhar e estudar em casa supõe uma redistribuição do espaço original da residência, o que é muito problemático, não só porque existem limitações de espaço físico, mas também porque a realização dessas atividades exige concentração. Ainda mais quando existe um único computador com conectividade que deve ser compartilhado por vários membros da família.

Em relação com o uso do *espaço público* existem fortes desigualdades a respeito da oferta de espaços públicos nas cidades consideradas neste estudo. Em Guadalajara, Mérida e Cidade do México, oito em cada dez pessoas que responderam ao questionário disseram ter uma praça ou parque perto do local de residência; no caso de Toluca foram apenas sete em cada dez. No entanto, os espaços públicos próximos de casa nem sempre são adequados, atrativos, seguros ou acessíveis e hoje mais do que nunca se exige que tenham condições que garantam a saúde de quem os utiliza e de quem neles trabalha. Por outro lado, os setores de maior renda costumam ter jardins ou espaços públicos no imóvel onde está localizada sua residência, como é o caso de quem mora em loteamento ou em prédio de apartamentos com áreas de lazer. Ou seja, como ocorre com a maioria dos ativos urbanos, é preciso reconhecer que existem condições muito desiguais no acesso e na qualidade dos equipamentos urbanos, o que se traduz em condições extremamente diferenciadas para enfrentar a pandemia.

Durante o *Dia Nacional de Sana Distancia* foram permitidas apenas atividades essenciais, ou seja, aquelas relacionadas à saúde e alimentação. Entre os espaços fechados de uso público é interessante analisar os estabelecimentos dedicados à venda de alimentos, tanto mercados ou supermercados quanto os pequenos comércios nos bairros e vilas. É necessário tomar todas as precauções e recomendações para a proteção das pessoas e possibilitar o uso dos espaços públicos. Em cada tipo de espaço público, aberto ou fechado, grande ou pequeno, com diferentes tipos de

atividades, devem ser desenhadas e cumpridas regras gerais e criados protocolos específicos, pois sair à rua não é o mesmo que entrar numa farmácia ou supermercado ou ir a um centro cultural ou esportivo na Cidade do México. Manter o estrito cumprimento dos protocolos é um desafio que dependerá em grande medida da conduta responsável que a sociedade assuma em relação à proteção da sua saúde, da sua família e da sua comunidade.

Ante a pergunta se *há lojas perto de sua casa?* destaca-se o elevado número de mercearias e lojas de conveniência e afins -bem acima de mercados e supermercados- que, como se sabe, não comercializam produtos alimentícios perecíveis. Por outro lado, a oferta de alimentos é apontada como uma das principais dificuldades que a família deve enfrentar para respeitar o confinamento. Na cidade de Mérida, mais de sessenta por cento das pessoas entrevistadas mencionaram este como seu principal problema, em Ciudad Juárez, mais da metade. Programas como Mercomuna³ de la Ciudad de México podem servir para encomendar e reduzir as saídas relatadas pelos vizinhos para comprar comida, seja resgatando os vales de alimentação, adquirindo comida nas lojas locais ou optando pela entrega ao domicílio, reduzindo assim o número de saídas à rua. E importante salientar que, segundo os entrevistados, a principal atividade que os homens desenvolvem durante o confinamento é “comprar comida”.

Outra questão importante são as mudanças no modo de vida e na *convivência no bairro* pois as relações entre as pessoas foram rápida e profundamente modificadas e reestruturadas para enfrentar os efeitos mais negativos gerados pela pandemia e pela crise econômica. Em algumas cidades, como a Cidade do México, existem iniciativas de solidariedade entre vizinhos, principalmente naqueles bairros onde antes havia trabalhos comunitários realizados no âmbito do Programa Pilares. Mas em outras cidades há um baixo percentual de vizinhos que cuidam de idosos. Tomando em consideração que os idosos devem de ser acompanhados para fazerem as suas compras durante a contingência sanitária, cabe às autarquias promover mudanças na convivência do bairro no sentido de criar ou fortalecer uma vida comunitária mais solidária. Nessas ações, a população jovem certamente poderia ser envolvida em um exercício pedagógico para criar mecanismos de cuidado baseados na vizinhança e na solidariedade social. Nesse sentido, poderiam ser utilizados canais de comunicação alternativos ao governo federal, que vêm sendo criados pelos governos estaduais e municipais e alguns até desenvolveram aplicativos para divulgação .

No estudo também foram analisadas as *ações governamentais de cada município e as propostas cidadãs*, as quais foram sistematizadas em quadros apresentados em cada capítulo (ZICCARDI, 2021). Ao responder à pergunta “*acredita que as ações do governo diante da pandemia são corretas*”, cinco em cada dez pessoas expressaram que as ações do governo federal estão corretas. No caso dos governos estaduais,

³ Mercomuna é um programa de distribuição de vales para adquirir alimentos nos comércios de proximidade.

quatro em cada dez aprovam; em relação ao governo municipal apenas três em dez. Na Cidade do México, essas tendências se confirmam para o governo federal e para o governo da capital, enquanto apenas três em cada dez afirmam que as ações do governo de seu prefeito são corretas⁴. No caso de Guadalajara e Mérida, apenas quatro em cada dez entrevistados consideraram adequadas as ações do governo federal, enquanto três quartos afirmaram sua concordância com o governo estadual e a maioria expressou o mesmo sobre as ações de seu governo municipal.

PALAVRAS FINAIS. O FUTURO DAS CIDADES E O “NOVO NORMAL”

A pandemia pôs em evidência as carências e dificuldades em que vive a maioria da população das nossas cidades. Isso requer assumir a responsabilidade social de buscar novas formas de habitar as cidades com vistas a gerar melhor habitabilidade e saúde. Em particular, deve-se prestar atenção ao conjunto de direitos urbanos que fazem parte do chamado direito à cidade, que não são exercidos por grandes setores da cidadania no México.

Os comportamentos individuais foram modificados diante das incertezas da evolução de um vírus que afetou e matou centenas de milhares de pessoas. Mas também modificou o comportamento das pessoas individual e coletivamente. Perante esta crise global de saúde, o Secretário da ONU afirmou, em julho de 2020, que “nas cidades vimos o melhor do espírito humano para enfrentar” (a crise) e chamou “a combater as enormes desigualdades e a proteger a coesão social”.

Nas cidades, o espaço individual ou habitado por uma família ou um grupo de pessoas tem sido refuncionalizado, mas isso depende das chamadas condições de habitabilidade que as casas possuem: desenho, dimensão, número de divisões, número de janelas e materiais. que tem uma casa, bem como as atividades de quem a habita, que no contexto da pandemia foram realizadas em grande parte dentro de casa. Também devem ser discutidas as condições de habitabilidade do ambiente urbano em que as casas estão localizadas, bem como as condições ambientais e de saúde existentes nos bairros e vilas, a qualidade e acesso equitativo aos espaços públicos, equipamentos, serviços de coleta de lixo, conectividade e acesso às redes e, sobretudo, aos meios de transporte massivo das cidades, já que o uso da bicicleta e do transporte não motorizado não pode substituí-lo, dadas as grandes distâncias percorridas cada dia por milhões de trabalhadores nas grandes regiões metropolitanas.

Da mesma forma, modificou-se a utilização dos espaços públicos, valorizam-se os espaços comerciais abertos e ventilados, mas o regresso às aulas obriga-nos a rever e modificar salas de aula e hospitais, o que, por sua vez, leva a repensar e recuperar os desenhos que privilegiaram a sua localização em propriedades cer-

⁴ A Cidade de México está dividida em deceséis espaços administrativos chamados de alcaldias e governados por um alcalde e um conselho. Aqui traduzimos alcalde por prefeito.

cadras por jardins e não em grandes edifícios verticais construídos com critérios de rentabilidade econômica. Na realidade, toda a infra-estrutura e serviços de saúde terão de ser revistos e reforçados, o que exige que o investimento na saúde tenha prioridade no orçamento nacional para construir novas instalações e contratar o pessoal médico necessário. Da mesma forma, os protocolos para o uso de todos esses espaços devem ser elaborados seguindo as indicações dos organismos internacionais ou nacionais e a partir da própria experiência da sociedade.

No entanto, não se trata de pensar cada um destes componentes de modo setorial, mas de partir de uma outra concepção de cidade, desenhada à escala humana e que coloque em questão os modelos de cidade compacta e vertical *versus* cidade difusa das periferias onde se constroem alto número de moradias sem cidade. Da mesma forma, questões como liberdade individual e segurança coletiva devem estar presentes no uso dos bens comuns.

O novo normal não pode ser concebido como um retorno ao anterior. É preciso rever o modelo de cidade disperso, marcado por processos de segregação residencial e fragmentação urbana (ZICCARDI, 2020), produto da política neoliberal de moradia e de políticas urbanas que privilegiaram os interesses dos empresários imobiliários. Essa tarefa deve ser realizada a partir de uma perspectiva que procure vincular as condições de habitabilidade com as condições de saúde. Para isso, é necessário criar equipes de pesquisa multidisciplinares (arquitetos, urbanistas, sociólogos, antropólogos, biólogos, economistas) que tenham experiência na realização de pesquisas aplicadas e incorporem uma perspectiva multidimensional integrada – que privilegie a busca de condições sanitárias e urbanísticas-ambientais adequadas.

A proposta da ONU Habitat (2021) de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana 2030 apontam para um caminho em que se recupera uma perspectiva local, fortalecendo a ação municipal e à escala dos bairros sustentáveis. Também é necessário trabalhar com comportamentos pessoais, familiares, comunitários e sociais e com questões relacionadas com as condições e efeitos que geram na realização das principais atividades online num contexto em que existem grandes desigualdades entre quem tem acesso às TIC e à conectividade e podem trabalhar e aprender online e os que tiveram de recorrer a programas de televisão. Essa última foi uma opção, mas não substitui o processo ensino-aprendizagem e acaba sendo uma opção insuficiente para garantir níveis aceitáveis de formação educacional, aprofundando a brecha das desigualdades entre os diferentes sectores da população segundo o seu nível socioeconômico.

As recomendações do Habitat da ONU se propõe também adotar uma abordagem de nível local por meio do planeamento de bairros, enfatizando o modelo de cidades compactas e bem planejadas que combinam funções residenciais e comerciais com espaços públicos e moradias acessíveis, o que pode melhorar a saúde pública, a economia local, o meio ambiente e a inclusão social. São três as principais

recomendações: i) garantir que em todas as fases da resposta à pandemia sejam abordadas as desigualdades e défices de desenvolvimento de longo prazo, bem como salvaguardar a coesão social, ii) reforçar a capacidade dos governos locais com medidas decisivas e maior cooperação entre autoridades locais e nacionais, e iii) trabalhar para uma recuperação económica “verde, resiliente e inclusiva”.

Também é preciso enfatizar que as cidades são espaços de inovação e riqueza, o espaço privilegiado da sociedade do conhecimento, onde estão localizadas as universidades e os melhores profissionais das diferentes disciplinas comprometidos com sua sociedade, capazes de liderar processos coletivos e colaborativos com os cidadãos e suas organizações sociais e contribuir para a formulação de políticas públicas que transformem a vida urbana e efetivem os direitos económicos, sociais, ambientais e urbanos.

As grandes diferenças e iniquidades que existem atualmente na Cidade do México levaram à criação de uma cidadania segmentada, na qual o acesso e a qualidade da moradia, equipamentos e serviços são estratificados. Para superar isso, deve ser construída uma cidadania urbana única, para a qual há importante respaldo legal na Constituição política da Cidade do México. No robusto corpo jurídico desta Constituição local, o eixo fundamental é o reconhecimento do direito à cidade, ou seja, o conjunto de direitos urbanísticos que devem ser garantidos aos cidadãos da Capital. A Constituição não apenas reconhece direitos, mas também oferece garantias e uma das tarefas é trabalhar com os tomadores de decisão para criar igualdade de oportunidades no acesso e qualidade dos bens e serviços urbanos.

Nesse caminho, deve-se realizar um redesenho institucional e criar um padrão de governança colaborativa que permita a efetivação do direito à cidade. Isso é possível utilizando os excedentes gerados pelas mudanças no uso do solo e outros serviços urbanos, aplicando-os em áreas degradadas, bairros e conjuntos habitacionais das periferias próximas e distantes e bairros centrais. A principal intenção da ação pública deve ser a construção de uma cidade sustentável, inclusiva e mais igualitária.

O desafio das cidades hoje é construir uma cidade saudável no marco de um modelo de cidade económica, social e ambientalmente sustentável, criando a “cidadania urbana” como extensão da dimensão social (DANZELOT, 2020), ou seja, independente de renda e condições, a cidade deve fortalecer a qualidade de vida em seus bairros, bairros e vilas, bem como promover a vida coletiva e as associações de bairro, criando um contexto favorável para a construção e expansão de uma cidadania urbana única.

A crise do SARS COV2-COVID 19 mudou a vida cotidiana nas cidades e isso exige uma mobilização coletiva, um padrão de governança colaborativa do nível do governo local. Trata-se de construir uma cidade saudável, com condições adequadas de habitabilidade e com capacidade de efetivar o direito à cidade para todos os cidadãos. Ou seja, garantir a equidade e a qualidade no acesso aos bens

de consumo coletivo são condições para um habitat saudável e socialmente inclusivo, o que requer investimento público sustentado que deve surgir dos excedentes obtidos com as mudanças de uso da terra aplicado em centros degradados e em periferias remotas e precárias.

Referências

- ANGULO, I., SANTOS, MJ & SIQUEIROS, J. Tecnologias de informação e comunicação, ferramentas para a quarentena. *Ciência*, Special Issue dedicado ao COVID, v. 19, não. 71. Academia Mexicana de Ciências, México, p. 44-51, 2020
- BATTHYÁNY, K., GENTA, N. & SCAVINO, S. Mudanças e permanências nas estratégias de cuidado da criança ao longo da vida: uma análise de gênero. *O Social em Questão*, a. XXII, nº. 43, pág. 95-120, janeiro -abril de 2019.
- BATTHYÁNY, K. Organização social da atenção e crise sanitária na América Latina e Caribe. *Dossiê. Reflexões sobre o COVID 19*, 2 de agosto. Buenos Aires: CLACSO, 2 de agosto de 2020.
- BRINGEL, B. & PLEYERS, G (ed) *Alerta Global. Movimientos sociales en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL) *O desafio social em tempos de COVID-19. Reportagem especial COVID 19*. Santiago do Chile: CEPAL, 2020.
- DANZELOT, J. Rumo a uma cidadania urbana? A cidade e a igualdade de oportunidades. Buenos Aires: New Vision., 2000.
- DA FONTE, JUAN RAMÓN (2020). Fadiga pandêmica, *El Universal*, México, 24 de agosto.
- Emanuelli, Silvia (2020), *Resultados da pesquisa sobre as condições de moradia e acesso à água no CDMX e na área metropolitana*, Habitat International Coalition (HIC-AL), México (www.hic-al.org).
- JASSO, C. Desordem e incivilidade no espaço público. Aproximações de políticas públicas para sua abordagem. *Revista Alter, Abordagens Críticas*, v. 6, não. 12, pág. 51-67, 2015.
- MERINO, L.; VALVERDE, K. & ZICCARDI, A. Desigualdades sociais na Cidade do México diante da pandemia de COVID 19. *Science*, Special Issue dedicado ao COVID 19, n. 71, Academia Mexicana de Ciências, México, 2020, pp. 39-43, 2020.
- Faculdade de Medicina da Universidade Autônoma do México, Departamento de Saúde Pública (2020). *Boletim sobre a COVID 19*, v. 1, não. 4 [online]. Disponível em: <https://bit.ly/3vRo4uf>. Acesso: 8 de junho 2020.
- JASSO, C. Desordem e incivilidade no espaço público. Aproximações de políticas públicas para sua abordagem. *Revista Alter, Abordagens Críticas*, v. 6, não. 12, pág. 51-67, 2015.
- MIDAGLIA, C.; ORDOÑEZ, G. & VALENCIA, E. Políticas sociais na América Latina no início do século XX. *Inovações, inércia e retrocessos*. México: O Colégio da Fronteira Norte. CLACSO, 2018.
- MIER e TERÁN, A. Melhoria habitacional como política pública, lições do Programa de Melhoria Habitacional do GDF, 1998-2006. In: Ziccardi, A. & González Reynoso, A. (eds.). *Habitabilidade e política habitacional no México*. México: PUEC, FA, FE de la UNAM, pp. 443-453, 2015.
- ONU HABITAT (2021). "Cidades e Pandemias: Rumo a um Futuro Mais Justo, Verde e Saudável" [in line], 2021. Disponível em : <https://bit.ly/3XkXoNT>. Acesso: 10 dez. 2021.
- RAMONET, I. Coronavírus: a pandemia e o sistema-mundo. *Le Monde Diplomatique*, 4 de maio, p.1, 2020.
- YANES, P. *Fragilidades despojadas. COVID-19 e bem-estar*, CEPAL, México (mimeo), 2020.
- ZICCARDI, A. *Como vivem os mexicanos. Análise regional das condições de habitabilidade da habitação*. México: Instituto de Pesquisas Jurídicas, Direção de Desenvolvimento Editorial UNAM, 2015.

ZICCARDI, A. Pobreza e desigualdade. Desafios da política habitacional no México" (2000-2016). In: Midaglia, C.; Ordoñez, G. & Valencia Lomelí, E. (coords.). *Políticas sociais na América Latina no início do século XXI: inovações, inércia e retrocessos*. Buenos Aires: CLACSO -El Colégio de la Frontera Norte, pp. 363-377, 2018.

ZICCARDI, A. Novas formas urbanas e o direito à cidade. In: Carrión, F. / Dammert, F. (coords.). *Direito à cidade: uma evocação das transformações urbanas na América Latina*. Lima: CLACSO, Flacso - Equador, IFEA, pp. 61-94, 2019.

ZICCARDI, Alicia et al. *Relatório Preliminar "Condições de habitação dos lares e do meio urbano face ao isolamento social imposto pela COVID 19"* [online], 2020. Disponível em <https://bit.ly/3VZoNnR>. Acesso: 11 de maio . 2021.

ZICCARDI, A. Grandes cidades e distanciamento social. *Revista Astrolábio*, no. 25, Nova Era, Universidade Nacional de Córdoba, pp 46-74, 2020.

ZICCARDI, A. (coord.) (2021) Habitabilidade, ambiente urbano e distanciamento social. Uma investigação em oito cidades mexicanas durante o COVID-19. Cartas de cobrança de uma pandemia, Correio Certificado, Coordenação de Humanidades e Instituto de Pesquisas Sociais da UNAM, 2021. Disponível no Repositório IISUNAM <https://bit.ly/3ZEouiz>. Acesso: 10 dez. 2021.

Bibliografia complementar

CARRIÓN F. & DAMMERT, M. *O direito à cidade na América Latina*, Universidade Católica de Lima, FLACSO- Equador, Lima, 2019 . DEJARLO IGUAL

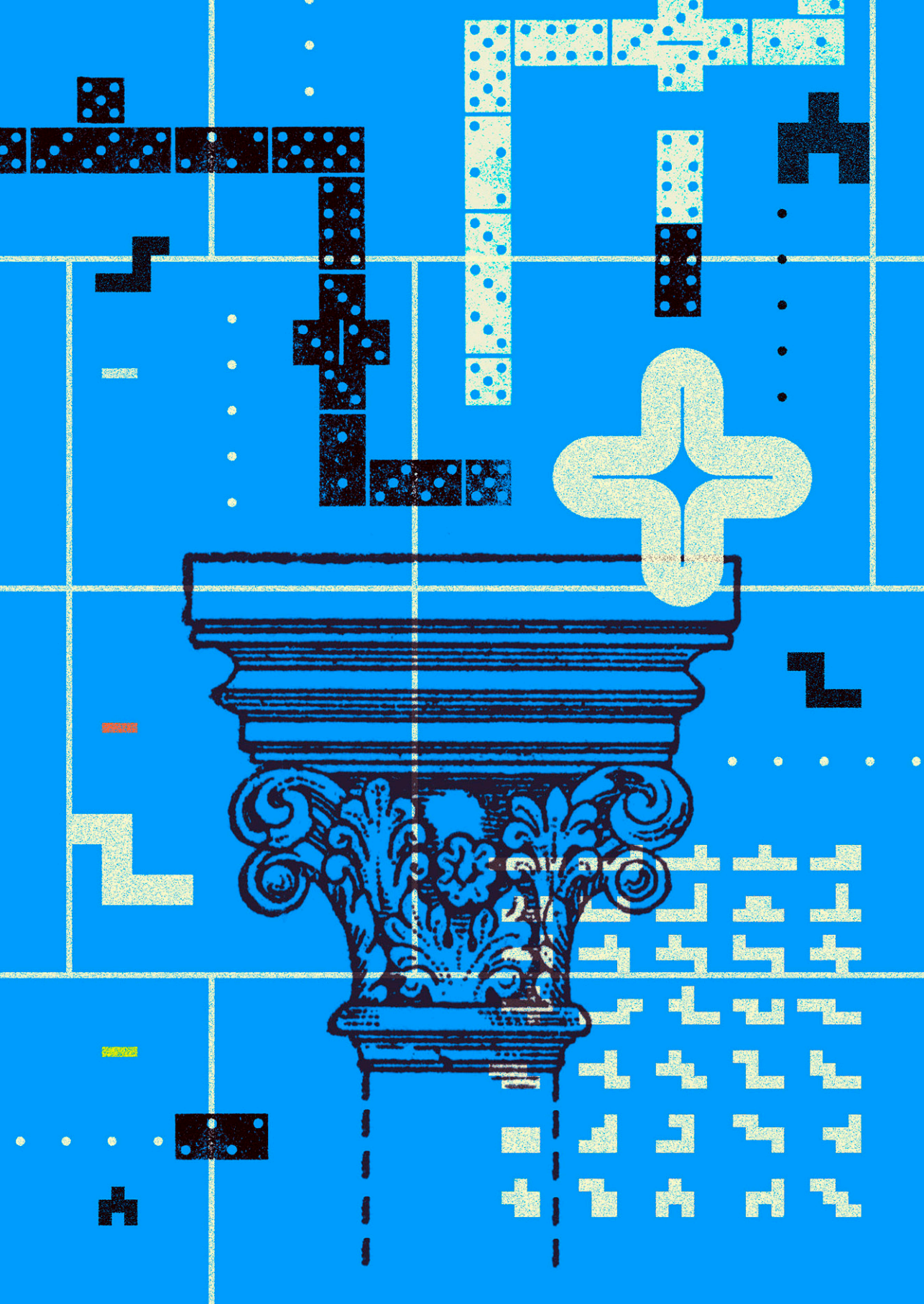
CORDERA, R. & ZICCARDI, A. (coords.) *Políticas sociais no México. Direitos constitucionais, Arquitetura institucional* (2000-2018). México: ISS-UNAM; PUED-UNAM, ED SIGLO XXI (2022.).DEJARLO IGUAL

CORONEL, A. *A rua como objeto de estudo. Compilação de teses que estudam o fenômeno da rua*. México: IASIS, 2015.

GRUPO DE TRABAJO CLACSO sobre "Pobreza e políticas sociais". *Declaração sobre a contingência de saúde criada pelo COVID 19*, Buenos Aires, 27 de maio de 2020.

MERINO, L.; VALVERDE, K. & ZICCARDI, A. Desigualdades sociais na Cidade do México diante da pandemia de COVID 19 . *Science*, Special Issue dedicado ao COVID 19, nº 71, Academia Mexicana de Ciências, México, pág. 39-43, 2020.





La trampa de la integralidad: descreme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay

The integrality trap: sectoral skimming and institutional fragmentation in Uruguay

GUILLERMO FUENTES

Investigador y docente del
Departamento de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales
(Universidad de la República, Uruguay).
Montevideo – Uruguay

guillermo.fuentes@cienciassociales.
edu.uy

orcid.org/0000-0002-0482-482X

CARMEN MIDAGLIA

Investigadora y docente del
Departamento de Ciencia Política
de la Facultad de Ciencias Sociales
(Universidad de la República, Uruguay).
Montevideo – Uruguay

carmen.midaglia@cienciassociales.
edu.uy

orcid.org/0000-0003-2495-2041

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar, a través del análisis del caso uruguayo, la reproducción de la sectorialización de aquellas protecciones de carácter asistencial, consideradas de orientación integral. Simultáneamente, se discute el incremento de la estratificación del bienestar en base a la diferenciación institucional de las poblaciones beneficiarias, a partir de los encuadres institucionales públicos impulsados en el marco del proceso gerencialista de reforma de Estado: los Ministerios Sociales. Estos organismos responsables de gestionar las políticas de asistencia se constituyeron en administradores residuales de la pobreza nacional.

El argumento de este trabajo refiere a que la situación descrita es resultado de un proceso de cambios institucionales por capas, que se fueron encadenando y reforzando mutuamente, orientados por el paradigma de la Nueva Gestión Pública y el discurso que promovía la reducción del Estado y la focalización de sus intervenciones sociales. Posteriormente, el fracaso de estas políticas determinó algunas modificaciones del paradigma liberal sin revertir el “núcleo duro” relativo a las limitaciones de las intervenciones estatales en la provisión de bienes públicos. Esos cambios implicaron la instalación de nociones como la coordinación interinstitucional y la integralidad de las protecciones sociales, pero la debilidad política-institucional de estas nuevas secretarías de Estado legitimó su rol de atención subsidiaria de problemas sectoriales centrado esencialmente en las poblaciones vulnerables.

Palabras clave: Sectorialidad, Pobreza, Integralidad, Fragmentación institucional.

ABSTRACT

The objective of this article is to show, through the analysis of the Uruguayan case, the reproduction of the sectorialization of those social assistance protections, considered to have an integral orientation. Simultaneously, the increase in the stratification of well-being based on the institutional differentiation of the beneficiary populations is discussed, based on the public institutional frameworks promoted within the framework of the managerialist process of State reform: the Social Ministries. These bodies responsible for managing assistance policies became residual administrators of national poverty.

The argument of this work refers to the fact that the situation described is the result of a process of institutional change of layering, which were chained and mutually reinforcing, guided by the New Public Management paradigm and the discourse that promoted the reduction of the State and the targeting of their social interventions. Subsequently, the failure of these policies determined some changes of the liberal paradigm without reversing the “hard core” regarding the limitations of state interventions in the provision of public goods. These changes implied the installation of notions such as inter-institutional coordination and the integrality of social protections, but the political and institutional weakness of these new State secretaries legitimized their subsidiary role in its attention to sectoral problems, essentially focused on vulnerable populations.

Keywords: Sectoriality, Poverty, Integrality, Institutional fragmentation.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.024>

Recebido em: 15 de agosto de 2022. Aprovado em: 13 de outubro de 2022.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es mostrar, a través del análisis del caso uruguayo, la reproducción de la sectorialización de aquellas protecciones de carácter asistencial, consideradas de orientación integral. Simultáneamente, se discute el incremento de la estratificación del bienestar en base a la diferenciación institucional de las poblaciones beneficiarias, a partir de los encuadres institucionales públicos impulsados en el marco del proceso gerencialista de reforma de Estado: los Ministerios Sociales. Estos organismos responsables de gestionar las políticas de asistencia se constituyeron en administradores residuales de la pobreza nacional.

Las prestaciones de asistencia social, fundamentalmente los programas de transferencias monetarias, y las iniciativas sociales que las complementan, han sido un objeto priorizado de análisis en los estudios sobre bienestar público desde fines de los años noventa hasta el presente, pese a los limitados recursos públicos asignados (VALENCIA LOMELÍ, 2008)¹ y sus escasos impactos en términos de pobreza y desigualdad latinoamericana (BARBA, 2019; HOLLAND & SCHNEIDER, 2017).

No obstante, estas prestaciones sociales han generado importantes efectos políticos e institucionales relativos a la inauguración de una nueva lógica de distribución de bienes públicos. En la mayoría de los países de la región, estos programas sociales se enmarcaron en nuevas instituciones estatales especializadas en el tratamiento de la pobreza, los llamados *Ministerios Sociales* (MIDAGLIA, CASTILLO & FUENTES, 2011). Además, se les adjudicó una línea específica en los presupuestos nacionales que, si bien es reducida en relación con otros servicios de bienestar, se transformó en un indicador de instauración de una oferta pública de carácter permanente. Asimismo, se establecieron criterios públicos de acceso a ese tipo de bienes, con el propósito de obstaculizar la operativa clientelar predominante en la región en el otorgamiento de apoyos públicos a poblaciones vulnerables (GARAY, PALMER-RUBIN & POERTNER, 2020).

La novedad de estos programas sociales no se agota en su nuevo encuadre institucional ni en la democratización de los bienes que brindan, sino en el diseño y la orientación que han adoptado. Es así, que se ha definido como un rasgo distintivo de estas prestaciones su funcionamiento focalizado en poblaciones con necesidades insatisfechas, su concepción integral con la pretensión política de superar la sectorialidad de las intervenciones estatales, y en el tratamiento de los riesgos asociados a serias carencias socioeconómicas que, si bien involucran a diferentes agencias estatales, carecen de un protocolo específico de atención pública.

En este sentido, los nuevos Ministerios Sociales (Desarrollo Social) están llamados a resolver la deficiencia o vacíos de acción pública, y para eso se les adjudica el mismo estatus institucional que sus pares sectoriales. Estas nuevas secretarías se estructuran internamente y organizan su oferta social de una forma particular,

¹ La mayoría de los programas de Transferencias Monetarias insumen entre 0.1 % a un 0.8 % del PIB en los diversos países (Valencia Lomelí, 2008)

consagrando espacios institucionales de coordinación con diferentes organismos estatales, ya sea como un canal de interacción con sus socios o pares, así como también para instrumentar su paquete integral de prestaciones públicas (CASTILLO, MIDAGLIA & FUENTES, 2015). A su vez, disponen de ámbitos de intercambio y articulación con asociaciones de la sociedad civil por áreas temáticas o a nivel territorial, con el fin de relevar o responder demandas sociales específicas.

El paquete de bienes públicos a cargo de estos Ministerios, como ya se señaló, se centra en los programas de transferencias monetarias, acompañadas por otras prestaciones sociales. Estas últimas iniciativas, buscan atender diferentes núcleos constitutivos de las situaciones de pobreza, entre los que figuran las dificultades de inserción laboral, la re-vinculación y apoyo educativo, la atención materno-infantil, etc. Esa diversidad de programas públicos se traduce en múltiples intervenciones con pretensión de integralidad para responder a las complejas situaciones socioeconómicas.

La modalidad detallada sobre el armado de la nueva oferta pública presenta una serie de dificultades operativas y algunas consecuencias no deseadas. Entre las primeras, se encuentra la fragmentación de esa oferta en diversas líneas de acción, instaurando una lógica atomizada de intervención pública. A esto se suma, el incremento de registros administrativos y equipos técnicos interactuando simultáneamente con los mismos grupos sociales (MIDAGLIA & FUENTES, 2017)

Respecto a los resultados no buscados por estas protecciones sociales, se identifica una suerte de “sectorialización” de los bienes ofertados, y simultáneamente, cierto nivel de estigmatización de la población beneficiaria.

El argumento de este trabajo, refiere a que la situación descrita es resultado de un proceso de cambios institucionales por capas, que se fueron encadenando y reforzando mutuamente. El paradigma emergente en la década del noventa, guiado por los postulados de la Nueva Gestión Pública y el discurso que promovía la reducción del Estado y la focalización de sus intervenciones sociales, fue el guión seguido en América Latina para construir una nueva oferta pública fragmentada y dirigida a poblaciones vulnerables. Posteriormente, el fracaso de estas políticas singulares y la crisis socioeconómica determinó algunas modificaciones del paradigma liberal sin revertir el “núcleo duro” relativo a las limitaciones de las intervenciones estatales en la provisión de bienes públicos. Esos cambios implicaron la instalación de nociones como la coordinación interinstitucional y la integralidad de las protecciones sociales. Estos fueron los principios políticos que guiaron la creación de ministerios sociales, pero en ningún caso esta innovación institucional supuso desandar las prestaciones sociales focalizadas existentes, por el contrario, la tendencia reforzarlas en base a argumentos técnicos. Finalmente, la debilidad política-institucional de estas nuevas secretarías de estado (Ministerios Sociales) inhibió su potencial de coordinación de la nueva oferta social, y simultáneamente legitimó su rol de atención subsidiaria de problemas sectoriales centrado esencialmente en las poblaciones vulnerables.

El artículo se organiza de la siguiente manera: a continuación, se enmarca el surgimiento de los nuevos Ministerios en el proceso de reforma del Estado y transformaciones de los modelos de gestión pública en la región. Posteriormente, se presenta la discusión teórica de la noción de integralidad y su vínculo con las políticas de asistencia social. Finalmente, se analizará la experiencia del Ministerio Social uruguayo, denominado de Desarrollo Social (MIDES) en términos de caso empírico que ilustra el núcleo problemático de este trabajo.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA NUEVA OFERTA SOCIAL: LO MINISTERIOS SOCIALES Y EL PARADIGMA DE LA REFORMA DE ESTADO

La creación de los nuevos Ministerios Sociales, encargados de los distintos tipos de vulnerabilidades, ha sido sin lugar a duda una de las innovaciones más importantes en materia de políticas de protección social y asistencia en América Latina en el último tiempo. Herederos de los efectos económicos y sociales de las reformas promercado de la década del noventa, –y a pesar de algunas particularidades según el caso analizado–, en general el diseño institucional propició la atención en simultáneo en dos dimensiones. A saber: i) el tratamiento directo de los sectores que presentaban un cúmulo de necesidades socioeconómicas que configuraban situaciones de pobreza, y ii) la coordinación de una oferta pública de bienes y servicios que se presentaba de forma atomizada y dispersa.

A medida que los Estados nacionales fueron incorporando nuevas funciones y áreas de intervención, como consecuencia del aumento de su poder infraestructural (MANN, 2006) y del reconocimiento de una serie de derechos ciudadanos, su estructura fue complejizándose gracias a la inauguración de nuevas institucionalidades. El proceso de construcción estatal ha variado de forma importante entre los distintos países en términos de alcance (Estados más interventores o liberales) y coaliciones sociopolíticas de apoyo, pero en cierta forma el diseño institucional adoptado siguió un patrón de fuerte sectorialización de las políticas públicas a partir de la creciente especialización y profesionalización de la Administración Pública.

En este sentido, influidos por el Fordismo y fundamentalmente los aportes de Weber, las administraciones públicas siguieron una estructura institucional basada en la creación de grandes ministerios o secretarías encargadas de gestionar políticas de tipo sectorial, con una organización fuertemente jerárquica, donde los cargos políticos (ministros/as y asesores) ocupaban el vértice de dicha pirámide, mientras que el resto de la estructura se completaba en mayor o menor medida con un cuerpo burocrático profesional. En un escenario signado por prestaciones relativamente homogéneas, con pretensión universal, de carácter público, y financiado por rentas generales, este modelo institucional característico del Estado de Bienestar Keynesiano de la segunda posguerra fue relativamente exitoso y eficiente en el cumplimiento de sus cometidos.

Sin embargo, la orientación actual que asumió el desarrollo y los cambios socioeconómicos impulsados, así como el aumento general de las condiciones de vida de la población, y al mismo tiempo un proceso creciente de profundización de las desigualdades sociales, comenzaron a generar presiones de reforma tanto desde sectores de izquierda como de derecha. Más allá de las diversas críticas que generaron las instancias de revisión del aparato estatal, su funcionamiento y los cometidos, parecía evidente que el tradicional diseño sectorial tenía dificultades para afrontar nuevos riesgos sociales, de mayor complejidad, que no remitían estrictamente a una única área de política.

El proceso de transformación de los clásicos esquemas de bienestar social, tanto a nivel de los países altamente industrializados como de aquellas regiones periféricas (ejemplo, América Latina), no se dio de forma aislada, sino que fue interdependiente de una crisis sistémica expresada en diversos planos. A saber: la crisis del Fordismo como forma predominante de producción y organización del trabajo; la crisis del Keynesianismo como modelo de gestión de la economía, y la crisis del formato burocrático tradicional sobre el cual se construyeron las administraciones públicas. En síntesis, estaba en cuestión el rol del Estado dentro del formato de acumulación capitalista, en la medida que ya no era parte de la solución, sino del problema (EVANS, 1996).

La alternativa que se fue configurando tuvo como eje vertebral los postulados del Neoliberalismo, que promovieron un proceso de mercantilización de funciones y relaciones sociales que hasta el momento eran reguladas o provistas por el Estado y con lógicas desmercantilizadoras (PIERSON, 2006; AMABLE, 2011), combinadas o justificadas por un nuevo entorno caracterizado por la globalización creciente del comercio, la financiarización de los procesos económicos y la deslocalización de empresas, entre otros factores. A pesar de que esta nueva configuración adquirió rasgos distintivos en cada país, de acuerdo con sus legados institucionales, algunos autores como Jessop (2008) caracterizaron esta figura histórica como Estados Competitivos Schumpeterianos en la medida que cada uno de ellos orienta su accionar y alcance en función de una inserción competitiva en los mercados internacionales.

En su dimensión social, el paradigma emergente en América Latina (FRANCO, 2001) se propuso transformar las estructuras existentes a partir de tres grandes líneas: descentralización, focalización y privatización. La situación de “austeridad permanente” (Pierson, 2006) tornaba necesario que los recursos públicos se utilizaran específicamente para atender situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, orientando el gasto hacia programas específicos, y que financiaran la demanda en lugar de la oferta, siguiendo el objetivo de que “el dinero siguiera al cliente”.

A partir de ese momento, se ensayaron diversas estrategias de intervención, que en mayor o menor medida estuvieron guiadas por los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), orientadas a lógicas de mercado a partir de la creación de agencias que compiten por usuarios o clientes; y otras, proponiendo abordajes

intersectoriales. Desde los postulados de este paradigma, que se volvió hegemónico al menos discursivamente, el Estado debía concentrarse en “conducir” a partir de la definición de grandes líneas estratégicas, dejando a la administración “remar”, brindándole libertad de gestión a organismos tercerizados o directamente privatizando la provisión (NARBONDO, 2003). En el mismo sentido, la propuesta de reforma planteada tenía entre alguno de sus principales objetivos achicar los grandes ministerios sectoriales a partir de la creación de agencias o programas especializados en un solo issue o asunto.

Este proceso de “agencificación” consiste básicamente en la creación de unidades autónomas o semi autónomas que tienen por objetivo mejorar el desempeño de la administración a partir de una lógica de especialización funcional, flexibilización laboral y orientación a la gestión por resultados, a partir de un uso más eficiente de los recursos (POLLITT et al, 2004). Este proceso, enmarcado en las reformas gerenciales, implica idealmente que la gestión de estas unidades se organice a partir de un gerente, que se vincula con la autoridad política mediante un contrato, y que tiene libertad de gestión respecto a los recursos humanos y financieros para llevar adelante su tarea. Estas disposiciones ponen en tensión los principios constitutivos de la burocracia tradicional de corte weberiano.

Uno de los elementos compartidos de estas innovaciones institucionales fue la conceptualización de la pobreza, o de la idea de “protección social”, como un conjunto de vulnerabilidades presentes en ciertos grupos de la población, que requieren abordajes distintos a los existentes hasta ese momento (SERRANO, 2005). La implementación de programas de combate a la pobreza de tipo focalizado siguió una expansión rápida y desordenada, que algunas veces fueron instalados dentro de estructuras ministeriales existentes, y en otros casos se radicaron institucionalmente como programas dependientes del centro presidencial.

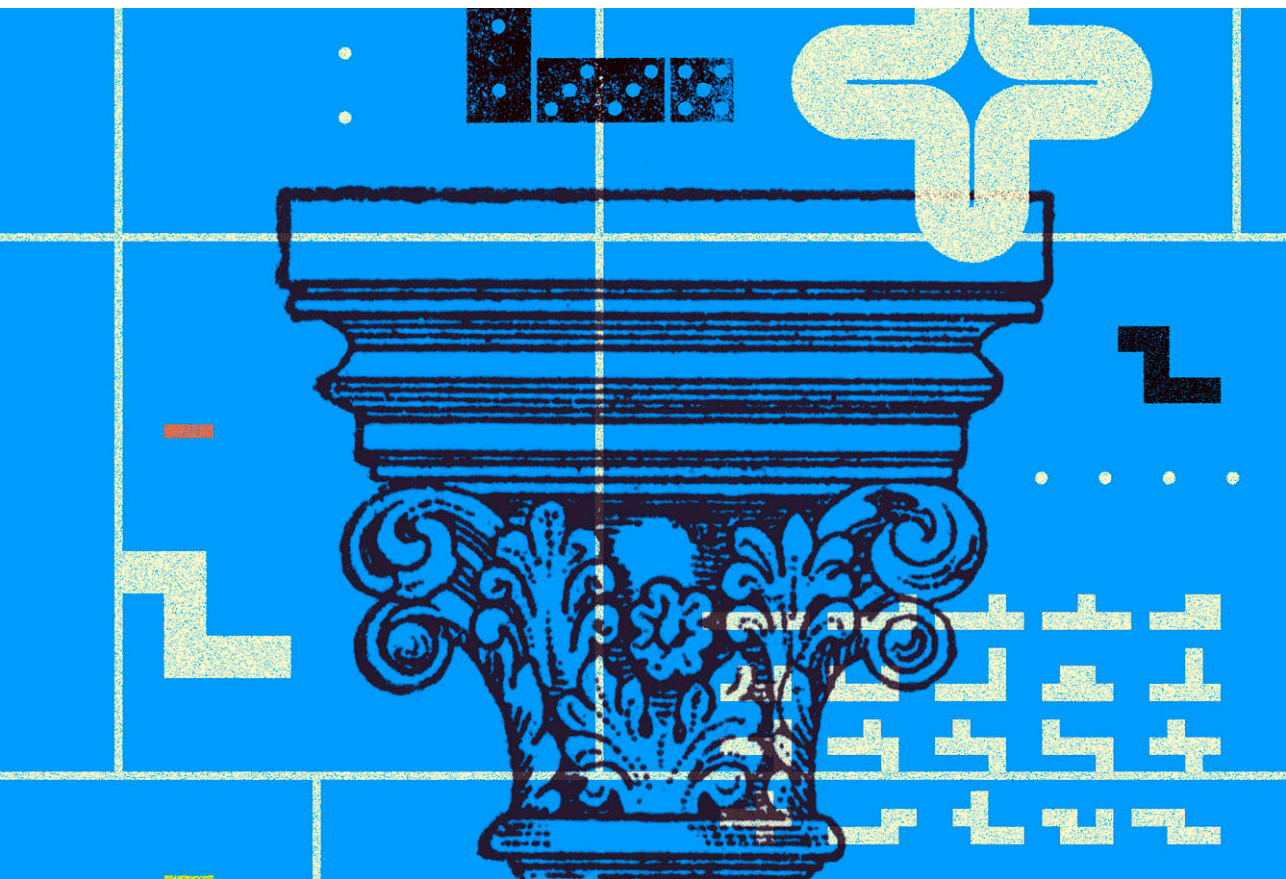
“Los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas diversas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etarias, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial y surgen desde los ministerios de vivienda, educación, salud o empleo, pero operan como programas focalizados con particulares diseños metodológicos y organizacionales y, en general, la forma en que operan no se asemeja a la práctica cotidiana de sus respectivos sectores...” (ACUÑA & REPETTO, 2006, p. 4).

Este proceso de transformación institucional puede asociarse a lo que la literatura sobre cambio institucional denomina cambio “por capas” (STREECK & THELEN, 2005) en la medida que ante las resistencias y/o dificultades de promover ciertas transformaciones de tipo estructural, la opción política es crear innovaciones en los márgenes, que potencialmente puedan ir erosionando o modificando las lógicas existentes (en este caso la fuerte sectorialización de las políticas sociales). Una de las virtudes de este tipo de esquema de cambio radica en que debido a que las transformaciones no operan directamente en los propios esquemas ya

existentes, por lo general carecen de resistencias u oposiciones fuertes (STREECK & THELEN, 2005).

Esta dispersión y fragmentación de la oferta pública responde al principio de desconfianza hacia los formatos tradicionales de provisión en clave universal y de carácter eminentemente público, que requieren una reorientación hacia lógicas focalizadas y más cercanas a las necesidades concretas de la población beneficiaria. Alineados con este enfoque, buena parte de las respuestas institucionales para promover políticas y programas sociales de carácter focalizado han consistido en estructuras que se ubicaban por fuera del control jerárquico de un ministerio, muchas veces dependientes políticamente de los centros de gobierno (presidencias fundamentalmente), financiados por préstamos internacionales, y con escasa institucionalización (MIDAGLIA, 1998).

Posteriormente, y a partir del reconocimiento de los problemas derivados de esa estrategia *ad hoc* de innovación institucional en la conducción política de iniciativas públicas novedosas, se comenzó a proponer modificaciones dirigidas a recomponer la “mirada sistémica” desde el Estado, pero sin que esto implique una marcha atrás en el proceso de agencificación (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007). Estos modelos denominados “post Nueva Gestión Pública” (post NGP) se apoyaron en las nociones de intersectorialidad e integralidad, con el objetivo de lograr intervenciones más efectivas a la hora de lidiar con problemas complejos.



Esta corriente de ajustes y reformulaciones del aparato estatal puede ser enmarcada temporalmente a mediados de la década del noventa del siglo pasado, cuando se hicieron bien palpables los efectos más duros del paquete de reformas socioeconómicas y de estructura pública asociadas al Consenso de Washington. Es así como se procesa un giro retórico que puso en el centro la noción de “Reforma del Estado” (MENDES PEREIRA, 2006). El objetivo ya no era dismantelar el aparato estatal per se, sino que se requería revisar ciertas prácticas y procesos estatales, a partir de instancias de coordinación y colaboración entre organismos públicos y además con el resto de los actores sociales que tienen responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos.

En este contexto político y de ideas disponibles, emergen en diversos países de América Latina los nuevos Ministerios Sociales. La puesta en funcionamiento de este tipo de agencias públicas es un buen ejemplo de las dificultades asociadas a los objetivos de las reformas post NGP, entre otras cosas porque los intentos por fortalecer al centro político en un entorno de fragmentación institucional implica redistribución de los recursos de poder (y por ende entraña conflicto), la instauración de espacios de coordinación también entrañan pérdida de responsabilidades (y sobre todo recursos) por parte de actores e instituciones históricamente consolidadas, al tiempo que, la complejidad de los procesos sociales determina la necesidad de ciertos niveles de especialización que puede derivar en una inflación institucional (CHRISTENSEN & LAEGREID, 2007).

Características generales de los ministerios sociales

Los Ministerios Sociales de creación reciente en la región inicio del siglo XXI, tienen como el objetivo central racionalizar el paquete disperso de prestaciones sociales, dirigidas generalmente a grupos con múltiples necesidades, y promover así un enfoque intersectorial de las intervenciones públicas. Pasadas ya casi dos décadas del inicio de este proceso, es posible evaluar la efectiva puesta en práctica estas opciones de política pública. Como primer punto, destaca sin dudas que la operativa rutinaria, así como la mayor parte de los recursos de la nueva institucionalidad o mejor dicho agencia pública, estuvo concentrada en la gestión de los programas de transferencia condicionada de renta. Por ende, los objetivos vinculados a la coordinación de políticas sociales o la promoción de programas integrales quedaron bastante relegados (CASTILLO, FUENTES & MIDAGLIA, 2015).

Este proceso se vio reforzado debido a que estas nuevas organizaciones estatales no lograron construir una legitimidad suficiente entre sus pares ministeriales. Ante la imposibilidad de lograr acciones compartidas de manera estable, los ministerios sociales comenzaron a intentar superar la sectorialidad, incorporándola en su interior, y por ende: en nombre garantizar un abordaje pro integralidad, se asumió una lógica de espejo de los ministerios ya existentes.

Es así como comenzaron a proliferar programas focalizados de tipo sociolaboral, socioeducativo, sociosanitario, que no modifican los formatos tradicionales

de provisión sectorial, están escasamente financiados, no poseen las capacidades administrativas ni políticas para trascender dicho rol marginal, y tampoco complementan o completan vacíos o debilidades de los sistemas de salud, de educación o de empleo, entre las principales áreas de acción. Como se podrá observar en el caso uruguayo en la siguiente sección, los espacios de coordinación interinstitucional que se generaron a nivel subnacional o local presentaron enormes dificultades para incorporar activamente a los representantes sectoriales (escuelas, hospitales y demás centros de provisión de bienes y servicios).

Del lado de la demanda de estas prestaciones, la situación también presenta importantes diferencias respecto a la matriz tradicional de bienestar, en la medida que la población beneficiaria no se configura en un actor colectivo con capacidad de movilización y presión, sino que por el contrario se trata de individuos dispersos y sin recursos para generar algún tipo de acción colectiva que impulse ciertos cambios para asegurar intervenciones públicas integrales e intersectoriales.

En cierta forma, las transformaciones mencionadas responden y reflejan el discurso dominante que se apoya en el individualismo y la fragmentación:

“Dentro de cada país (...) lo que se presenta es una mezcla de individualismo y particularismos identitarios y sociales. Si antes, (...) eran derechos universalizados, al menos en su concretización legal en el seno de la nación (...), lo que cuenta hoy es más bien la concretización de políticas específicas para cada grupo social – en su aislamiento en relación con los otros-. Es ésta la cara social del liberalismo contemporáneo, sobrepasando y combinándose con el neoliberalismo en su forma más pura.” (DOMINGUES, 2013, p. 191)

¿Qué ha ocurrido desde el lado de los diferentes ministerios sectoriales? La construcción histórica reforzó una lógica de compartimentos estancos, con escaso vínculo horizontal entre agencias estatales, debido entre otras cuestiones al hecho de que cada sector posee especificidades en términos de regulación, provisión y financiamiento, pero, además, también son diferentes los colectivos y actores sociales que se vinculan con las autoridades políticas y la burocracia. En esos entornos, cualquier tipo de iniciativa que tenga como objetivo coordinar ciertos planes y programas supone necesariamente una redistribución de los recursos de poder como por ejemplo el manejo presupuestal, lo que implicará resistencias lógicas a estos cambios.

Además, nuevos ministerios sociales no logran tener incidencia en las decisiones de asignación del gasto público en ese amplio campo de acción, y en consecuencia los deja fuera de decisiones sustantivas en la formulación de las políticas estratégicas de protección. La institucionalidad estatal resultante actualmente combina ministerios débiles para implementar políticas con carácter intersectorial, pero que al mismo tiempo debe administrar una cantidad muy importante de programas focalizados que tienen pretensión de asegurar un abordaje integral de ciertos problemas sociales, y cuyo desempeño depende en cierta forma de la colaboración de otros actores (públicos y/o sociales) que no cuentan con incentivos claros trabajar

de forma coordinada o colaborar de manera permanente. El resultado entonces es el de una “provisión sectorializada” de la pobreza, que es incapaz de alinear a otros sectores de las políticas públicas, en la medida que consideran ya no es su responsabilidad de esa agencia estatal tradicional ocuparse de ciertos colectivos porque ahora son el público objetivo de los nuevos ministerios sociales

Si bien excede la pretensión de este artículo ahondar en las razones generadoras de este estado de situación de los nuevos Ministerios Sociales, es posible identificar someramente la incapacidad de esos organismos de construir autoridad entre sus pares, ya que ni presupuestalmente y políticamente han logrado incorporar temas estratégicos de bienestar de mediano plazo en la agenda pública. Parece correcto afirmar, que las prioridades estas entidades estatales se ha concentrado una parte en las coyunturas económicas críticas y sus consecuencias sociales, y por otra, en temáticas de pobreza estructural de difícil reconversión. De esta manera, se produce cierto grado de contradicción entre su objetivo esencial de administrar coordinadamente la oferta pública social, potenciando las intervenciones hacia los grupos vulnerables y sus escasas capacidades administrativas y políticas, combinadas con sectoriales fuertes, que disponen de poder de veto y bloqueo. En consecuencia, los Ministerios Sociales consolidan un rol residual del componente de política de asistencia que se ha incluido en los esquemas nacionales de protección social.

A partir de las limitaciones institucionales y políticas mencionadas, el ámbito de desarrollo de estas nuevas agencias estatales quedó reducido a operar en los márgenes de cada sectorialidad, asumiendo la atención focalizada a colectivos poblacionales que presentan un cúmulo de carencias socioeconómicas, operando en la práctica con dispositivos de atención que tienden a “sectorializar la pobreza”.

LA ORIENTACIÓN INTEGRALIDAD DE LAS PROTECCIONES DE ASISTENCIA

El enfoque integral de las políticas comenzó a imponerse, al igual que la creación de agencias estatales especializadas, en un escenario de reforma del Estado, que cuestionaba el intervencionismo del Estado, ya sea como proveedor de servicios públicos, empresario y/o regulador de bienes estratégicos para el desarrollo. Esta perspectiva se trasladó al campo social, y más específicamente a la discusión sobre el futuro de los tradicionales modelos de bienestar, edificados en torno a un mercado de empleo formal. Así, se incorporó el enfoque de la integralidad en la agenda de revisión de las políticas públicas, con la intención de transformarlo en un criterio operativo en la atención a nuevos riesgos sociales.

Este proceso reformista promovió la revisión de protecciones sociales clásicas e incluso la privatización de servicios estatales, imponiéndose la perspectiva técnica y política relativa a que las problemáticas socioeconómicas complejas requerían de un patrón de acción que superara la típica atención pública sectorial. En este

contexto, la opción de integralidad de las iniciativas sociales comenzó a asociarse con las estrategias políticas de recorte de las prestaciones públicas. Si bien conceptualmente la disminución de la intervención del Estado es independiente del diseño de los programas de orientación integral, y en consecuencia intersectoriales, los mecanismos políticos utilizados para la reforma social los emparentaron en la práctica. La promoción de un modelo de protección residual, centrado en el tratamiento las vulnerabilidades sociales condujeron a que las iniciativas integrales quedaran estrechamente vinculados a las prestaciones de y para grupo sociales pobres.

No hay lugar a duda que las situaciones de insuficiencia económica, así como las necesidades de bienestar relacionadas con atributos poblacionales etarios, étnico-raciales y de género, demandan una gama de servicios públicos que una sola agencia estatal no tiene capacidad de brindar. Es así, que la modalidad de gestión que deberían adoptar las nuevas protecciones sociales difiere de un modelo a cargo de reparticiones específicas del Estado, e implica diseños de política pública y pautas de acción intersectoriales. La multicausalidad presente en el surgimiento y reproducción de los actuales riesgos sociales presiona a las diversas entidades estatales a tomar decisiones y ofrecer respuestas conjuntas, es decir, interinstitucionales.

De esta manera, la noción de integralidad moderna se respalda en la necesidad de tratar coherente y globalmente aquellos problemas persistentes que no parecen disponer de soluciones vía el mercado y además obstaculizan la integración de poblaciones a su entorno social de referencia. En palabras de Cunill Grau (2014), la intersectorialidad tiende a suponer diálogos y colaboraciones entre agencias estatales y privadas o de la sociedad civil en pos de mejorar la provisión de servicios públicos.

Además, el enfoque de integralidad en las políticas de protección puede contemplar la perspectiva de derechos, en el entendido que cualquier ciudadano, ya sea por factores macroeconómicos (recesión y sus consecuencias sociales) o individuales (etapa del ciclo vital; problemas familiares -fallecimiento, separación de los integrantes del hogar, accidentes; etc.) puede recurrir a apoyos estatales específicos para transitar esa fase de coyuntura. Si bien la atención de este tipo de casos supone la activación de políticas sociales de orientación focalizada en determinadas necesidades y grupos poblacionales, la noción de derecho radica en la posibilidad que todo ciudadano en condiciones de vulnerabilidad o movilidad descendente puede recurrir a estas prestaciones sociales, debilitándose así el carácter excesivamente selectivo de la intervención pública.

Pese a la necesidad institucional de establecer un funcionamiento intersectorial del aparato estatal para asegurar políticas integrales, se constata que esa dinámica de provisión pública no se ha logrado instaurar en la región. Una de las razones que ha dificultado la adopción de ese tipo de operativa radica en el proceso político que genera la implantación de prácticas integrales, donde se tiene que compartir

información de las agencias públicas involucradas, es la posibilidad de impulsar instancias de redistribución de los recursos institucionales entre las reparticiones estatales (SHANNON, 2005).

Otra de las explicaciones sobre los obstáculos en la adopción de prácticas integrales, refiere a que la mayoría de los países latinoamericanos, incluido Uruguay, no se han llevado a cabo reformas organizativas del Estado que favorezca un funcionamiento público articulado, a la vez que premie políticamente, cualquiera sea el gobierno de turno, las acciones coordinadas.

En este escenario, la creación de Ministerios Sociales pareció configurarse en una respuesta para suplir las fallas de la intervención, pero únicamente en el campo social, más específicamente para enfrentar las diversas exclusiones que padecen sectores poblacionales. A partir de la emergencia de esta nueva agencia estatal (Ministerios Sociales), las prestaciones integrales e intersectoriales y las situaciones de pobreza se constituyeron en un fenómeno político asociado. Planteado de otra forma, las intervenciones públicas integrales son requeridas para el tratamiento de los riesgos sociales más críticos. Los programas de transferencias monetarias se convirtieron en un sello distintivo de esas nuevas secretarías de Estado, y los programas públicos que las complementan fueron los indicadores prácticos del intento de asegurar enfoque integral de la protección social.

La habilitación de esa oferta auxiliar o de complemento de las mencionadas transferencias, requirió cierto nivel de sectorialización de esas iniciativas públicas, tanto para lograr articulaciones con las reparticiones especializadas del aparato estatal, así como con la pretensión de evitar acciones duplicadas o superpuestas. Ese universo de prestaciones se tradujo en intervenciones singulares y focalizadas en necesidades sociales, agrupadas en campos de acción pública emparentados con las clásicas sectoriales, en el intento de ordenar la multiplicidad de propuestas públicas. En este marco, surge el paquete de programas socio-laborales (trabajo protegido, cooperativas; etc.); los programas socioeducativos (distintas apoyaturas a niños/as y jóvenes en centros de enseñanza formal; iniciativas de re-vinculación educativa); programas de alimentación (transferencias monetarias simples o reforzadas según estado nutricional del hogar); los programas socio-sanitarios (seguimiento de embarazadas; niños/as con bajo peso al nacer).

Esta peculiar sectorialización o *seudo* sectorialización de la oferta pública en el ámbito de los Ministerios Sociales, producto de las exigencias operativas -explícitas o implícitas- de coordinación intersectorial, ha producido una serie de consecuencias institucionales no contempladas en la instalación de esas agencias estatales.

La consagración de un organismo que asume en el aparato del Estado la atención exclusiva de los colectivos más vulnerables favorece que los ministerios tradicionales se “liberen” de la responsabilidad de encargarse de las diferentes situaciones de exclusión en cada una de las arenas sectoriales. Esta diferenciación institucional en el abordaje de las problemáticas sociales y en consecuencia de los

colectivos afectados, conduce a un incremento de la segmentación institucional del bienestar, que en algún sentido “*descrema*” al interior del propio sector público, trasladando en la práctica, a colectivos desde los ministerios sectoriales hacia los nuevos ministerios sociales.

“En algunos casos, ...la creación de ese tipo de organismos, más que contribuir al logro de una política integral ... termina obstruyendo las posibilidades (...) dicha integralidad, ya que los demás actores involucrados en la temática (por ejemplo, Ministerios de Salud o de Educación...) tienen escasos incentivos a movilizar y confluir sus recursos estratégicos hacia el organismo formalmente responsable de atender a [esos] grupos poblacionales.... Si eso acontece, los avances hacia una política integral... serán claramente muy pocos, y persistirán los abordajes fragmentados.” (REPETTO, 2022).

Si bien, el concepto de descreme, “*cream skimming*”, se utiliza para catalogar el funcionamiento de los prestadores privados en el área de la protección social, seleccionado poblaciones con bajos niveles de riesgos o mejores probabilidades de una trayectoria vital exitosa (JORDANA, 2006), resulta adecuado aplicarlo a la esfera pública. En un aparato estatal que cuente con instituciones especializadas en el tratamiento de las exclusiones sociales, cabe esperar un proceso de descreme de los beneficiarios, que suponga un “corrimiento” de las poblaciones, desde sectoriales tradicionales de orientación universal hacia las nuevas agencias focalizadas en el tratamiento de la pobreza. De esta manera, los mecanismos propios de los mercados para elegir a sus clientes, en algún sentido son imitados o internalizados en las esferas estatales a partir de diseños institucionales que localizan en un único organismo (los Ministerios Sociales) la instrumentación de prestaciones integrales hacia segmentos vulnerables. En consecuencia, la diferenciación institucional en el tratamiento de los riesgos sociales opera como filtro y condicionante de la ubicación en la órbita pública de este tipo de prestaciones sociales.

Más allá de los impactos políticos e institucionales de la nueva oferta social arriba detallados, importa señalar otros efectos agregados en relación con el sistema de bienestar en su conjunto. La inclusión de los grupos vulnerables en el esquema de protección nacional, que generalmente están insertos en el mercado de empleo informal, torna extensiva la cobertura de las prestaciones públicas, trascendiendo los requisitos de la llamada “seguridad social contributiva”. Es decir, pese a la preeminencia de una lógica pro-mercado en la atención de los problemas sociales derivada del modelo de desarrollo vigente, se advierte la necesidad de la intervención estatal para atender necesidades socioeconómicas que el crecimiento y el mercado no logran resolver satisfactoriamente.

La incorporación pública de los sectores sociales desfavorecidos en la operativa distributiva nacional vía las prestaciones de asistencia, es considerada en sí una buena noticia desde la perspectiva académica y política a favor de la moderación de las exclusiones poblacionales, y a la vez, que una limitación de las prácticas clientelares de otorgamiento de bienes públicos a los sectores populares. (GARAY,

PALMER-RUBIN & POERTNER, 2020). Simultáneamente, la incorporación de nuevos segmentos poblacionales a la dinámica de provisión pública, genera nuevas dificultades institucionales relativas a un aumento de la estratificación de las prestaciones del esquema de bienestar, y a una mayor segmentación institucional (ANTÍA et al, 2013; FILGUEIRA, 2013).

EL CASO EMPÍRICO DE ANÁLISIS: URUGUAY ENTRE LA INNOVACIÓN Y LA PERMANENCIA DE LOS EJES DEL BIENESTAR NACIONAL

El análisis del caso uruguayo que se presentará a continuación tiene la pretensión de mostrar la limitada jerarquía institucional de los Ministerios Sociales comparativamente con sus pares sectoriales, así como la residualidad de sus prestaciones y la inevitable sectorialización de esas intervenciones como alternativa de asegurar la interacción con los organismos estatales y propender a ciertos niveles de coordinación intra-Estado.

En el caso de Uruguay, el nuevo Ministerio especializado en los casos de vulnerabilidad y pobreza, se denomina de Desarrollo Social (MIDES). Esta agencia estatal se creó en el año 2005 bajo el primer gobierno de la coalición de izquierda (Frente Amplio) en un contexto social de fuerte deterioro, producto de la crisis que atravesó el país en el año 2002. La atención a la situación social de la época fue una de las prioridades políticas que se planteó esa administración política. Si bien a la interna del partido gobernante no había consenso sobre el formato institucional que gestionaría el nuevo paquete de protecciones finalmente se optó por la creación de una entidad especializada, el MIDES.

Ese ministerio tenía dos grandes cometidos institucionales: uno de corto plazo, relativo a la ejecución inmediata de un conjunto de medidas sociales agrupadas en un plan de emergencia (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, -PANES-) y por otro, se le adjudicó la función estructural de coordinar una serie de políticas y programas públicos dirigidos a poblaciones vulnerables que se encontraban dispersos en el entramado estatal. Es decir, reorganizar la oferta pública que atiende los llamados nuevos riesgos sociales, (MIDAGLIA & CASTILLO, 2010).

El Plan de Emergencia se concibió como un dispositivo público y transitorio para atender la coyuntura social crítica de comienzo de siglo, pero a la vez se lo manejó como un antecedente institucional para proyectar un paquete de prestaciones públicas permanentes hacia los grupos sociales en condiciones de pobreza, más allá de los ciclos económicos. En otras palabras, comenzó a discutirse la generación de iniciativas sociales estables dirigidas a sectores poblacionales que tienden a permanecer en la informalidad laboral y en consecuencia al margen de las protecciones públicas: los *outsiders* latinoamericanos.

En ese marco, en primera instancia se aprobó en el año 2005 el PANES a partir de la ley 17.869, que establecía una transferencia monetaria, el Ingreso Ciuda-

dano, en tanto prestación principal, acompañada de otro conjunto de programas auxiliares que trataban problemáticas específicas de la vulnerabilidad. En el año 2008, finalizada la vigencia del PANES, se establece el Plan de Equidad (PE), y de manera similar al anterior, se organiza en base a una transferencia monetaria: las Asignaciones Familiares² (AFAM-PE-Ley 18.227) y también se reitera el enfoque del PANES, en el sentido que se refuerza su operativa con otro conjunto de bienes públicos que atienden distintas expresiones de la pobreza.

La transferencia monetaria de cualquiera de los planes mencionados (el PANES y el de Equidad), tenía un carácter condicionado, en línea con el diseño adoptado por las iniciativas similares en el resto de los países de la región (MIDAGLIA & SILVEIRA, 2011). Esa condicionalidad se expresaba en controles sanitarios regulares por parte de los/as menores a cargo y la concurrencia a instituciones educativas. Sin embargo, el impacto efectivo de estas medidas fue mínimo en los ámbitos sanitarios y educativos. Asimismo, no se constataron efectos positivos sobre otras esferas de la vida cotidiana de esos hogares como es el empleo de los miembros adultos (ANTÍA & ROSSEL, 2021).

Ahora bien, los diferentes tipos o regímenes de AFAM operativas, a grandes trazos, las que apoyan a los trabajadores formales y de las nuevas orientada hacia los sectores informales y de bajos recursos, es una excelente demostración del aumento en la segmentación de la institucionalidad estatal. Se asiste a un movimiento político contradictorio en el área social, ya que por una parte se incorporan en el esquema de protección, vía nuevos programas de transferencias, a las poblaciones históricamente excluidas; pero simultáneamente esa inclusión se realiza a través de uno de los organismos más débiles del aparato estatal: el MIDES.

La mencionada segmentación de las agencias estatales, que se corresponde a su vez con la estratificación socioeconómica de los públicos referentes, produce dos efectos institucionales significativos que están estrechamente vinculados. Uno de ellos, refiere a la diferenciación “estigmatizante” de los organismos públicos del área social a través de sus clientelas. Resulta adecuado afirmar que “los pobres uruguayos” son los sujetos priorizados de protección del nuevo Ministerio Social. Por otra parte, una segunda consecuencia de esa diferenciación institucional remite a la promoción de la sectorialización de las prestaciones complementarias a las transferencias monetarias del Plan de Equidad, favoreciendo la “salida” de los grupos desfavorecidos de los tradicionales organismos sectoriales, algo así como el *descreme* de población al interior del aparato estatal.

2 Las Asignaciones Familiares (AFAM) son un instrumento clásico de la Seguridad Social vigente desde los años '40 que protege a los hogares de los trabajadores formales integrado con menores de edad y gestionado por la institución “madre” del sistema, el Banco de Previsión Social (BPS). A partir de 2008, ese dispositivo bajo otra normativa y forma de gestión (monto de la transferencia, agencias administradoras, criterios de acceso, etc.) se ha extendido a familias con niños que presentan un conjunto de carencias críticas, con independencia del tipo de inserción laboral de los adultos del núcleo. En definitiva, estas nuevas AFAM-PE pese a utilizar la misma denominación genérica que la prestación de la seguridad social, se configura como un régimen de protección especial, en clave de asistencia social.

Analizando en detalle la oferta de programas complementarios del MIDES, se observa que la iniciativa de trabajo protegido, *Uruguay Trabaja*, que brinda instancias de formación para mejorar las condiciones de empleabilidad de los estratos más vulnerables, deslinda a estos grupos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) históricamente encargado de los temas de empleo y reconversión laboral. De esta manera, el MTSS delinea políticas de empleo dirigidas esencialmente a los/as trabajadores/as formalizados (seguros de desempleo, seguro de accidente, etc.), así como estrategias de capacitación y recalificación mediante entidades asociadas como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Durante el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2014) liderado por José Mujica, se hizo énfasis en prestaciones hiper focalizadas, los llamados *Programas Prioritarios*, para enfrentar las situaciones de pobreza extrema e indigencia que perduraban pese al crecimiento económico del país (MIDAGLIA & VILLEGAS, 2018). En el marco de ese nuevo paquete de programas sociales se diseñó la propuesta *Cercanías*, referida al acompañamiento de la población en situación de pobreza, cuya finalidad consistió en el establecimiento de nexos de esos grupos con las prestaciones a cargo del MIDES, y las de otros servicios sociales disponibles en el país.

Bajo este enfoque de combate estrecho a la pobreza, se estableció la iniciativa *Uruguay Crece Contigo* (UCC), que más allá de ajustes en su encuadre institucional, se localizó definitivamente en el MIDES, configurándose como una política socio-sanitaria dirigida a la primera infancia carenciada (MIDAGLIA & TEJERA, 2016). Se constató nuevamente que una política pública emparentada con intervenciones del área de la salud, se ubicó en la órbita del nuevo Ministerio Social, en lugar de instalarse en aquellas agencias estatales encargadas de la provisión de salud pública (Administración de los Servicios de Salud del Estado -ASSE-; Ministerio de Salud Pública -MSP-).

Otra protección novedosa fue la propuesta *Jóvenes en Red* dirigida a sectores pobres de 14 a 24 años de edad que abandonaron el sistema de educación y que no se encontraban insertos en el mercado de empleo. Esta protección se enmarcó en el plano socioeducativo y buscaba que los jóvenes finalicen su ciclo de enseñanza formal, incentivando a su reinserción en el sistema de educación y/o la búsqueda de empleo (MIDAGLIA & TEJERA, 2016). Las entidades sectoriales públicas con mayor grado de pertinencia para la adopción de tipo de programas sociales, no hay duda, eran las de enseñanza media o técnica, no obstante, se localizó en el MIDES.

Las estrategias de trabajo concebidas en el universo de programas prioritarios, definieron una modalidad de acción en clave proximidad con los grupos vulnerables, que modificó el formato típico de intervención pública. Es así, que se adoptó como metodología de trabajo social, ir a la búsqueda de las personas en circunstancias socioeconómicas críticas, con el propósito de acercarlas a la red de protección nacional, bajo el supuesto que esos sectores poseen información imprecisa sobre la provisión pública, y a la vez carecen de condiciones para generar acción colectiva en torno a demandas sociales. Este tipo de modificación en la modalidad

de intervención pública supuso que un conjunto de prestaciones sociales ya no fuese ofrecido desde una “ventanilla” específica, sino que los operadores públicos de cada programa en el marco del MIDES intentaban “captar” a las poblaciones objetivo (CAL, 2021).

Asegurando la lógica de provisión pública focalizada en la pobreza y de opción integral, se instauraron un conjunto amplio de mecanismos de coordinación inter-estatal que supuestamente facilitarían esta novedosa modalidad de atención social. Se constituyeron instancias de distinto nivel de jerarquía política e institucional para asegurar múltiples protecciones sociales intersectoriales e integrales. Por ejemplo, se instauró en el máximo nivel de autoridad política el Gabinete Social, integrado por los ministros del área social y económica estatal. En un ámbito intermedio se creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en el que participaban representantes de las secretarías sociales y de los servicios descentralizados y entes autónomos. A nivel del territorio, se habilitaron las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, integradas por representantes de entidades públicas sociales en los distintos Departamentos en los que se organiza políticamente el país.

Más allá de la consagración de este andamiaje institucional para lograr intervenciones intersectoriales e integrales, el paquete de prestaciones públicas resultantes se tradujo en programas dispersos y fragmentarios al interior del propio universo de políticas focalizadas. En la práctica, las coordinaciones de este conjunto de iniciativas públicas se lograban a través de acuerdos interpersonales entre técnicos y operadores sujetos a la capacidad de negociación, relacionamiento, contactos, el manejo de redes, de los participantes y gestores de esas protecciones (CAL, 2021). Este tipo de situación se tornaba aún más compleja cuando se intentaban identificar las articulaciones de esa provisión pública focalizada con la de tipo universal, enmarcada en el esquema clásico de bienestar (MIDAGLIA & VILLEGAS, 2018).

En líneas generales, resulta correcto afirmar que el MIDES fue la agencia privilegiada en el diseño e instrumentación de protecciones novedosas y a la vez residuales. Cabe plantear que esas prestaciones sociales operaron en la práctica como “programas puente” con la pretensión de abordar las diversas exclusiones sociales no contempladas en las respuestas estandarizadas de corte sectorial.

Estos programas sociales han sido catalogados como una de las últimas innovaciones en materia de políticas asistenciales del Estado uruguayo (BARÁIBAR, 2019), en la medida que subsanaron algunos de los vacíos de protección del esquema de bienestar nacional.

Culminada la etapa de administraciones políticas de izquierda en el país (2005-2019), y frente a un cambio de signo político en el gobierno actual, a lo que se agregó la crisis sanitaria mundial producida por el Covid-19, se está asistiendo a un refuerzo de estas políticas sociales, no obstante, se advierte ciertos ajustes en la orientación y gestión de esa oferta.

No hay lugar a duda, que este paquete peculiar de prestaciones públicas tenderá a permanecer, no obstante, obliga a realizar un análisis en detalle la estructura en conjunto del Estado Social nacional, no sólo de las coberturas y las calidades de los servicios ofertados, sino también la articulación efectiva del esquema vigente de provisión pública. Las iniciativas públicas focalizadas reafirman la necesidad de coordinación en el área pública social, y en algún sentido desafían las capacidades del Estado uruguayo y a sus instituciones sectoriales a trabajar de manera conjunta, más allá de la predisposición de las autoridades políticas de turno.

En caso de no resolverse estos desafíos institucionales, la segmentación entre las agencias estatales y la estratificación del bienestar se agudizará, facilitando una pauta de provisión pública altamente diferenciada, que tenderá a incrementar la desigualdad en el tratamiento de los principales riesgos sociales. Los nuevos Ministerios Sociales por sí solos, carecen de suficiente autoridad política para incidir en el conflicto distributivo, no sólo por los limitados recursos que se les asignan para instrumentar a las principales prestaciones focalizadas, sino también porque carece de actores colectivos con capacidad de presionar por la mejora e incremento de las protecciones públicas. En consecuencia, queda pendiente un debate público sobre las formas institucionales más adecuadas para abordar las problemáticas de pobreza y extrema vulnerabilidad y a la vez moderar los efectos políticos sobre el esquema de bienestar en su conjunto.

CONSIDERACIONES FINALES

Luego de pasadas algunas décadas de la creación de Ministerios de Desarrollo Social en diversos países de América Latina, vale la pena detenerse en observar y discutir el impacto que los mismos han tenido sobre la institucionalidad del área social del Estado, así como las consecuencias no deseadas y desafíos de la configuración construida. En este sentido, este trabajo ha intentado mostrar cómo los esfuerzos pro-integralidad de los últimos gobiernos en Uruguay, han inhibido los incentivos para promover reformas sectoriales más profundas, que sin lugar a duda conforman esfuerzos de largo aliento que requieren de la conformación de amplias coaliciones promotoras.

Al influjo de los postulados ofrecidos por la Nueva Gestión Pública, que entre otras cosas priorizan la competencia por sobre la colaboración a la hora de implementar políticas públicas, y la separación entre diseño e implementación; los dispositivos institucionales adoptados en materia de asistencia social reforzaron la estratificación existente, a partir de un proceso de hiper fragmentación de la oferta pública, buscando diferenciaciones a partir de la atención segmentada de poblaciones específicas.

La naturaleza de los problemas sociales a los que deben hacer frente estas instituciones (*wicked issues*) determinó que las respuestas se plantearan, al menos discursivamente, desde una lógica de integralidad. Sin embargo, al repasar el caso

uruguayo se observa cómo existe una brecha entre lo que se plantean los programas y su efectiva implementación (Grindle, 2009). Lejos de mejorar o trascender las lógicas sectoriales de provisión de bienes y servicios sociales, las respuestas llevadas adelante por el MIDES internalizaron la sectorialidad en clave de pobreza, pero sin mecanismos sólidos ni estables de trabajo con las sectoriales tradicionales (salud, educación o trabajo).

Se conjugan para esta situación al menos dos factores: las debilidades institucionales para la coordinación del MIDES y la falta de voluntad política del resto de ministerios para perder espacios y recursos de poder. Por el contrario, estas organizaciones “abandonaron” la responsabilidad de atender a los colectivos más vulnerables, que pasaron a ser exclusiva responsabilidad de la nueva institución. El correlato de este escenario lo constituye la debilidad de los Ministerios de Desarrollo Social a la hora de constituirse como efectivos rectores de las políticas sociales, a partir de su escasa capacidad para incidir en pujas distributivas o decisiones presupuestales vinculadas al diseño de políticas sociales, sean o no de corte asistencial.

Por otra parte, estos mecanismos focalizados atienden parcialmente las situaciones de vulnerabilidad, y tampoco logran revincular a las personas beneficiarias con los esquemas sectoriales clásicos, ya que la dinámica descrita ilustra cómo en el caso uruguayo, el MIDES sigue absorbiendo las respuestas a la pobreza y vulnerabilidad social, determinando que las sectoriales no asuman las situaciones y problemas de estos colectivos como suyas, concretándose así la “sectorialización de la pobreza” que se discutió a lo largo del artículo.

En definitiva, siguiendo a Guillermo O’Donnell (2008), quien trabajó sobre la idea de las múltiples caras del Estado, y las diferencias en el vínculo o encuentro con esas caras según nivel socioeconómico, raza, género o lugar de residencia, entre otras variables, la información presentada en este artículo parece reforzar la idea de que la cara del Estado que ven habitualmente los sectores sociales más vulnerables es la cara del MIDES, ya que cada vez más, los ministerios sectoriales prefieren no mirarlos.

Referencias

- ACUÑA, C. & REPETTO, F. La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social del Diálogo Regional de Política*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3ioAlU6>. Acceso en: 05/09/2022
- AMABLE, B. Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-economic Review*, n. 9, pp. 3-30, 2011.
- ANTÍA, F. & ROSSEL, C. Políticas de seguridad y asistencia social. En: Bidegain, G. Freigedo, M. & Zurbriggen, C. (Coords.): *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Ciencia Política, 2021.

ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. & MIDAGLIA, C. "La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina, 2013.

BARAIBAR, X. "Tensiones y dilemas en los programas de proximidad en Uruguay". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 164, pp. 31-43. ISSN, 2019.

BARBA SOLANO, C. Una Mirada no Convencional a las Transferencias Monetarias Condicionada (TCM) en América Latina: Tres Oleadas y una Tipología. En: Cimadamore, A.; Ivo, A.; Midaglia, C. y Barrantes, A. *Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina*, (coord.). México: CROP-Siglo XXI editores, pp. 48-86, 2019.

CAL, M. ¿Pequeños programas para grandes problemas?: debates en torno al universalismo y focalización en el Uruguay. Estudio de caso de los programas de proximidad. Tesis de Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Montevideo, 2021.

CASTILLO, M., FUENTES, G. & Midaglia, C. La difícil construcción política de la función de coordinación en el área pública social. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, n. 25, pp. 5-39, 2015.

CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, v. XVI, n. 2, pp. 539-564, 2007.

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual" en *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, n. 1, pp. 5-46, 2014.

DOMINGUES, J. M. Social liberalismo y dominación global. *Geopolítica(s)*, v. 4, n. 2, pp. 183-198, 2013.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, N° 140, pp. 529-562, 1996.

FILGUEIRA, F. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 22, n. 1, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 58. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

GARAY, C.; PALMER-RUBIN, B. & POERTNER, M. Organizational and partisan brokerage of social benefits: Social policy linkages in Mexico. *World Development*, v. 136, 2020.

GRINDLE, M. La brecha de la implementación. En: Mariñez Navarro, F. et al. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C.: Porrúa, 2009.

HOLLAND, A. C. & Schneider, B. R. Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 4, pp. 988- 1006, 2017.

JESSOP, R. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata, 2008.

JORDANA, J. Regulación y políticas sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales de América Latina. *INDES Working paper series*, pp. 1-63, 2006.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n. 5, 2006.

MENDES PEREIRA, J. El Banco Mundial y la Reforma del Estado: ¿Más allá del Consenso de Washington?. En: Portales, Y. (Ed.): *Pensar a contracorriente III*. Madrid: Editorial de Ciencias Sociales, 2006.

MIDAGLIA C. ¿Vieja o Nueva Institucionalidad?: Las Políticas Sociales en el Uruguay de los '90. Tesis de Doctorado enmarcada en el Instituto Universitario de Rio de Janeiro (IUPERJ), 1998.

MIDAGLIA & CASTILLO, M. El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo". En Mancebo, Ma. E.-Narondo, P.: *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: ICP-Fin de Siglo-CLACSO, 2010.

MIDAGLIA, C. y SILVERIRA, M. Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En: Barba SOLANO, C. & COHEN, N. (Comps.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2011.

MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M. & FUENTES, G. El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago de Chile, pp. 123-154, 2011.

MIDAGLIA, C. & TEJERA, R. Uruguay del Pepe Mujica: los cambios procesados en el campo de la asistencia social", En: Betancur, N. & Busquets, J. M. (Coords.). *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, pp. 43-68, 2016.

MIDAGLIA, C. & FUENTES, G. El tiempo pasa, nos vamos poniendo vetos. Los problemas de la izquierda uruguaya para concretar reformas sociales. En: Ordoñez, G. & Valencia Lomelí, E. (Coords.). *Nuevas (y Antiguas) Estructuraciones de las Políticas Sociales en América Latina*. México: CLACSO-Editorial Colegio de la Frontera Norte.

NARBONDO, P. Nuevo Paradigma de la Gestión Pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?. En: Ramos, C. (Ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2003.

O'DONNELL, G. Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Reforma y Democracia*, n. 42, 2008.

PIERSON, P. Sobrellevando la austeridad permanente. *Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas*. Zona Abierta, n. 114/115, pp. 43-119, 2006.

POLLITT, C., TALBOT, C., CAULFIELD, J. y SMULLEN, A. *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Londres: Palgrave MacMillan, 2004.

REPETTO, F. Abordaje conceptual y propositivo para una nueva institucionalidad de la protección social. Aprendizajes latinoamericanos para el caso de República Dominicana. *Herramientas Eurosocial*, n. 104, 2022.

SERRANO, C. *La Política Social de la Sociedad Global en América Latina. Nuevos programas de protección social*, mimeo. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

SHANNON, M. (2005). Mecanismos de coordinación. En Dubé y Schmithusen (Eds.): *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. Estudio FAO 142. pp. 163-181.

STREECK, W. & THELEN, K. *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Nueva York: Oxford University Press.

VALENCIA LOMELÍ, E. Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. *Annual Review of Sociology*, v. 34, n. 1, pp. 499-524.





Género y políticas de cuidado infantil en México: el caso del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007)

Gender and childcare policies in Mexico. The case of Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (2007) Programm

NORA NAGELS

Professora, departamento de ciencias políticas, Universidad del Québec en Montréal. Quebec – Canadá

Nagels.nora@uqam.ca

orcid.org/0000-0003-3094-9041

RESUMEN

A partir de una metodología cualitativa de análisis de literatura secundaria, este artículo analiza las características de género del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI) puesto en marcha en México en 2007. Se hace la pregunta si sus características de género son de “desengenerización” (de-degendering) o de “re-engenerización” (re-gendering) (Orloff 2017) promoviendo o no la desfamilización (ORLOFF, 1996) o “desmaternalización” (Mathieu 2016) del cuidado infantil. Se argumenta que, si el PEI tiene características de desengenerización por la promoción de la corresponsabilidad del cuidado infantil con el Estado permitiendo a las mujeres trabajar, otras características son de “re-engenerización”. La “desmaternalización” es limitada porque el servicio solo está disponible para las madres trabajadoras. Además, la baja calidad de los servicios y su cobertura limitada a las trabajadoras de bajos recursos reproducen la estratificación del régimen de bienestar basado en la dualización del mercado laboral mexicano.

Palabras claves: Género, políticas sociales, cuidado infantil, México.

ABSTRACT

This paper analyses the gendered features of the “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI)” program, created in 2007 in Mexico. Are these gendered features allowing processes of “gendering” o “de-gendering” (Orloff 2017) that promote or not childcare defamilialization or demothering (Mathieu 2016)? I argue that while some PEI gendered features are ones of “de-gendering” enhancing childcare co-responsibility between state and families allowing mothers to work, others features are ones of “re-gendering”. For example, because only mothers can access to the program, the demothering process is limited. In addition, low quality services and coverage restricted to poor working mothers reproduce Mexican welfare regime stratification based on dual labor market.

Keywords: gender, social policies, childcare, Mexico.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.115>

Recebido em: 29 de agosto de 2022. Aprovado em: 13 de novembro de 2022.

INTRODUCCIÓN

Desde hace 25 años, se enfrenta la crisis de los cuidados en América Latina y en México con transformaciones demográficas tales como los hogares encabezados por mujeres y el envejecimiento de la población. Las disposiciones patriarcales tradicionales en México han cambiado con la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral, en la educación y por la reducción de la natalidad (FILGUEIRA & MARTÍNEZ 2017). Sin embargo, la vida de los varones no se modificó tanto porque no asumen más trabajo reproductivo y doméstico gratuito que sigue siendo soportado, en su mayoría, por las mujeres. Estas transformaciones afectan todas las políticas sociales y en particular las políticas de cuidado infantil (ARZA & MARTÍNEZ 2018). Apenas llegado a la presidencia en 2007, el gobierno de Calderón creó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos (PEI). Es un programa no-contributivo que tiene como objetivo proveer servicios de cuidado infantil a las madres trabajadoras sin acceso a las guarderías proveídas por las instituciones de la seguridad social a sus afiliadas.

A partir de la revisión de la literatura secundaria y entrevistas institucionales, este artículo busca responder a la siguiente pregunta. ¿Cuáles son las características de género – implícitas o explícitas – del diseño del PEI?

Este trabajo se basa sobre la definición de “engenderización, degenerización y re-genderización” (gendering, re-gendering and degendering) de Orloff (2009; 2017) para evaluar estas características de género. El concepto de engenderización entiende que las políticas sociales no solo tienen efectos sobre las mujeres y los varones, pero también les constituyen, en su mayoría como desiguales. Se argumenta que, si bien el PEI promueve algunos procesos de degenerización porque permite a las mujeres alejarse de sus roles tradicionales de cuidado y trabajar, favoreciendo la desfamilización y la corresponsabilidad del cuidado infantil con el Estado, su diseño tiene serias limitaciones para promover procesos de degenerización completos y la igualdad de género. De hecho, las características de género del PEI también re-engenderizan, es decir construyen nuevas relaciones de género, pero no en favor de más igualdad social y de género. Estas nuevas relaciones permiten a las mujeres salir de sus roles únicos de cuidadoras siendo también trabajadoras, pero no fomenta la corresponsabilidad del cuidado con los varones porque solo está dirigido a madres trabajadoras. Asimismo, focalizado sobre las madres con bajos recursos y ofreciendo servicios de peor calidad que los servicios proveídos a las madres con trabajo formal, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar mexicano basado sobre la dualización de su mercado de trabajo. Estas características no solo reproducen las desigualdades sociales, sino también favorecen procesos de re-engenderización limitando la igualdad de género ya que es el Estado quien se encarga de la responsabilidad social de cuidado infantil ofreciendo servicios universales de alta calidad.

Este argumento se desarrolla en tres partes. La primera presenta el cuadro teórico y los conceptos de género, engenderización, desengenderización, desfa-

milización, re-engenerización y de cuidado infantil. La segunda parte documenta el contexto mexicano del cuidado infantil y de la elaboración del PEI. En la tercera parte, el argumento está desarrollado acerca de las características limitadas de desengenerización del PEI. La conclusión subraya estas limitaciones.

GÉNERO, POLÍTICAS SOCIALES Y DE CUIDADO INFANTIL

El concepto de género se refiere a las relaciones socialmente construidas entre mujeres y varones. El género es el mecanismo a través “del cual ‘mujer’ y ‘hombre’ y ‘masculino’ y ‘femenino’ llegan a ser conocidas como categorías conceptuales legítimas” (HTUN & WELDON, 2017, p. 160). Como escribió Joan Scott hace décadas, debemos entender el género como “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, y el género es una forma primaria de significar las relaciones de poder” (SCOTT, 1986, p. 1067). Este concepto rechaza toda forma de determinación biológica de las diferencias sexuales e insiste en el hecho fundamental de la construcción social de estas diferencias. Las relaciones de género están “encarnadas en la división sexual del trabajo, la heterosexualidad obligatoria, los discursos e ideologías de ciudadanía, maternidad, masculinidad y feminidad” (ORLOFF 1996, p. 51). Es, en otras palabras, esencial apreciar que “el género no es un atributo de los individuos sino una relación social, históricamente variable y que abarca elementos de trabajo, poder, emoción y lenguaje; atraviesa subjetividades individuales, instituciones, culturas y lenguaje” (ORLOFF, 2009, p. 318). Utilizar el concepto de género implica no sólo que las relaciones entre varones y mujeres son producto de procesos sociales, sino también que estas relaciones son jerárquicas y desiguales. Por tanto, el género es un sistema de dominación relacional, multidimensional, socialmente construido, contextualizado y en interacción y co-construcción. Como tal, se cruza y refuerza otros ejes de dominación estructural como los basados en la raza, la sexualidad o la clase (BERENI et al. 2012; KERGOAT, 2009).

Desde el concepto de género se construyó el de “engenerización” (gendering) que describe la formación activa de categorías de varones y mujeres. El término adopta una forma verbal del sustantivo “género” “para capturar los procesos activos, continuos y siempre incompletos que *constituyen* (hacen que surjan) (JONES, 1997, 265) ‘mujeres’ y ‘varones’ como tipos específicos de sujetos políticos desiguales” (BACCHI, 2017, p. 20; destacado en cursiva en el texto original). En estos procesos de “engenerización”, las políticas públicas son clave. “Engenerizan” porque producen y fomentan conductas y características definidas como masculinas o femeninas, “haciéndolas llegar a ser” (BACCHI, 2017, p. 20). Las políticas no sólo tienen consecuencias sobre las relaciones de género y sobre la vida de mujeres y varones, sino que les construyen y constituyen como desiguales. Las políticas públicas tienen papeles fundamentales en el proceso social de construcción y de negociación del género “a través de lo que se articula y lo que no se articula como un problema a abordar” (CHANFREAU, 2022, p. 3). Por lo tanto, “engenerizar es considerado

como una práctica de subordinación, constituyendo ‘mujeres’ y ‘varones’ en una relación de desigualdad” (BACCHI, 2017: 21) co-construida por otros procesos de subordinación basados sobre la raza, la heterosexualidad o la pertenencia a países de los Sures (BORGEAUD-GARCIANDÍA et al., 2020). Al asignar análisis de género a las políticas públicas, las académicas están tomando en cuenta las relaciones de género como causas y consecuencias de las políticas e instituciones públicas (ORLOFF 1996; JENSON y LÉPINARD, 2009). Esta tendencia de investigación está particularmente bien desarrollada en el análisis de las políticas sociales (por ejemplo, ORLOFF, 1993; 1996; O’CONNOR, 1996; LEWIS, 1992; JENSON, 1997; NAGELS, 2018; SAINSBURY, 2008; WALBY, 2020)

En este ámbito, la literatura en estudios de género sobre las políticas sociales demostró como estas políticas no solo tienen efectos sobre las relaciones de género, pero también como producen estas relaciones y ciertas categorías de mujeres y varones (por ejemplo: SAINSBURY 1996; STAAB 2017; ORLOFF 1996; JENSON 2015; NAGELS 2018). Académicas (p. ej., JENSON, 1986; LEWIS, 1992; ORLOFF, 1993, 1996; SAINSBURY, 2008; MATHIEU, 2016; CHANFREAU, 2022) han “engenerado” los regímenes de bienestar al demostrar las consecuencias de género de las políticas sociales, pero también como estas políticas están “engenerizando” construyendo lo que deberían ser “varones” y “mujeres” en un tiempo y espacio determinado. Las políticas sociales “pueden organizarse en torno a las lógicas del patriarcado, de la neutralidad de género o de la igualdad de género; pueden facilitar la vida doméstica y la dependencia de las mujeres o el empleo y la independencia económica de las mujeres, [pueden promover] los varones como proveedores económicos del hogar, su cuidado [por mujeres] además del trabajo remunerado. Y bien pueden hacer una mezcla de estas cosas” (ORLOFF, 2017: 132). Las políticas sociales, “por diseño o por defecto, definición u omisión [...] dan forma a la participación y posición de varones y mujeres en el mercado, la política y el hogar en formas notoriamente diferenciadas por género” (STAAB, 2017: 22). Por ejemplo, durante muchos años, las políticas relacionadas con el trabajo remunerado, la familia y el cuidado infantil “engeneraron” las categorías de “trabajador” y “padre” a través de supuestos normativos, interpretando al varón como el principal proveedor de ingresos y a la mujer como la principal cuidadora en una familia heteronormativa. Estas políticas (re)produjeron la división sexual del trabajo contribuyendo a las desigualdades económicas entre varones y mujeres (CHANFREAU, 2022: 2). Los impuestos, las normas sobre prestaciones sociales, las pensiones, las licencias parentales, las políticas de educación y de cuidado no solo reflejan las normas de género, sino que moldean y constituyen las relaciones de género (JENSON & SINEAU, 2001; STAAB 2017, ORLOFF, 2017). Las políticas sociales son entonces prácticas de “engenerización” y son centrales en “los procesos de engenerización, re-engenerización o desengenerización (gendering, regendering y degendering)” (ORLOFF, 2009: 323).

El término desengenerización (degendering) se refiere a políticas, o características de esas políticas, como procesos que tienden a distanciarse de las relaciones tradicionales de género y de la división sexual tradicional del trabajo. Los procesos

de “desengenerización” se distancian de los roles masculinos y femeninos prescritos y predefinidos por el sistema de poder del género. Por ejemplo, políticas de cuidado que aseguran tiempo para cuidar y ser cuidados son elementos claves de desengenerización (LISTER, 2002, p. 202). Políticas sociales que favorecen la desfamilización del cuidado son procesos de desengenerización porque permiten a las mujeres salir de sus únicos roles de cuidadoras y por ejemplo trabajar o estudiar. Ruth Lister (1994) teorizó el concepto de desfamilización como “el grado en que los individuos adultos pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de la relación familiar, ya sea a través del trabajo remunerado o la provisión de seguridad social” (LISTER, 1994, p. 37 en SAINSBURY, 2008, p. 109). Sobre la base de esta literatura, Mathieu (2016) propone el concepto de “desmaternización” (demothering) del trabajo de cuidados para evitar la falsa neutralidad de género y cambiar el enfoque de las “familias” a las “madres”. Este concepto hace referencia “al grado de independencia que tienen las madres frente a la necesidad de realizar labores de cuidado, y más específicamente de cuidado de los hijos y hijas” (MATHIEU, 2016, p. 577). Históricamente, las madres y no las familias han estado a cargo del trabajo de cuidado y las políticas que sostienen el cuidado dentro de la familia pueden alterar la división del trabajo por género en esta esfera privada (con la licencia de paternidad, por ejemplo).



Entonces políticas de desfamilización sin otras de “desmaternización”, pueden ser políticas de “re-engenirización” porque no necesariamente alteran la división sexual del trabajo a dentro del hogar. Solo las políticas que promueven la corresponsabilidad, que involucran tanto a los varones como a los Estados en las actividades de cuidado permiten un proceso de desengenerización porque las mujeres son reconocidas en sus roles como trabajadoras y no solo cuidadoras y distribuye la responsabilidad del cuidado no solo en los hombros de estas últimas (BLOFIELD & MARTÍNEZ, 2015, p. 46). De igual modo, la promoción de políticas para desplazar el modelo de proveedor familiar masculino a favor de uno de doble ingresos tiene aspectos de “desengenerización” y de “re-engenirización” porque si permite cambio de los roles femenino al exterior del hogar, pero no hacia adentro. Entonces, por re-engenirización se entiende los procesos que producen nuevas relaciones de género, pero no en favor de más igualdad entre mujeres y varones cambiando la división sexual tradicional del trabajo. Por ejemplo, las políticas de inversión social en los niños y las niñas – como los programas de transferencias condicionadas – si bien alteran las relaciones “tradicionales” de género porque excluyen a los varones como proveedores, reproducen el maternalismo, característica muy fuerte de los regímenes de bienestar en América latina, porque las mujeres solo son consideradas como madres en estos programas.

De hecho, en América latina, las académicas que analizaron los regímenes de bienestar a partir de las lentes de género (p. ej., DORE & MOLYNEUX, 2000; MOLYNEUX, 2007; EWIG, 2010; LOPREITE & MACDONALD, 2014; MARTÍNEZ 2008; STAAB, 2017), han demostrado que, en los regímenes de bienestar segmentados de esta región, las mujeres accedían a derechos en virtud de ser madres o esposas. Las políticas sociales se basaron en concepciones de género muy fuertes a donde los varones son proveedores de la familia y las mujeres madres y/o conyugues dependientes. En América Latina, desde sus orígenes, las políticas sociales han acentuado particularmente la maternidad (MOLYNEUX, 2006; GIDEON, 2014) y se han basado en supuestos maternalistas. Por ejemplo, una de las principales premisas de los sistemas de salud pública en muchos países era controlar la reproducción biológica de las mujeres rurales, pobres e indígenas (EWIG, 2010; NAGELS, 2018). Por lo tanto, el maternalismo, pero también el eugenismo constituyen fuertes legados institucionales de los regímenes de bienestar y las políticas sociales latinoamericanas.

A partir de estos conceptos, este artículo analiza el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y/o Padres Solos puesto en marcha en México en 2007. Se pregunta si sus características de género contribuyen a procesos de “desengenerización” (de-degendering) o de “re-genenerización” (re-gendering) (ORLOFF, 2017) promoviendo o no la desfamilización (ORLOFF 1996) y la “desmaternalización” (MATHIEU, 2016) del cuidado infantil por fomentar la corresponsabilidad (BLOFIELD & MARTÍNEZ, 2015) del cuidado infantil con los varones y el Estado según la calidad y la cobertura de los servicios ofertados. Esta perspectiva teórica permite evaluar las características de género del Programa de Estancias Infantiles es decir evaluar si promueve la “desmaternalización” (MATHIEU,

2016) de los cuidados, la co-responsabilidad parental y estatal ofreciendo servicios universales de buena calidad y con horarios adecuados, permitiendo más igualdad social y de género.

Como se analiza un programa de cuidado infantil, se debe también definir lo que se entiende por cuidado infantil. Sin volver a los debates feministas sobre los cuidados, retomamos la definición de López Estrada (2017: 26) según la cual “los cuidados son actividades que comprenden la atención física y social de las personas dependientes (niñas/os, adultos mayores y personas con discapacidad), y también de las que no lo son en distintas etapas de la vida que demandan tiempo e involucran aspectos materiales y afectivos entre quien cuida y quien recibe cuidados” (...). Mas precisamente, “el cuidado infantil forma parte de los cuidados, que a su vez se integran en el trabajo doméstico. Es considerado como las actividades de cuidado material y afectivo, crianza y socialización dedicadas a los niños y niñas principalmente por las madres u otras mujeres” (LÓPEZ ESTRADA, 2017, p. 26). Asociado a la reproducción y a la sostenibilidad de la vida, históricamente las necesidades de cuidado son atendidas por las mujeres “de manera no remunerada e invisibilizada en el marco de las familias” (BATTHYÁNY et al., 2020, p. 1). El cuidado, por ser llevado en el ámbito doméstico, casi siempre por mujeres, es menos valorado. Para cambiar esta carga de trabajo sobre las mujeres, el cuidado debería implicar una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, así como entre los miembros varones y mujeres de las familias. En la prestación de servicios de cuidado puede participar el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil” (LÓPEZ ESTRADA, 2017, p. 26-27).

Como lo especifica Jenson (1997), analizar las políticas de cuidado con un enfoque de género lleva a hacernos 3 preguntas. Primero, ¿quién cuida? (por ejemplo, la madre, la familia o la colectividad). Segundo, ¿quién paga? (por ejemplo, la familia, el Estado o el empleador). Tercero, ¿cómo está proveído el servicio de cuidado? (por ejemplo, servicio público o privado con o sin fines de lucro). El cuidado puede ser pensado para responder a demandas individuales (como una niñera en casa o guarderías en casas particulares) o tener múltiples objetivos como por ejemplo el desarrollo infantil y la conciliación trabajo-familia (como en las guarderías públicas de alta calidad).

Estas preguntas son aplicadas a las características del diseño del PEI para evaluar sus efectos de desengenerización o de re-engenerización. Pero primero, la próxima sección documenta el contexto de las políticas de cuidado en México y de la elaboración del programa EI.

CONTEXTO MEXICANO DE POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL

En México, la organización social del cuidado se concentra en su casi totalidad en la familia con una participación muy baja del Estado, del mercado y del sector comunitario. La casi totalidad del cuidado infantil se realiza a dentro del hogar

por mujeres o familiares y de forma no remunerada. El 90% de las personas que realizan tareas de cuidado lo realizan a dentro del hogar de las cuales más del 70% son mujeres. Las mujeres son consideradas como las principales responsables del cuidado y de la crianza hijas e hijos, sobre todo de los menores de 5 años. De hecho, en 2009 el 73,8% de las niñas y de los niños entre 0 y 6 años son cuidados por su madre, el 13, 2% por una familiar, el 2,9% va a guarderías públicas y el 1% a guarderías privadas (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 11). Además, el trabajo doméstico y reproductivo es muy desigual: en 2009 mientras que el 96% de las mujeres participan activamente en este trabajo solo el 58% de los varones lo hace. Las mujeres dedican casi 24% de su tiempo a este trabajo mientras los varones solo el 7%. Desde los 12 años, las niñas dedican ya casi el doble de horas por semana (alrededor de 23) al trabajo doméstico (PEREZNIETO & CAMPOS 2010, p. 16). En 2009, el trabajo doméstico y reproductivo de las mujeres, prestado de forma gratuita en el hogar, equivale a 17% del PIB (CORDOURIER REAL, 2011, p. 8).

Esta desigualdad en la carga de trabajo doméstico y reproductivo se relaciona con las desigualdades sociales. En 2007, aunque siendo la segunda economía más grande de América Latina, el 47% de la población mexicana vive en la pobreza y el 18% en la extrema pobreza. Al interior de esta población, las mujeres son más pobres que los varones en términos de capacidades y de activos (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010: 10, 11). Del mismo modo, las mujeres tienen menos acceso al trabajo formal y a beneficios sociales, como guarderías infantiles, aunque la oferta aun para las trabajadoras formales es limitada y escasa. En 2011, el 30,7% de las mujeres trabajaba en la informalidad (contra el 27,52% de los varones) (CORDOURIER REAL, 2011, p. 2) y mientras el 78% de los varones tienen actividades generadoras de ingresos, solo es el caso del 42% de las mujeres (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 15). Además, en 2009, el 64,3% de las madres de los menores de 0 a 4 años no trabajaba (CORDOURIER REAL, 2011, p. 28). Entonces, no solo las mujeres tienen menos oportunidades de tener actividades generadoras de ingresos, sino que cuando las tienen, estas son informales en un porcentaje mayor a la informalidad laboral vivida por los varones.

Esta segregación del mercado laboral se refleja en la segregación de la oferta de cuidado infantil. Diferentes tipos de servicios existen para diferentes partes de la población según su inserción en el mercado laboral y entonces sus ingresos. El sistema de cuidado infantil refleja y reproduce la fragmentación del régimen de bienestar mexicano y la dualización del mercado laboral (ALTAMIRANO & ZÁRATE-TENORIO, 2022). Las trabajadoras con empleo formal tienen acceso a las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y las empleadas del Estado pueden integrarse a las guarderías del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSTE). Las personas que trabajan en el sector informal tienen acceso a políticas asistenciales focalizadas a la población con bajo recursos que son los Centros de Atención Infantil (CAI) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y a las Estancias Infantiles, creadas por el programa analizado en este artículo (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 12-13).

Estos servicios de guarderías infantiles se desarrollaron en México en 3 periodos. En 1973, la Ley de Seguridad Social aseguró a las mujeres trabajadoras afiliadas a la seguridad social, entonces las empleadas del sector formal pudieron acceder a guarderías para sus niñas y niños entre 43 días y 4 años (CORDOURIER, 2011, p. 10). El IMSS debe garantizar, con las cotizaciones sociales de 1% del sueldo de los trabajadores, servicios integrales de cuidado infantil, mediante acciones educativas, nutricionales, de preservación y fomento a la salud con por ejemplo vacunación, seguimiento del peso y talla (MYERS et al. 2013, p. 100). A partir de los 1980, el aumento de la informalización del trabajo, la bajada del salario real y de los subsidios gubernamentales conllevan la disminución continua de los recursos del IMSS que limita la ampliación de la cobertura de las guarderías (MYERS et al. 2013, p. 99). Frente a la falta de guarderías, en 1997, el IMSS decidió extender la cobertura con la financiación y la regulación de guarderías privadas que sean comunitarias, familiares o en empresas privadas. Son denominadas guarderías subrogadas que, si bien permiten bajar los costos y ampliar la cobertura, lo hacen a costa de la calidad. Las normas de seguridad fueron mucho más laxas como lo ilustró el incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en 2009 donde fallecieron 49 niños y niñas por un incendio causado por la ausencia de salida de emergencia (STAAB & GERHARD, 2010, p. 8). Entre las trabajadoras formales, las trabajadoras del Estado tienen acceso a las guarderías del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ESSTE). Este otorga el mismo tipo de servicio de cuidado infantil, higiene, alimentación y educación que el IMSS para niños y niñas entre 2 meses y 6 años (CORDOURIER REAL, 2011, p. 10). Las proveedoras de cuidado a dentro de las guarderías del IMSS y del ISSTE son empleadas públicas que deben tener formación y títulos especializados en educación temprana. Además, tienen estándares de calidad altos al respecto del espacio, del equipamiento y de la alimentación (ALTAMIRANO y ZÁRATE-TENORIO, 2022, p. 357). En 10 años se aumentó la cobertura con 1459 guarderías y casi 200 000 niñas y niños de los cuales 15% son del ISSTE (CORDOURIER REAL, 2011, p. 12; LÓPEZ ESTRADA, 2020) pero que representa solo 20% de la población objetiva (niñas y niños de trabajadoras del sector formal entre 43 días y 4 años porque la educación preescolar es obligatoria desde los 4 años) (STAAB & GERHARD, 2010, p. 8).

Las niñas y los niños de trabajadoras informales pueden acudir a políticas de cuidado infantiles asistenciales implementadas por varias instituciones estatales. En 1982, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) empezó a ofrecer apoyo para la educación inicial bajo un sistema de participación comunitaria en comunidades rurales e indígenas con alta marginación social (CORDOURIER REAL 2011, p. 11-13). Si bien su cobertura es amplia, solo ofrece sesiones semanales de 2 horas en cada una en las cuales una promotora comunitaria ofrece capacitaciones sobre cuidado y desarrollo infantil (ARAUJO et al. 2013 p. 114). Además, desde los 1980, las niñas y los niños de trabajadoras informales pueden acudir a los Centros de Asistencia y Desarrollo Social (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) del DIF (MYERS et al. 2013, p. 110). Los CADI ofrecen servicios a niñas

y niños entre 45 días y 5 años y 11 meses de edad para una población de escasos recursos. Los CAIC están focalizados en la población de menores recursos mediante un esquema que propicia la participación de la comunidad. Los CADI y CAIC son manejados por el DIF estatal y no alcanza una cobertura amplia (menos de 140 000 niñas en 2010) (MYERS et al. 2013, pp. 110-113). Por fin, en 2002, cuando la educación preescolar llegó a ser obligatoria desde los 4, la Secretaría de Educación Pública (SEP) creó escuelas preescolares públicas con pretensiones universales. La cobertura aumentó rápidamente para cubrir casi toda la población de 4 y 5 años. Sin embargo, solo ofrecen clases de medio día lo que no libera a los padres, y sobre todo a las madres, del cuidado infantil (STAAB & GERHARD, 2010, p. 9).

Es en este contexto institucional fue que se creó en 2007 otro programa adicional en otra estructura del Estado: el Programa Estancias Infantiles (PEI) dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La próxima subsección se avoca al contexto de su creación.

EL PROGRAMA ESTANCIAS INFANTILES PARA MADRES TRABAJADORAS

Filipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN) de centro derecha ganó las elecciones de 2006 con solo 0,6% más que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de izquierda. Después de una campaña de demonización de la izquierda pintada como “peligrosa”, su campaña promovía una orientación macroeconómica monetarista con programas sociales de lucha contra la pobreza vinculados al mercado.

Se dice que el impulso del programa fue durante la campaña electoral, mientras viajaba por todo el país, Felipe Calderón y su esposa Margarita Zavala, recibieron multitudes solicitudes de numerosas madres de familia para tener quien cuidara a sus niños y niñas para poder trabajar¹. Esta iniciativa de crear guarderías infantiles para madres trabajadoras no vinculadas a las instituciones de seguridad social no era nueva. Desde 1995, las mujeres de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios en los barrios populares de la Ciudad de México exigían este tipo de programas. Son guarderías autogestionadas por mujeres que ofrecen servicios de guardería y de desarrollo infantil preescolar de 12 horas por un precio muy bajo (GODÍNEZ LEAL & GONZÁLEZ, 2007).

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) fue creado por decreto presidencial al inicio de 2007 muy poco tiempo después que Calderón asumió la presidencia en diciembre de 2006. La SEDESOL y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) eran las instituciones responsables del PEI. La administración Calderón y específicamente la pareja presidencial hizo del PEI su programa estrella de lucha contra la pobreza en la cual las mujeres, como proveedoras, eran crucia-

¹ Ver: <https://bit.ly/3ZkAys1>. Acceso: 15 jun. 2022.

les (STAAB et GERHARD, 2010, p. 9). Filipe Calderón y su esposa, Margarita Zavala, como presidenta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se involucraron personalmente en el programa. Por ejemplo, nombraron personas cercanas – pertenecientes a menudo al PAN – a la cabeza del programa². También, Calderón intervino públicamente a diversos momentos para sostener el programa. Por ejemplo, pidió a la directora del DIF, Cecilia Landerreche, de asegurarse que las guarderías eran supervisadas y que funcionaban con normas de calidad suficientes y presionó a la SEDESOL para ampliar la cobertura (EL SIGLO DE CORREO, 2007). Los partidos de la oposición, el PRD y el PRI no se opusieron al PEI porque estaban en favor del aumento del gasto social y del sector popular que veía sus guarderías comunitarias subsidiadas.

El diseño del programa fue construido de manera rápida – y un poco improvisada – por un pequeño equipo de técnicos – en su mayoría economistas – de la SEDESOL. Crearon las primeras reglas de operación el 10 de enero de 2007 para poder abrir las primeras estancias ese mismo mes (Entrevista con un diseñador del PEI, junio 2022).

El PEI tiene como objetivo general “disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una Madre Trabajadora o Padre Solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral” (DOF, 2007, p. 3). Para lograr este fin, el PEI tiene dos objetivos específicos “1) Facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Mujeres Trabajadoras y Padres Solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil, y 2) Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa” (DOF, 2007, p. 3).

Entonces, el PEI ofrece servicios de cuidado infantil a madres trabajadoras y a padres solos que no tienen acceso a este tipo de servicios a través un empleo formal (por el IMSS o el ISSTE) y que viven en situación de pobreza y de vulnerabilidad social establecida por tener un ingreso inferior a 6 salarios mínimo por hogar. El programa crea un “casi mercado” (STAAB & GERHARD, 2010, p. 10) para las guarderías comunitarias o domiciliarias con incentivos para la oferta y la demanda. Para subvencionar la oferta, la SEDESOL ofrece un monto fijo (35 000\$Mex en 2007) a la persona o la organización social interesada a abrir una guardería en su casa individual o en un centro comunitario “para la adecuación y equipamiento del inmueble, la capacitación del personal administrativo y operativo” (DOF, 2007, p. 5). La SEDESOL subvenciona la demanda con una transferencia por cada niña o niño en una estancia (por un máximo de 3) de 700\$MEX en 2007 por mes pagado

2 Por ejemplo, la primera responsable del PEI fue Lía Limón, amiga cercana de Margarita Zavala y militante importante del PAN. Además, la primera secretaria del SEDESOL fue Beatriz Zavala, prima de Margarita Zavala y la directora del DIF Cecilia Landerreche, hija de uno de los fundadores del PAN y amiga del padre de Margarita Zavala.

directamente a la proveedora (y no a la madre). Además, los padres de familia debían hacer una “aportación mensual por concepto de corresponsabilidad equivalente al 10% del monto del apoyo federal por niño o niña inscrita, la cual se entregará de manera directa al proveedor del servicio” (DOF, 2007, p. 5).

Para calificar como responsables de estancia infantil, las candidatas – la mayoría son mujeres – deben estar en condiciones de pobreza, pero no necesitan ninguna formación específica relacionada al cuidado infantil excepto haber cumplido el secundario (pero solo a partir de 2008). Sin embargo, ellas tienen que pasar un examen psicológico y seguir formaciones cortas de cuidado infantil proveídas por el DIF. En 2007, se debía tener como mínimo 5 niñas/niños por estancia y tener una persona encargada de cada 8 niñas y niños para un servicio de 8 horas al día. El servicio es de cuidado infantil y no de desarrollo infantil. Se requiere ofrecer alimentación y actividades lúdicas, pero “no se comprende actividades de educación preescolar, trabajo social ni atención psicológica” (DOF, 2007, p. 4).

La SEDESOL es la instancia responsable y ejecutora del programa. El DIF se encargaba de la capacitación del personal de las Estancias y de la verificación del inmueble mientras la SEDESOL verificaba los criterios de elegibilidad y transfería los fondos. Como el DIF nacional no tiene capacidades operativas en todo el territorio porque depende de las delegaciones estatales – que no siempre son del mismo



partido político que el gobierno federal – tuvieron que contar con las delegaciones territoriales del SEDESOL. Esta colaboración será veces fue difícil (entrevista con una operadora del PEI, junio 2022).

El diseño del PEI fue rápido. Solo algunos días después de su inicio, la SEDESOL, tuvo que hacer modificaciones sobre la edad de las niñas y niños admisibles, la redistribución financiera y la configuración geográfica de las guarderías. Las reglas de operación se adaptaron en el camino de la implementación del programa desmontando la “improvisación” de la construcción de su diseño. Por ejemplo, la edad de las niñas y los niños paso de 1 a 3 años en 2007 a 1 a 4 años en 2008; en 2009, el criterio de elegibilidad paso de un ingreso menor a 6 salarios mínimos (2007) a un ingreso mensual de hasta 1.5 salarios mínimo per cápita; en 2008 el mínimo de niños y niñas por estancia era 10 y no más 5; el espacio por niño o niña paso de 1.5 metros cuadrados a 2; el número de o niñas por cuidadora bajo también de 10 en 2007 a 8 en 2010; etc. (ÁNGELES et al. 2011: 21-23).

Sin embargo, la cobertura se amplió rápidamente y en 2 años superó el número de guarderías del IMSS y del ISSTE para llegar atender 249.282 niños y niñas en 2011 (MYERS et al. 2013: 115) pero que representa solo el 9,2% de la población elegible en 2010 (CALDERÓN 2014: 6).

CARACTERÍSTICAS DE GÉNERO: DEGENERIZACIÓN Y RE-GENERIZACIÓN

El PEI se ubica entre diferentes desarrollos institucionales en favor de la igualdad de género al inicio de la administración Calderón. Su gabinete diseñó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 que privilegia programas de lucha contra la pobreza juntados en la estrategia “Vivir Mejor”. El tercero eje de este plan denominado “Igualdad de Oportunidades” tiene como objetivo explícito eliminar todas las discriminaciones basadas sobre el sexo y garantizar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres con el desarrollo de políticas públicas defendiendo la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mujeres mexicanas. El PND afirma transversalizar la perspectiva de género en todas de las políticas del gobierno federal y tiene el objetivo de facilitar la integración de las mujeres al mercado laboral con la extensión del sistema nacional de guarderías y estructuras de acogida para la primera infancia (GOBIERNO FEDERAL, 2007).

La perspectiva de género del nuevo gobierno esta articulada en el programa nacional para la igualdad “Proigualdad” diseñado en el seno del PND. Proigualdad tiene como objetivo operacionalizar la Ley federal sobre la Igualdad entre mujeres y varones de 2006. Esta Ley designa el Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES) como la entidad responsable de asegurar que todas políticas públicas estén diseñadas, implementadas y evaluadas con impactos positivos para las mujeres. Sin embargo, el INMUJERES no tiene poder ejecutivo como una secretaria de gobierno y solo puede emitir recomendaciones a las otras agencias ejecutivas. Proigualdad

tiene objetivos en materia de lucha contra la violencia de género, el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres para reducir las disparidades basadas en género y la promoción de la autonomía económica de las mujeres para aumentar sus oportunidades de bienestar y desarrollo. Sin embargo, Proigualdad no está formalmente vinculado a la protección social. Otra iniciativa en favor de la igualdad de género fue mejorar el diálogo entre el ejecutivo y el legislativo a partir del fuerte liderazgo de la Comisión de género en el Congreso, la que llevó a cabo por ejemplo un presupuesto sensible al género (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 29).

A pesar de todas estas leyes, políticas, instituciones y programas en favor de la igualdad de género, el PEI “no tiene un claro vínculo con la política de igualdad de género [...] el fin último parece ser disminuir la pobreza” (LÓPEZ ESTRADO, 2017, p. 42). Sin embargo, el enfoque de género está presente en sus reglas operativas y el gobierno de Calderón lo cuadró como su política clave de igualdad de género. El programa buscaba remediar las vulnerabilidades económicas de las mujeres, las que se expresan en su limitada participación en el mercado de trabajo y por tanto en sus reducidas capacidades para generar recursos propios, lo que las mantiene en la marginalización de los roles reproductivos. El gobierno federal hizo del PEI el principal exponente de su agenda de igualdad de género y lo promovió ampliamente en los medios de comunicación (CALDERÓN, 2014, p. 5). Por ejemplo, en la inauguración del PEI, Calderón declaró “tengan la seguridad que mi gobierno no permitirá la discriminación de género por ningún motivo ni por tradición, ni por prejuicio, ni las responsabilidades del hogar deben limitar las posibilidades de desarrollo y de generación de ingreso para las mujeres”³.

El PEI quiere contribuir a la igualdad de género promoviendo la participación económica de las mujeres reconociendo que por eso se necesitan mecanismos que las alivian de su trabajo de cuidado infantil. El objetivo del gobierno era aumentar la igualdad de género en términos de ingreso y de participación femenina al mercado de trabajo. Este objetivo fue alcanzado: al nivel nacional entre 2007 y 2010 cuando el aumento de la participación laboral de las mujeres dentro de la población focalizada por el PEI fue del 6% y el PEI fue el responsable del 23% de este incremento (CALDERÓN, 2014, p. 41). Esto se reflejó en un aumento del 18% de la probabilidad de encontrar un empleo para las titulares beneficiarias – las madres que dejan sus niñas y niños a la estancia – con un incremento de 6 horas de trabajo productivo a la semana y una disminución del mismo número de horas al cuidado infantil (ÁNGELES et al., 2011, p. 8). Entonces el PEI permitió a madres que no trabajaban encontrar trabajo, pero no tuvo un impacto fuerte en las madres que ya tenían un empleo, por ejemplo, su empleo no mejoró (CALDERÓN, 2014, p. 3). El PEI creó 46.400 empleos para las mujeres responsables de las estancias y sus asistentes (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010: 35). Entonces las características de género del programa si bien contribuyen a procesos de de-generización por

³ Ver: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000, Archive.org. Disponible en: <https://bit.ly/3xq8UwU>. Acceso: 10 ago. 2022.

la desfamiliarización (STAAB y GERARD, 2010, p. 12) del cuidado infantil aumentado la corresponsabilidad con el Estado y la sociedad. El programa contribuye a la alteración de los roles tradicionales de género porque permite a las mujeres no ser únicamente madres cuidadoras, pero también trabajadoras.

Sin embargo, el PEI tiene varios límites en los procesos de de-generización y por tanto al respecto del objetivo de igualdad de género.

Primero, “desde una perspectiva de género, el diseño no consideraba de manera explícita el objetivo de lograr una división del trabajo más equitativa en la familia” (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 20). El diseño del PEI no promueve cambios en la división sexual del trabajo y la corresponsabilidad parental del cuidado infantil. Como su población focalizada son las madres trabajadoras, el programa asuma que los varones no tienen responsabilidad de cuidado infantil. Las características de género implícitas reproducen entonces la división sexual tradicional de género en los cuales el rol de cuidado de los niños y niñas les corresponde a las mujeres y no a los varones. Por ello, los varones con hijos que no son padres solos no tienen este tipo de prestación (CORDOURIER REAL, 2011, p. 2). Este rol de mujeres cuidadoras está también promovido por el hecho que en su gran mayoría quienes trabajan en las estancias son mujeres. Además, los resultados acerca del uso del tiempo de las mujeres y varones que se benefician del programa muestran que el tiempo de las mujeres dedicados al trabajo doméstico no ha cambiado. Sin embargo, los varones elegibles por el programa reducen su tiempo de cuidado infantil. Los varones desempleados en las familias beneficiarias del PEI reducen su probabilidad a entrar al mercado laboral. Lo que quiere decir que el aumento del trabajo de sus compañeras substituye al suyo. Los varones que ya trabajaban aumenten sus probabilidades de cambiar por mejor empleo (CALDERÓN, 2014, p. 3).

Entonces, si el programa permite ciertos procesos de de-generización con una cierta desfamiliarización y corresponsabilidad del cuidado con el Estado, también contribuye a procesos de re-generización. Las familias continúan siendo responsables en parte del cuidado porque atender a una estancia no es gratuito, cuesta alrededor del 35% del costo del servicio (355\$Mex o 22,5% del sueldo mínimo) (STAAB & GERARD, 2010, p. 12). Al interior de las familias son todavía las mujeres, en su rol de madres, las responsables del cuidado infantil. Entonces, si bien el PEI contribuye al cambio de los roles de género de las mujeres fuera del hogar, no es el caso a dentro del hogar, donde las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras. En otras palabras, el PEI si bien altera la vida de las mujeres, no altera la vida de los varones e impone a las mujeres una doble jornada de trabajo como trabajadoras y cuidadoras.

Segundo, aunque el PEI reconoce el valor económico del cuidado, mantiene la estratificación del régimen de bienestar mexicano basado sobre la dualización de su mercado de trabajo. La característica del programa de elección de la población basado sobre su nivel de ingreso que varió un poco a través del tiempo – aunque en la práctica no pudo ser controlado por el gobierno (CALDERÓN, 2014, p. 6) –

mantiene a las mujeres en los sectores sociales más precarios de la sociedad. El PEI hace parte del programa macroeconomista neoliberal del PAN de lucha contra la pobreza por el aumento de los ingresos familiares con el aumento el trabajo femenino. Sin embargo, el PEI no pretende acabar con la pobreza y aun menos con las desigualdades sociales y de género porque las mujeres deben mantenerse pobres para poder acceder a él. De mismo modo, el PEI no permite que las personas responsables de las guarderías sean pagadas con un sueldo digno. Las asistentes de guarderías no tienen contratos formales entonces no tienen acceso a derechos sociales y tienen sueldos muy bajos. Según los cálculos de Staab y Gerhard (2010: 10), las responsables de las guarderías ganan alrededor de 34 000\$Mex por mes para ofrecer servicio a un promedio de 34 niñas y niños de lo cual tiene que sustraer los costos operativos (2 comidas caliente y una merienda) y el sueldo de la asistente que fue alrededor de 2000\$Mex cuando el sueldo mínimo en 2007 era de 1500\$Mex.

Igualmente, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar mexicano incrementando la dualización del mercado laboral porque el gobierno no contempló la posibilidad de ampliar las guarderías ya existentes en el IMSS/ISSTE. Como el Seguro Popular puesto en marcha por el presidente Vicente Fox en 2003 focalizado en la población sin acceso a la seguridad social y a sus instituciones en el ámbito de salud, el PEI creó dos grupos de beneficiarias. Por un lado, las mujeres trabajadoras en el mercado laboral formal tienen acceso a las guarderías del IMSS y del ISSTE y del otro, las mujeres que trabajan en el sector informal tienen acceso al PEI (ALTAMIRANO y ZÁRATE-TENORIO, 2022). Esta dualización de oferta de servicio esta asumida sin complejo por el presidente Calderón:

“Este programa está concebido con una lógica distinta y de sentido común. Nosotros no estamos pensando en las grandes instalaciones, no estamos pensando en las grandes estancias, en los grandes arquitectos, no; estamos pensando en las casas, en los patios, en las cocheras, en las salas, comedores, que adaptadas pueden ser excelentes estancias infantiles, para quién, para los niños del barrio, cuyas mamás trabajan y que antes no se acostumbraba a que trabajaran⁴”.

A diferencia de las trabajadoras formales cuyo acceso al cuidado infantil está basado sobre un derecho social inscrito en la ley, el PEI es un programa asistencial que se puede quitar en cualquier momento – lo que pasó cuando el presidente López Obrador canceló el programa en 2019 (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 21). Además, la calidad de los servicios es muy desigual entre las guarderías del IMSS/ISSTE y las estancias infantiles. Son servicios de guarderías de baja calidad para las madres con bajos ingresos. Por ejemplo, las guarderías del IMSS eran financiada 40% más que las del PEI (STAAB & GERHARD, 2010, p. 11). Aunque las guarderías del IMSS gastan en promedio US\$3104 por año por niña o niño, lo que les permite ofrecer un

4 Ver: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000. Archive.Org. Disponible en: <https://bit.ly/3l962JA>. Acceso: 10 ago. 2022.

servicio integral (educación preescolar, alimentación, desarrollo infantil y salud), las estancias infantiles “manejan un presupuesto bastante más modesto, con un gasto anual de US\$737 por niño/a para 2010, sumado a un copago mensual de US\$29,4 que realizan los padres” (ARAUJO et al. 2013, p. 115). Los estándares de calidad son también más bajos (STAAB & GERHARD, 2010, p. 11). Por ejemplo, mientras que las educadoras en las guarderías del IMSS son profesionales con títulos en pedagogía, cuidado infantil y educación pre escolar y deben tener 2 años de experiencia no es el caso por las responsables de las EI que solo deben haberse graduado del secundario y a sus asistentes no se les exige ningún requisito educativo mínimo. Otro indicador de la menor calidad del servicio en las estancias infantiles es el número de niños y niñas por adulto responsable y el número de metros cuadrados por niña o niño que es mucho más alto en las estancias infantiles que en las guarderías del IMSS. Aunque en las guarderías el número de niña o niño por adultas es en promedio de 6 entre 0 y 4 años en las guarderías del IMSS, es de 8 en las estancias infantiles (ARAUJO et al. 2013, p. 116). La baja calidad del servicio en las estancias infantiles por la no oferta de educación preescolar, por ejemplo – que explica porque se denominan estancias y no guarderías – está justificada por el gobierno que quería evitar el involucramiento de los sindicatos de la educación pública, muy poderosos en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Según Calderón, la SEP y los sindicatos perjudicarían al desarrollo del programa (EL UNIVERSAL, 2012). Lo que por hecho sería el caso porque los sindicatos no aceptarían tan malas condiciones de trabajo.

Estas características de género del PEI demuestran que el gobierno federal no toma la responsabilidad como Estado de ofrecer un servicio de cuidado infantil universal de buena calidad. Entonces, promueven más la re-generización que la de-generización porque fomentan nuevas relaciones de género que se alejan del modelo tradicional de las mujeres cuidadoras y de los varones proveedores pero que no favorecen más igualdad de género ni más igualdad social. De hecho, las mujeres quedan desiguales entre sí, entre las que acceden al mercado de trabajo formal y las que acceden al informal. A largo plazo, el reforzamiento de la dualización del mercado de trabajo por el PEI contribuye a las desigualdades sociales intergeneracionales porque las niñas y los niños de las guarderías del IMSS/ISSTE tendrán más posibilidades educativas y laborales en el futuro que las niñas y los niños de las EI (ÁNGELES et al., 2011).

CONCLUSIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar las potencialidades de “generización”, de-generización y re-generización del PEI, creado en México en 2007. Si bien el PEI tiene algunos rasgos hacia la de-generización porque permite socializar el trabajo infantil dejando tiempo de trabajo productivo a las madres de niños y niñas de baja edad, sus principales características tienden más hacia la re-generización que no contribuyen a una mayor igualdad de género, aunque el PEI es una piedra angular de la agenda de igualdad de género del gobierno de Calderón. Sin embargo, la

igualdad de género esta vista como una herramienta para el desarrollo y la lucha contra la pobreza (PEREZNIETO & CAMPOS, 2010, p. 29). El PEI está basado sobre una visión de la igualdad de género liberal y economista que privilegia el acceso de las mujeres al mercado laboral no como forma de emancipación económica, sino como un medio para participar al crecimiento económico en una estrategia más amplia de reducción de la pobreza. Entonces, la igualdad de género esta instrumentalizada para otros fines que es el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. De hecho, el propósito central del PEI “era disminuir la pobreza al incentivar el ingreso al mercado de trabajo y, de esta forma, generar que las familias tuvieran mayores ingresos” (LÓPEZ ESTRADA, 2020, p. 20).

Entonces, ¿quién cuida, quien paga y cómo está ofrecido el servicio? Primero, si bien el Estado participa al cuidado infantil permitiendo su socialización y su des-familización, las mujeres se mantienen como las principales cuidadoras al interior y al exterior del hogar. Al exterior del hogar porque son mujeres en su mayoría las responsables de las estancias infantiles y al interior también porque está dirigido solo a madres trabajadoras y a padres solos, el PEI asume implícitamente que son las mujeres las responsables del cuidado infantil quitándoles toda responsabilidad de cuidado a los padres en parejas heterosexuales. De esta manera, el PEI “engeneriza” nuevos roles de género para las mujeres madres cuidadoras y trabajadoras, pero sin cambiar los roles de los varones. Eso hace parte del posicionamiento conservador del PAN al respecto de los roles de genero según lo cual son las mujeres las responsables del cuidado infantil. Segundo, el Estado paga a través del presupuesto público, entonces es la sociedad mexicana quien está contribuyendo al pago del cuidado infantil, otro aspecto de la desfamilización. Sin embargo, esta desfamilización está incompleta porque la familia sigue pagando casi un tercio del costo del cuidado infantil. Tercero, el servicio esta proveído por el sector privado y comunitario sin fines de lucro y con un financiamiento público tan bajo que no permite ofrecer un servicio de calidad. Entonces, el PEI refuerza la estratificación del régimen de bienestar ofreciendo servicio de baja calidad para mujeres de bajos recursos en comparación con la alta calidad de los servicios accesibles para las mujeres de altos ingresos.

Entonces, se puede argumentar que el PEI por sus procesos de re-engenerización “no supera la gran debilidad del sistema institucional del cuidado (que) es una de las bases del familismo y del enfoque conservador de género del régimen de bienestar mexicano” (SOLANO & LOMELÍ, 2013, p. 17).

AGRADECIMIENTOS

Agradezco mucho Claude Pilon, Julie McClatchie y Martin Bertolotti por su trabajo fantástico como asistentes de investigación. Esa investigación está financiada por el Consejo Canadiense de Ciencias Sociales (CRSH).

Referencias

- ALTAMIRANO, M. & ZÁRATE-TENORIO, B. Trade Unions and Investment in Early Childhood Education and Care in Latin America. In: Garritzmán, J. L.; Hausermann, S. & Palier, B. (eds.). *The World Politics of Social Investment. Welfare States in the Knowledge Economy*. London: Oxford University Press, 2022.
- ÁNGELES, G.; GADSDEN, P.; GALIANI, S.; GERTLER, P.; HERRERA, A.; KARIGER, P. & SEIRA, E. *Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*. Informe final de la Evaluación de Impacto. Centro de Investigación en Evaluación y Encuesta; Instituto Nacional de Salud Pública, 2011.
- ARAUJO, M. C.; LÓPEZ BÓO, F. & PUYANA, J. M. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID, 2013.
- ARZA, C. & MARTÍNEZ FRANZONI, J. A Long Decade of Gendering Social Policy in Latin America: Transformative Steps and Inequality Traps. In: Shaver, S. (ed.). *Handbook of Gender and Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- BACCHI, C. Policies as Gendering Practices: Re-Viewing Categorical Distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, v. 38, n. 1, pp. 20-41, 2017.
- BATTHYÁNY, K.; SCAVINO, S. & PERROTTA, V. Cuidados Infantiles y Trabajo Remunerado en Tres Generaciones de Mujeres Madres de Montevideo: Los Recorridos de las Desigualdades de Género. *DADOS*, v. 63, n. 4, pp. 1-37, 2020.
- BERENI, L.; CHAUVIN, S.; JAUNAIT, A. & REVILLARD, A. *Introduction aux études sur le genre*. Bruxelles: De Boeck, 2012.
- BLOFIELD, M. & MARTÍNEZ FRANZONI, M. Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics*, v. 22, n.1, pp. 38-59, 2015.
- BORGEAUD-GARCIANDÍA, N. ARAUJO GUIMARÃES, N. & HIRATA, H. Introduction: Care aux Suds. Quand le travail de care interroge les inégalités sociales. *Revue internationale des études du développement*, pp. 242, pp. 7-34, 2020.
- CALDERÓN, F. Discurso: El Presidente Calderón en la Inauguración de la Estancia Infantil 3000. 25 de julio de 2007. Disponible en : <https://bit.ly/3XnDBxx>. Acceso en: 15 Jun 2022.
- CHANDREAU, J. The Persistence in Gendering: Work-Family Policy in Britain since Beveridge. *Journal of Social Policy*, pp. 1-18, 2022.
- CORDOURIER REAL, G. «Cuidado infantil y corresponsabilidad trabajo-vida personal ». 37. *Cuadernos de Trabajo*, n. 37. México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3k7Peun>. Acceso en: mayo 2022 FALTA.
- DIARIO OFICIAL DE LA NACIÓN (DOF). Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Mexico, 2007.
- DORE, E. One Step Forward, Two Steps Back. Gender and the State in the Long Ninetenth Century. In: DORE, E. & MOLYNEUX, M. *The Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 2-32, 2000.
- EL UNIVERSAL. 2012. "Sindicato arruinaría sistema de Estancias: FCH." 12 de enero, El Universal, Mexico
- EWIG, C. *Second-Wave Neoliberalism. Gender, Race, and Health Sector Reform in Peru*. University Park: The Pennsylvania State University. 2010
- FILGUEIRA, F. & MARTÍNEZ FRANZONI, J. The Divergence in Women's Economic Empowerment: Class and Gender under the Pink Tide. *Social Politics*, v. 24, n. 4, pp. 370-398, 2017.
- GIDEON, J. *Gender, Globalization, and Health in a Latin American Context*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

- GOBIERNO FEDERAL. s. d. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Mexico.
- GODÍNEZ, L. & GONZÁLEZ, L. Proselitista, el programa de guarderías de Calderón. *Cimacnoticias*, 15 de enero de 2007. Disponible en : <https://bit.ly/3koG2b3>. Acceso: May. 2022
- HTUN, M. & WELDON, L. States and Gender Justice. In: MORGAN, K. & ORLOFF, A. *The Many Hands-of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 158-177, 2017.
- JENSON, J. Gender and Reproduction: Or, Babies and the State. *Studies in Political Economy*, n. 20, pp. 9-46, 1986.
- JENSON, J. Who Cares? Gender And Welfare Regimes. *Social Politics*, v. 4, n. 2, pp. 182-187, 1997.
- JENSON, J. The Fading Goal of Gender Equality: Three Policy Directions that Underpin the Resilience of Gendered Socio-economic Inequalities. *Social Politics*, v. 22, n. 4, pp. 539-560, 2015.
- JENSON, J. & LÉPINARD, É. Penser le genre en science politique. Vers une typologie des usages du concept. *Revue Française de Science Politique*, v 59, n. 2, pp. 183-201, 2009.
- JENSON, J. & SINEAU, M (eds.) Who Cares ? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign. Toronto: University of Toronto Press, 2001.
- JONES, A. Teaching Post-Structuralist Feminist Theory in Education: Student Resistances. *Gender and Education*, v. 9, n. 3, pp. 261-69, 1997.
- KERGOAT, D. Dynamique de consubstancialité des rapports sociaux. In: DORLIN, E. (ed.). *Sexe, race, classe. Pour une épistémologie de la domination*. Paris: PUF, pp. 111-125, 2009.
- LISTER, R. The Dilemmas of Pendulum Politics: Balancing Paid Work, Care and Citizenship. *Economy and Society*, v. 31, n. 4, pp. 520-32, 2002.
- LÓPEZ ESTRADA, S. Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México. *Frontera Norte*, v. 29, n. 58, pp. 25-46, 2017.
- LÓPEZ ESTRADA, S. Hacia la (re)privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. *Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México*, n. 6, dossier Género y Trabajo, 2020.
- LEWIS, J. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, v. 2, n. 3, pp. 159-173, 1992.
- LOPREITE, D. & MACDONALD, L. Gender and Latin American Welfare Regimes: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico. *Social Politics*, v. 21, n. 1, 80-102, 2014.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies. *Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 2, pp. 67-100, 2008.
- MATHIEU, S. From the Defamilialization to the "Demotherization" of Care Work. *Social Politics*, v. 23, n. 4, pp. 576-591, 2016.
- MOLYNEUX, M. Twentieth-Century State Formation in Latin America. In: Dore, E. & Molyneux, M. *The Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 33-81, 2000.
- MOLYNEUX, M. Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme." *Social Policy and Administration*, v. 40, n. 4, pp. 425-49, 2006.
- MYERS, R. G., Martínez, M.; Delgado, M. A. Fernández, J. L. & MARTÍNEZ, A. *Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud, 2013.
- NAGELS, N. Incomplete Universalization? Peruvian Social Policy Reform, Universalism, and Gendered Outcomes. *Social Politics*, v. 25, n. 3, pp. 410-431, 2018.

- O'CONNOR, J. S. Understanding Women in Welfare States. *Current Sociology*, v. 44, n. 2, pp. 1-12, 1996.
- ORLOFF, A. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, v. 58, n. 3, pp. 303-328, 1993.
- ORLOFF, A. Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, n. 22, pp. 51-78, 1996.
- ORLOFF, A. Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda. *Sociological Theory*, v. 27, n. 3, pp. 317-343, 2009.
- ORLOFF, A. Gendered States Made and Remade. Gendered Labor Policies in the United States and Sweden, 1960-210. In: Morgan, K. J. & Orloff, A. (eds.). *The Many Hands of the State Theorizing Political Authority and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 158-177, 2017.
- PEREZNIETO, P. & CAMPOS, M. *Gendered risks, poverty and vulnerability in Mexico. Contributions of the Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras programme*. London: Overseas Development Institute, 2010.
- SAINSBURY, D. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SAINSBURY, D. Gendering the welfare state. In: Goertz, G. & Mazur, A. (eds.). *Politics, Gender, and Concepts Theory and Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 94-113, 2008.
- SCOTT, J. Genre: Une Catégorie Utile D'analyse Historique. Pp. 125-53 in *Le Genre De L'histoire*, edited by J. SCOTT. Paris: Cahiers du GRIF. 1988.
- STAAB, S. *Gender and the Politics of Gradual Change: Social Policy Reform and Innovation in Chile*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- STAAB, S. & GHERARD, R. *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico For Women or Children or Both? Gender and Development Programme*. Geneva: UNRISD, 2010.
- WALBY, S. 2020. Varieties of Gender Regimes. *Social Politics*, v. 27, n. 3, pp. 414-431, 2020.





COVID 19, limitaciones y retos del Sistema Público de Salud. El caso mexicano

COVID-19, limitations and challenges of the Public Health System. The mexican case

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ

Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara (México) y participante en el Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Guadalajara – México
enrivalo@gmail.com
orcid.org/0000-0001-6895-5928

RESUMEN

Este artículo se enfoca en el sistema público de salud en México en el contexto previo a la pandemia COVID-19. El objetivo es profundizar en algunas limitaciones estructurales de este sistema, a partir de una metodología histórica y comparativa, con un enfoque de universalidad, derecho a la salud y compromiso fiscal del Estado. Compara aspectos básicos del sistema público de salud con los de países de renta alta, agrupados en la OCDE. Ubica brechas estructurales del sistema público de salud en México. Concluye que las condiciones estructurales de este sistema, previas a la pandemia, fueron de cobertura incompleta, segmentación, desigualdad y fuerte jerarquización en conjuntos heterogéneos de servicios, debilidad financiera con un compromiso fiscal bajo y restricciones en recursos humanos e infraestructura, con fuertes brechas fiscales e institucionales con los países de renta elevada.

Palabras clave: Pandemia, Salud, Universalidad, Derechos, Gasto en Salud.

ABSTRACT

This article focuses on the public health system in Mexico in the context preceding the COVID-19 pandemic. The objective is to explore into some of the structural limitations of this system, based on a historical and comparative methodology, with a focus on universality, the right to health and the State's fiscal commitment. It compares basic aspects of the public health system with those of high-income countries, grouped in the OECD. It detects structural gaps in the public health system in Mexico. It concludes that the structural conditions of this system, prior to the pandemic, were incomplete coverage, segmentation, inequality, and a strong hierarchy in heterogeneous sets of services, financial weakness with a low fiscal commitment, and restrictions on human resources and infrastructure, with strong fiscal and institutional gaps with high-income countries.

Keywords: Pandemic, Health, Universality, Rights, Health Expenditure



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.226>

Recebido em: 27 de novembro de 2022. Aprovado em: 13 de dezembro de 2022.

INTRODUCCIÓN

COVID-19 ha tenido impactos severos en la salud en México. Un símbolo de esta situación es el exceso de mortalidad en 2020 en México, el más elevado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): este exceso de mortalidad fue de 52%, frente al promedio de 11% en esta organización. (OECD, 2021). Este complejo escenario nos lleva a profundizar en las limitaciones históricas y estructurales del sistema de salud.

En este texto¹ nos situaremos en el contexto previo a la pandemia, para señalar algunas limitaciones relevantes del sistema público de salud en México. Es imprescindible una mirada histórica y comparativa que permita profundizar en algunas limitaciones (vulnerabilidades) estructurales; es el objetivo de este trabajo². Nos situaremos entre las dos y tres décadas previas a la pandemia, de acuerdo a la disponibilidad de información estadística³. Nos centraremos en el sistema público de salud y sus segmentos, y en un enfoque comparativo con los países que componen la OCDE (en general países de renta alta), para analizar las brechas estructurales del sistema público de salud en México y hacer un balance de la preparación sistémica de México ante la pandemia COVID-19.

El enfoque transversal de este balance histórico del sistema público de salud reunirá la universalidad (conjunción de cobertura generalizada, servicios equivalentes e igualdad de estatus), el derecho a la salud y el compromiso fiscal asumido por coaliciones articuladas en el régimen de bienestar (BARBA et al., 2020; BÉLAND; MARCHILDON & PRINCE, 2020. BUDOWSKI & KÜNZLER, 2020; SÁNCHEZ ANCOECHEA & MARTÍNEZ FRANZONI, 2015), además de las brechas estructurales (GAUDIN & PAREYÓN, 2020) con países de renta alta.

Sistema Público de Salud: segmentado (desarticulado)

Una característica que sobresale en el sistema de salud público pre-pandémico (1992-2018) es su segmentación; a fin de cuentas, la desarticulación en un no-sistema, situación que limita la garantía del derecho a la salud. En estudios históricos comparativos, el sistema de salud mexicano es caracterizado como “Muy segmentado sin coordinación”, con la actuación de tres subsectores (seguros sociales, asistencia social pública y seguros privados) (MESA LAGO, 2005, p. 147); los segmentos

1 La versión inicial de este trabajo fue presentada en la Conferencia Internacional CLACSO 2022, en el Panel “Vulnerabilidad y Políticas de Inclusión Social”, desarrollado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 7 de junio de 2022. Agradezco el apoyo de Máximo Ernesto Jaramillo Molina para la elaboración de las series presentadas en este artículo a partir de ENIGH.

2 Por cuestiones de espacio y de delimitación del objeto de estudio, no se incluyen en este trabajo discusiones relevantes acerca del sistema de salud en México y su vinculación con las transiciones demográfica y epidemiológica.

3 Cuando utilizemos las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, en general nos centraremos en el periodo 1992-2018; y con las bases de datos del Banco Mundial y de la OCDE, en el periodo 2000-2019. Con la excepción de la esperanza de vida, para la cual nos situaremos en una perspectiva más larga, de medio siglo.

públicos de este sistema son múltiples y han actuado en general sin coordinación institucional (o con muy débil coordinación). Efectivamente, en Valencia (2013, p. 174-175) se muestra la existencia de al menos once seguros o paquetes públicos de atención a la salud; esta fragmentación tiene raíces históricas profundas y favorece la provisión de servicios diversos en calidad y cobertura médica. La alta segmentación ha sido la base institucional de diversas ciudadanías sociales estratificadas con respecto al derecho a la salud. (BARBA, 2021). La problemática es cómo puede un sistema desarticulado enfrentar de manera eficiente los principales riesgos de salud de la población.

Debe tomarse en cuenta que la seguridad social en México incluía, hasta antes de las reformas pensionarias de los años 90, un amplio conjunto de protecciones relativas a pensiones, salud, riesgos de trabajo e invalidez, guarderías y vivienda; aquí nos limitaremos al campo de la salud. Con la fundación de la institución central de seguridad social en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se generó y desarrolló gradualmente el polo más comprehensivo en salud pública⁴, con la cobertura más amplia de servicios de atención de primer, segundo y tercer niveles. El enfoque original de la seguridad social fue de carácter bismarckiano, incorporación obligatoria de los trabajadores asalariados con contrato de trabajo; hubo pretensiones de incluir paulatinamente a toda la clase trabajadora y a fin de cuentas toda la población, sin embargo, se trató de proyectos no realizados institucionalmente⁵. Este polo fue conviviendo con un sector de asistencia pública, que incluía servicios mínimos. (BARBA, 2021; BARBA & VALENCIA LOMELÍ, 2013). Se construyó así un sistema público de salud segmentado desde el origen, que ha ido transitando por diversas reformas o debates sobre posibles transformaciones que se señalan a continuación.

En primer lugar, la histórica seguridad social experimentó una reforma profunda especialmente en las pensiones (también fuertemente segmentadas) que, a partir del cambio en el IMSS en 1995, paulatinamente fueron transitando de un esquema público, solidario y de beneficios definidos a otro de cuentas individuales administradas por instituciones financieras privadas y de contribución definida. (MESA LAGO, 2022; ORDÓÑEZ & RAMÍREZ, 2018; RAMÍREZ; NAVA & BADILLO, 2018; VALENCIA LOMELÍ, 2019). Esta reforma debilitó financieramente al IMSS, al

4 Después de la formación del IMSS, fueron surgiendo otras instituciones de seguridad social, las principales entre ellas el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960 y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) en 1976.

5 En las discusiones de la Ley de 1943, sus promotores aducían esta pretensión generalizadora a toda la clase trabajadora (FARFÁN MENDOZA, 2009, p. 198); el mismo presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), impulsor de esta Ley, anunciaba el propósito de que en el futuro la seguridad social abarcara a todos los mexicanos (VALENCIA LOMELÍ, 2019, p. 206). La reforma constitucional del apartado referido al seguro social (Artículo 123, fracción XXIX) en 1974 dice: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares" (DÁVALOS, 2016, p. 147); señalaba así una amplia cobertura de la seguridad social, más allá de sólo los asalariados.

retirarle la administración de los fondos de pensiones y mantenerle el compromiso de las pensiones de las generaciones de trabajadores amparados con la anterior Ley. Había pretensiones de la coalición de promotores de reformas de mercado, proyectos específicos, de privatizar también el apartado de salud de la seguridad social, sin embargo, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) prefirió concentrarse en la reforma pensionaria del IMSS y amplió las posibilidades de subrogación de servicios de salud al sector privado. (VALENCIA LOMELÍ, 2013)⁶. Así, en un intenso periodo de reformas económicas y sociales, se mantuvo fundamentalmente la estructuración del sistema público de salud con un exhaustivo pilar de cobertura médica en la seguridad social.

En segundo lugar, las limitaciones en la cobertura de la seguridad social (como se detallarán más adelante) y las debilidades del pilar de la asistencia pública en salud favorecieron la reforma de salud de 2003, con la creación de un segmento institucional, el Seguro Popular (en el marco de un Sistema de Protección Social en Salud) cobijado en una nueva Ley General de Salud, de afiliación voluntaria y dirigido especialmente a los excluidos de la seguridad social. (BARBA, 2021; FLAMAND & MORENO-JAIMES, 2015; LAURELL, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2013). La pretensión de esta reforma era lograr la cobertura universal en la afiliación a seguros de salud, con este nuevo complemento en el sistema público de salud, el Seguro Popular (KNAUL et al, 2013), y reducir el gasto de bolsillo (FLAMAND & MORENO-JAIMES, 2015). La cobertura universal se refiere claramente en este caso a afiliación a un esquema de aseguramiento, al sumar los afiliados a la seguridad social y al nuevo Seguro Popular; no se trata de cobertura universal en el sentido de prestaciones médicas, porque este Seguro solamente permitía el acceso a un limitado conjunto de prestaciones médicas de primer y segundo nivel, además de un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) con un pequeño paquete de servicios de tercer nivel y alto costo (BARBA, 2021; FLAMAND & MORENO-JAIMES, 2015); los servicios médicos se proveían fundamentalmente con la infraestructura pre-existente de la Secretaría de Salud (gobierno federal) y de los sistemas de salud de las entidades, además de acuerdos específicos con el sector privado, y no con infraestructura nueva creada *ex profeso*.

Debe notarse también que la organización del Sistema de Protección Social en Salud, al cual pertenecía el Seguro Popular, estaba segmentada e incluía otras iniciativas como el Seguro Médico para una Nueva Generación, para niños nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006 (inicio del gobierno de Felipe Calderón, 2006-2012), la estrategia Embarazo Saludable (iniciada en agosto de 2008) y el ya mencionado FPGC; además este Sistema participaba desde el gobierno de Calderón en la operación del paquete de servicios de salud del llamado en aquella época programa Oportunidades y también en el programa Cirugía Extramuros. Incluía

6 Laurell (2013) presenta una síntesis de algunos cambios legales en el campo de la salud de los principales institutos de seguridad social, relacionados con las cotizaciones y la vinculación entre administración de los fondos y prestación de servicios.

este sistema una descentralización importante en el ejercicio del gasto de salud entre las entidades de la República (FLAMAND & MORENO-JAIMES, 2015; VALENCIA LOMELÍ; FOUST & TETREAULT, 2012). Cada una de estas iniciativas tenía un paquete de servicios médicos diferenciado⁷, pero en resumen no modificaban sustancialmente la caracterización del Seguro Popular (y el Sistema de Protección Social en la Salud) como una nueva institucionalidad con acceso a un limitado conjunto de prestaciones médicas. Así, la segmentación del sistema público de salud se institucionalizó aún más con la reforma de 2003: se sumaron (sin articulación) los diferentes esquemas de seguridad social, de afiliación obligatoria y de financiamiento tripartito, con los diferentes esquemas de la protección social en salud, notablemente el Seguro Popular, de afiliación voluntaria y de financiamiento fundamentalmente público, aquellos con enfoque bismarckiano, el otro con enfoque de pluralismo estructurado⁸. (BARBA, 2021; LAURELL, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2013; VALENCIA LOMELÍ; FOUST & TETREAULT, 2012). Entró en escena una nueva coalición tecno-sanitarista, que hegemonizó las transformaciones del sistema público de salud entre 2003 y 2018 y que cuestionó la centralidad del esquema de seguridad social impulsada por la coalición hegemónica de las políticas sociales de la sustitución de las importaciones (BARBA, 2021; BARBA & VALENCIA LOMELÍ, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2013, 2019).

Con el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que inició su periodo el 1 de diciembre de 2018, se generaron cambios institucionales relevantes en el sector salud. A finales de 2019 (14 de noviembre), se acordó el decreto de creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y desapareció formalmente la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular. Este nuevo Instituto comenzó operaciones el 1 de enero de 2020, pocas semanas antes del inicio de la pandemia COVID 19, y está dirigido a quienes no cuenten con seguridad social y residan en el territorio nacional. El objetivo del INSABI es la provisión de servicios de salud y medicamentos e insumos médicos de manera gratuita a los no derechohabientes de la seguridad social; se limita fundamentalmente a los servicios de primer y segundo nivel, y en los casos de atención en el tercer nivel elimina las cuotas de recuperación. (BARBA, 2021, p. 116-117). Este Instituto no requiere de afiliación ni pago de cuotas. (CONEVAL, 2021). De acuerdo a Barba (2021, p. 117) de la descentralización del anterior esquema se pasó a una “recentralización”. Las diferentes entidades deben hacer un convenio para incorporarse a los servicios garantizados por el INSABI; a lo largo de 2020 se fueron incorporando paulatinamente diversas entidades, sin embargo, seis de ellas

⁷ Puede verse en Flamand y Moreno-Jaimes, 2015, y en Valencia, Foust y Tetreault, 2012, una descripción de estos servicios.

⁸ Este enfoque, de los promotores del Seguro Popular, cuestiona la “universalidad clásica” (“todo para todos”) por insostenible; para ello propone evitar los extremos del “monopolio del sector público”, de la “atomización del sector privado” e incluir la competencia “estructurada”, la articulación de diversos segmentos y el equilibrio de fuerzas en el sistema de salud; postula, además de la ya existente seguridad social y los seguros privados, la necesidad de un paquete de “intervenciones esenciales” para todas las personas (FRENK et al., 1999, pp. 89-96).

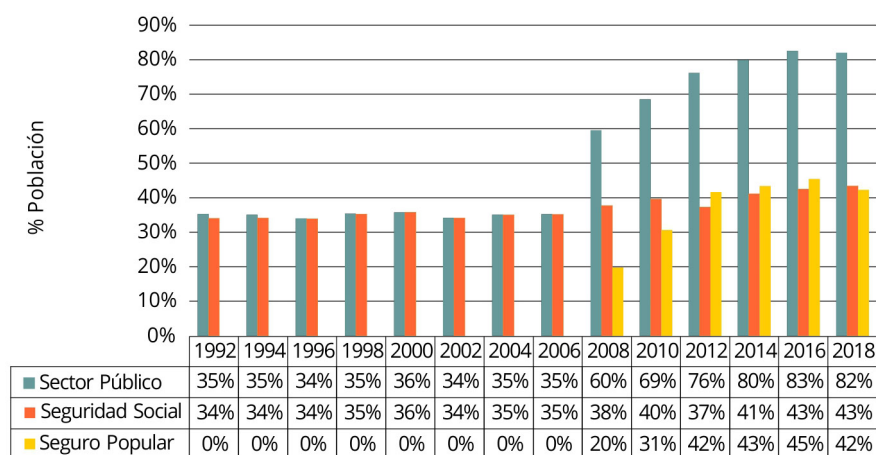
no habían firmado un convenio de carácter indefinido (CONEVAL, 2021). En este periodo de transición se aseguró a los afiliados en el Seguro Popular la vigencia de los derechos adquiridos. Entró así en escena la predominancia de una nueva coalición promotora de la universalidad y gratuidad, crítica de la presencia privada en el sistema público de salud (ver LAURELL, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2013).

No obstante, a fin de cuentas, con los cambios de 2019 e inicios de 2020, se mantiene la segmentación entre institutos de seguridad social y el nuevo instituto, dirigido fundamentalmente a las personas que laboran en la economía informal y sus familias. De esta manera, la pandemia COVID-19 se extendió cuando se daba una transición del Seguro Popular al INSABI y se instalaba un nuevo liderazgo en el sistema público de salud. El primer año de la pandemia, 2020, fue también el inicio de la transición hacia una nueva institucionalidad en el sistema público de salud en México.

Así, en síntesis, en el sistema público de salud en México tres proyectos de inclusión han contribuido en la trayectoria de la cobertura: los seguros sociales (desde 1943), un nuevo esquema de protección social -el Seguro Popular y adyacentes (desde 2003 hasta 2019)- y la reciente generación del INSABI a finales de 2019. Han sido tres proyectos de aseguramiento hacia cobertura amplia (seguros sociales) y tendencialmente universal (Seguro Popular e INSABI); tres proyectos que han sido sustentados por diversas coaliciones promotoras (BARBA, 2021; BARBA & VALENCIA LOMELÍ, 2013; VALENCIA LOMELÍ, 2013; 2019). ¿Cuál fue la trayectoria de esquemas de aseguramiento público en este periodo pre-pandémico? Dado que los cambios institucionales del sistema público de salud anunciados para iniciar operaciones en 2020 no impactaron fundamentalmente esta trayectoria antes de la irrupción de la pandemia COVID-19, nos limitaremos al análisis de tendencias en relación a la seguridad social y al Seguro Popular.

Tres notables tendencias se dibujan: por una parte, la afiliación a la seguridad social aparece prácticamente como estancada después de una ya larga historia de tres cuartos de siglo; por otra, la cobertura en el Seguro Popular muestra una intensa actividad de afiliación, que de cero en 2002 (se crea en 2003) llega a equipararse a la afiliación de la seguridad social desde 2012; por último, en su conjunto la afiliación al sistema público de salud prácticamente se duplicó en la segunda década del siglo XXI (ver Gráfica 1). La seguridad social no ha logrado afiliar, de acuerdo a la serie de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) a más de la mitad de la población, de tal forma que en 1992 sólo un tercio de la población (34%) contaba con el acceso potencial a sus amplios servicios de salud; en 2018 (año de la última ENIGH previa a la pandemia COVID-19), este indicador se acercaba tímidamente a la mitad de la población (apenas 43%). Las barreras a la entrada a la seguridad social, fundamentalmente la incorporación al empleo formal, han impedido una mayor afiliación; no son nuevas barreras sino reproducción de legados consistentes del régimen de bienestar dual mexicano. (BARBA, 2021; BARBA; VALENCIA LOMELÍ, 2013; VALENCIA LOMELÍ & JARAMILLO, 2019).

Gráfica 1 – AFILIACIÓN EN SISTEMA PÚBLICO DE SALUD: MÉXICO 1992-2018



Fuente: Elaboración propia con ENIGH. (INEGI, 1992-2018).

El cambio en la afiliación a un esquema de protección financiera (o seguro) para la salud fue notable a partir de la reforma de 2003⁹. En las ENIGH (ver Gráfica 1) se registra un intenso proceso de incorporación al Seguro Popular, de tal forma que en 2008 ya un 20% de la población estaba inscrita en él (en comparación a poco menos de la mitad de los incorporados al Seguro Social); en 2016, se había cerrado la brecha de afiliación entre estos segmentos del sistema público de salud: 45% en el Seguro Popular y 43% en la seguridad social. En 2018, la afiliación total al sistema público de salud había llegado a 82% (43% en seguridad social y 42% en Seguro Popular)¹⁰. No obstante, el avance en este proceso de afiliación, sobre todo debido al Seguro Popular y en menor medida a la seguridad social, en 2018 cerca de una quinta parte de la población (18%) no contaba con acceso a un esquema de protección pública; el intento de los promotores de la reforma de lograr la universalización en la cobertura (KNAUL et al, 2013) no llegó a la meta. De esta forma, previo a la pandemia en 2018, el sistema público de salud tenía tres grandes fraccionamientos (dos de ellos segmentados a su vez): la histórica seguridad social, el Seguro Popular y los excluidos.

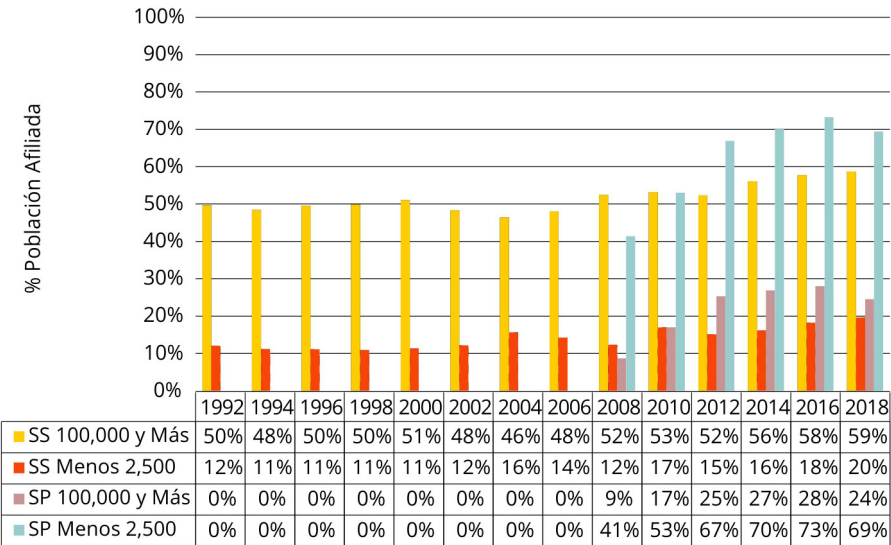
Las debilidades históricas de la incorporación a la seguridad social y los acentos en la afiliación al Seguro Popular pueden analizarse en la dimensión territorial (ver Gráfica 2). La seguridad social fundamentalmente se expandió en las ciudades y en especial en las mayores de 100.000 habitantes; la población urbana señalada pudo superar en mayor medida las barreras de afiliación a la seguridad social, sin embargo, en el periodo de estudio entre 40 y 50% de ella quedaba fuera de los

⁹ A pesar de que el Seguro Popular inició actividades en 2003, en las ENIGH fueron incluidas a partir de 2008; por eso en la Gráfica 1 aparece un brinco importante entre 2006 y 2008, de 0 a 20% de afiliación en el seguro Popular.

¹⁰ La suma de estos dos segmentos en 2018 es superior al indicador de afiliación total (82%), debido a doble afiliación.

servicios de salud de la seguridad social. Incluso los grandes beneficiarios urbanos de la seguridad social sólo fueron 59% de la población de estas ciudades; en la década de los 90 y en la primera del siglo XXI, la mitad de ellas quedaban fuera de la seguridad social después de más de medio siglo de historia institucional. Con todo y estas limitaciones, la seguridad social ha sido fundamentalmente urbana en México. En el otro extremo territorial, las poblaciones rurales de menos de 2.500 habitantes fueron notablemente excluidas de la seguridad social y prácticamente nueve de cada 10 en los años 90 no lograba superar la barrera de la incorporación al empleo formal; en 2018, sólo una quinta parte de ellas estaba afiliada a este segmento del sistema público de salud. Una gran debilidad del sistema de seguridad social, en términos territoriales, ha sido la exclusión de las poblaciones rurales y las grandes brechas de incorporación en comparación con las urbes.

Gráfica 2 – MAYOR AFILIACIÓN Y DESIGUALDADES TERRITORIALES SIN ARTICULACIÓN EN UN SISTEMA PÚBLICO DE SALUD (1992-2018)



Fuente: Elaboración propia con ENIGH. (INEGI, 1992-2018).

En contrapartida y a partir de la reforma de 2003, el Seguro Popular, fue dirigido a los no incluidos en la seguridad social y se desarrolló fuertemente en las zonas rurales y creció menos (en términos relativos)¹¹ en las zonas urbanas mayores (ver Gráfica 2). De esta manera, las poblaciones rurales de localidades menores a 2.500 habitantes fueron afiliadas masivamente a este nuevo esquema de protección financiera: en 2008 ya 41% estaba incorporada, para con ese ritmo llegar en 2016 y 2018 a 70% de cobertura. En el otro extremo, la incorporación al Seguro Popular

¹¹ Es preciso tomar en cuenta que en 2018 poco menos de la mitad de la población total nacional (46.1%) vivía en ciudades de 100.000 habitantes o más, y aproximadamente una cuarta parte (24.5%) en localidades menores de 2.500 habitantes (estimaciones propias a partir de INEGI, 2018).

de la población de las ciudades de 100.000 habitantes o más fue menor y en 2008 poco menos de 10% había sido inscrita, y en 2016 y 2018 cerca de una cuarta parte de ella. Así, en términos relativos, el Seguro Popular tuvo un acento rural.

Con los dos segmentos mencionados del sistema público de salud, en las ciudades de 100.000 habitantes o más la afiliación (o acceso potencial) a servicios de salud superó 80% antes de la pandemia (fundamentalmente por el acceso potencial a la seguridad social) y en las localidades rurales menores de 2.500 habitantes llegó a poco menos de 90% (especialmente por el acceso potencial al Seguro Popular). Fue así un proceso intenso de reducción en la brecha de afiliación a algún segmento del sistema público de salud. Sin embargo, esta trayectoria no fue a la par junto con la unificación del sistema, que se mantuvo básicamente desarticulado en términos institucionales y notablemente en los servicios médicos que fundamentalmente fueron provistos por los sistemas de salud de las entidades en el caso del Seguro Popular. (FLAMAND & MORENO, 2015, p. 228).

SISTEMA PÚBLICO DE SALUD: SEGMENTADO, DESARTICULADO Y ESTRATIFICADO

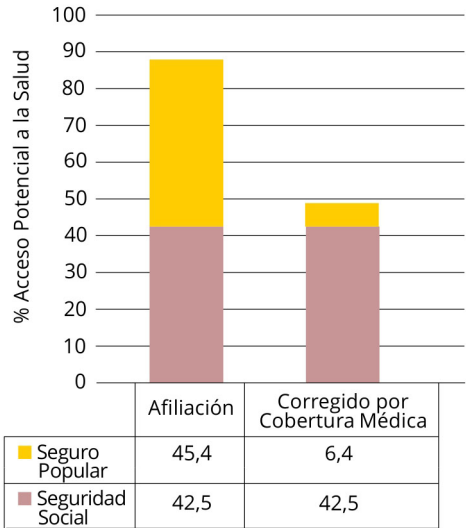
Los grandes segmentos sin articulación institucional fueron la base de una estructuración estratificada del sistema público de salud en México. Los servicios que ofrece cada fragmento del sistema son diferenciados, con un paquete más comprehensivo de cobertura médica en la seguridad social y un paquete básico en el Seguro Popular, notablemente menor. De acuerdo a Laurell (2013, p. 73) la seguridad social incluye la atención de todas las enfermedades de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10)¹². En cambio, el paquete de servicios incluido en el Seguro Popular, el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), quedó muy lejos de la cobertura médica de la seguridad social y en comparación con ésta se situó apenas entre 11% y 14%. (CONEVAL, 2013, p. 58; LAURELL, 2013, p. 73; VALENCIA LOMELÍ & JARAMILLO, 2019, p. 136). Se trata de una brecha sustancial. Aunque el CAUSES se fue ampliando paulatinamente, no logró acercarse a la extensión de los servicios médicos incorporados en la seguridad social. En síntesis, la intensa afiliación a un esquema institucional no fue acompañada por una ampliación semejante de la cobertura médica, lo que implica limitaciones a la garantía del derecho a la salud.

Puede entonces considerarse el crecimiento de la afiliación al sistema público de salud desde otro enfoque más exigente; generalmente se iguala la afiliación a la seguridad social con la del Seguro Popular y en realidad, como vimos, el acceso potencial de servicios es diferente: la primera con un acceso potencial amplio; el segundo, con uno limitado a sólo una séptima parte. Así, el acceso potencial a los

12 De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el acceso a la seguridad social incluye en términos de cobertura médica un conjunto amplio de servicios (atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria) que representa 12.487 diagnósticos de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) (CONEVAL, 2013, p. 58).

servicios públicos de salud en lugar de superar 80% sólo significó poco menos del 50% en 2016, el año de mayor incorporación al Seguro Popular (ver Gráfica 3).

Gráfica 3 – ACCESO POTENCIAL A LA SALUD: CORREGIDO POR COBERTURA MÉDICA (2016)



Fuente: Cálculos propios a partir de Valencia Lomelí y Jaramillo (2019).

Nota: se toma como unidad la cobertura médica del Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS y se supone que todas las instituciones de la seguridad social tienen al menos esta cobertura; se utilizan los datos del año 2016 porque en él se llegó a la más alta incorporación al Seguro Popular y se asume también su cifra más alta de cobertura médica (14% de intervenciones del CIE 10) en un cruce entre CAUSES y CIE 10 en ese año. Se multiplica la afiliación al Seguro Popular por 0,14 y se obtiene un acceso potencial de sólo 6,4%.

Así, antes de la pandemia las posibilidades de acceso a los servicios públicos de salud eran notablemente desiguales, en tres grados: seguridad social con amplias posibilidades para cuatro de 10 ciudadanos, Seguro Popular con limitadas posibilidades para cada cuatro de 10 ciudadanos y exclusión de seguros con aún más limitadas posibilidades (sólo algún tipo de asistencia pública) para dos de cada 10 ciudadanos. La estructuración del sistema público de salud en el periodo pre-pandémico estaba segmentada, desarticulada y jerarquizada; la garantía del derecho a la salud estaba desigualmente distribuida. Una estructuración de tal naturaleza favorecía la institucionalización de un régimen de bienestar dual. Históricamente, la mayor capacidad de negociación y de contratación corporativa y sectorial, y de las personas con más altos ingresos, permitía más derechos o beneficios en el sistema de salud. (BARBA, 2021; BARBA & VALENCIA LOMELÍ, 2013; VALENCIA LOMELÍ & JARAMILLO, 2019). Con el surgimiento del Seguro Popular, a inicios del siglo XXI, sin representación colectiva de sus beneficiarios y sin capacidad de negociación de mayores servicios, se institucionalizó la diferencia en la gradación del sistema público de salud y en el ejercicio del derecho a la salud. No puede dejarse de lado que ciertamente se incorporó un nuevo paquete de servicios para los incluidos en el Seguro Popular (lo que implicó progresividad en un enfoque de derechos), ni

que se generó una amplia afiliación en un breve lapso de tiempo; pero el conjunto de servicios en este esquema de aseguramiento voluntario era notablemente limitado. El proceso social experimentado con anterioridad a la pandemia consolidó de este modo un sistema público de salud segmentado, desarticulado y jerarquizado. Se generó una trayectoria hacia la cobertura universal de algún tipo de afiliación, pero no a la cobertura médica universal ni a la generación de igualdad de estatus de ciudadanía social en la salud. La universalización anunciada fue notablemente limitada e incompleta, y no se anunciaba una perspectiva de progresividad hacia una universalidad más integral (conjunción de cobertura, servicios equitativos e igualdad de estatus).

SISTEMA PÚBLICO DE SALUD: DÉBIL EN FINANCIAMIENTO

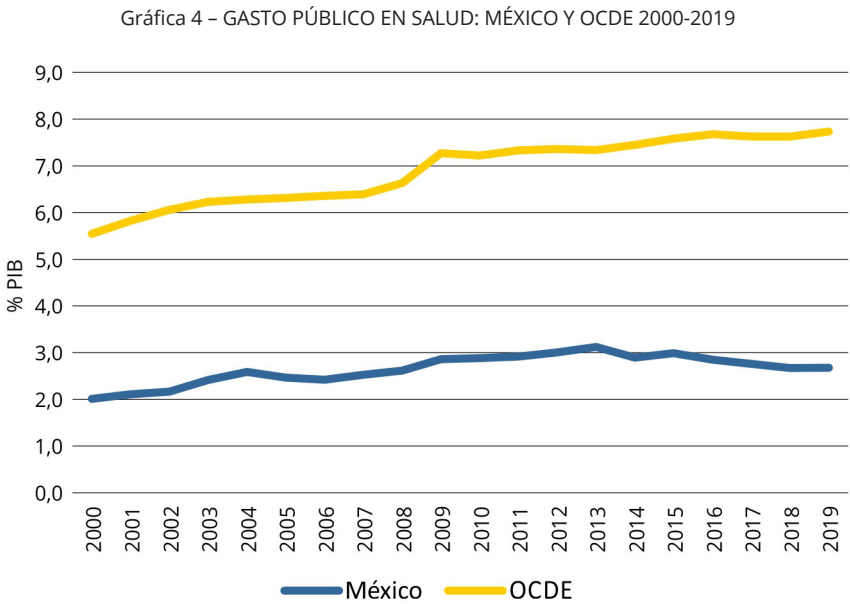
El sistema público de salud en México tenía severas limitaciones organizativas antes de la pandemia y podía caracterizarse además como débil financieramente en términos internacionales. El compromiso fiscal del sector público en México con el sistema público de salud fue marcadamente reducido, sin modificaciones sustanciales en el mediano plazo. Esta severa limitación ha sido un freno estructural a la vigencia del derecho social a la salud; así irrumpió la pandemia, con un legado histórico de débil compromiso fiscal del Estado.

Cinco imágenes fortalecen esta caracterización. En primer lugar, en el periodo 2000-2019 el gasto público en salud en México osciló en una franja entre 2% y 3% del PIB, muy distante del promedio¹³ de gasto en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la que México es miembro desde 1994; en esta organización este gasto se incrementó desde 5,5% del PIB en 2000 hasta 7,7% en 2019¹⁴. En 2000, el gasto público en salud mexicano fue de apenas 36% del de la OCDE y en 2019 de 35%, lo que indica una brecha sustancial; este gasto ya era bajo en relación a lo que podría esperarse por el “grado de desarrollo” de México (COMISIÓN MEXICANA SOBRE MACROECONOMÍA Y SALUD, 2006, p. 119). Entre 2000 y 2013 puede discernirse un incremento de este gasto en México, de tal forma que en este último año llegó a 3,1% del PIB, 42% del de la OCDE; posteriormente, se redujo constantemente hasta 2019 y la brecha con esta organización se amplió de nuevo para regresar a los niveles de inicios del siglo. En cambio, el promedio del

13 Los promedios de la OCDE que se referirán en las siguientes páginas pueden incorporar para cada indicador y fecha una cantidad diferente de países. Por ejemplo, para el promedio de gasto público en salud la base de datos de esta institución incluye en 2019 a los 38 países integrantes en 2022 (OECD, 2022). Ya se agregan en la base de datos, de manera retroactiva, a los países de reciente incorporación: Colombia se adhirió en 2020 y Costa Rica en 2021. La mayor parte de los integrantes de la OCDE son de ingresos altos, 34 países; y solamente 4 (Colombia, Costa Rica, México y Turquía) de ingresos medios altos de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial (WB, 2022b). Por ello nos referimos en este trabajo, en síntesis, al promedio de los países de la OCDE como de renta alta.

14 Para los países latinoamericanos participantes en la OCDE, la base de datos de esta organización reporta datos sobre gastos en salud a partir del año 2000 (ver OECD, 2022). Por ello, se enfatiza el periodo 2000-2019.

gasto público en salud en la OCDE aumentó en forma constante desde 2000 hasta 2019 (ver Gráfica 4). En 2019, con el nuevo gobierno de México, se mantiene esta brecha con estos países de renta alta y no se anuncia un cambio significativo; se notifica más bien la negativa a impulsar una reforma fiscal y un renovado enfoque de austeridad presupuestal, lo que dificultaría cambios relevantes en este compromiso fiscal. En mirada histórica, los proyectos de universalización en el campo de la salud no han construido una coalición promotora de mayor compromiso fiscal para garantizar efectivamente el derecho a la salud.



Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank (2022a).

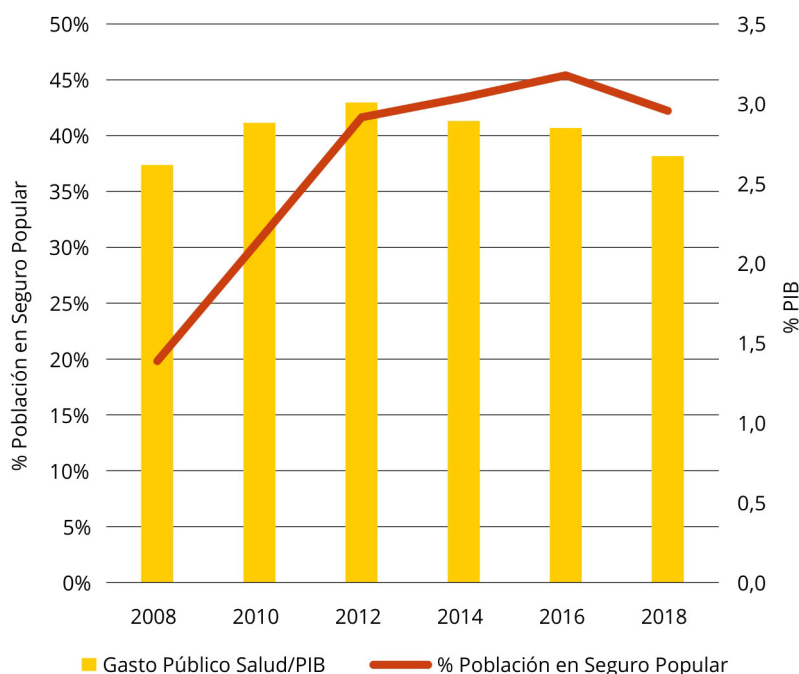
En segundo lugar, incluso el gasto público en México en salud, en porcentaje del PIB, entre 2000 y 2019 fue sistemáticamente el más bajo de todos los países integrantes de la OCDE; por ejemplo, el gasto público en salud de los otros tres países latinoamericanos de la OCDE (Chile, Colombia y Costa Rica) fue menor al promedio de esta organización pero con algunos vaivenes se incrementó, en relación al PIB, en el periodo 2000-2019: Chile pasó de 3,8% en 2000 a 5,7% del PIB en 2019, Colombia de 4,3% a 6,3% y Costa Rica de 4,3% a 5,3% respectivamente. (OECD, 2022). Así en 2019 el gasto mexicano fue de sólo 47% del de Chile, 43% del de Colombia y 51% del de Costa Rica (estimaciones propias con datos de OECD, 2022).

En tercer lugar, en el mismo periodo el gasto público en salud por persona en México fue también constantemente el más bajo de la OCDE: el gasto mexicano en 2000 fue de 234 dólares corrientes, en paridad de poder adquisitivo, frente al promedio de 1.298 dólares de la OCDE; en 2019, los gastos respectivos fueron de 549 y 3.059 dólares respectivamente. En ambos años señalados el gasto mexicano representó apenas 18% del promedio de esta organización internacional; dicho de

otra manera, éste fue 5,6 veces el mexicano en 2000 y 2019. En relación a Chile, Colombia y Costa Rica, el gasto mexicano en 2019 fue 39,5%, 54,9% y 47,7% respectivamente (estimaciones propias con datos de OECD, 2022).

En cuarto lugar, con limitaciones organizativas (segmentación, desarticulación y estratificación) y fiscales (débil compromiso fiscal), el sistema público de salud en México requería de cambios significativos. Efectivamente se incrementó la afiliación a un sistema de protección de la salud, el Seguro Popular; no obstante, al fuerte incremento en esta afiliación a los segmentos del sistema de salud público entre 2003 y 2018 no correspondió un incremento paralelo del financiamiento público. El incremento en la afiliación al Seguro Popular fue de 0 a 42% de la población en esos años; un cambio notable. En cambio, el gasto público en salud prácticamente se mantuvo en relación al PIB (ver Gráfica 5)¹⁵.

Gráfica 5 – FUERTE INCREMENTO DE LA COBERTURA SEGURO POPULAR Y ESTABILIDAD EN EL GASTO PÚBLICO EN SALUD (2008-2018)

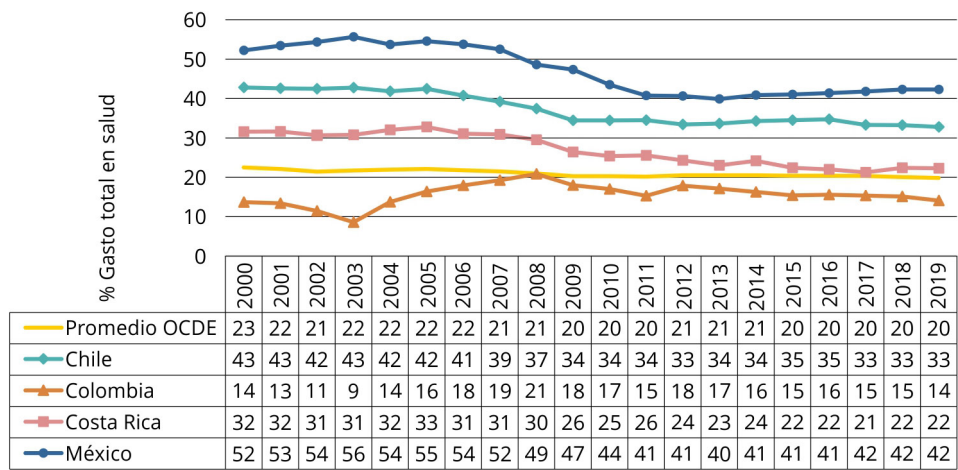


Fuentes: Elaboración propia con datos de World Bank (2022a) en gasto público e INEGI (2008-2018) en cobertura poblacional.

¹⁵ El gasto público en salud en pesos constantes sí se incrementó en el periodo. Por ejemplo, entre 2001 y 2010 aumentó en promedio anual 6,7% (VALENCIA LOMELÍ et al., 2012, p. 52). Sin embargo, no fue suficiente este incremento en términos reales para consolidar un mayor compromiso fiscal público, sintetizado en el indicador comparativo del gasto en relación al PIB, ni para reducir las brechas estructurales con los países de renta alta.

En quinto lugar, en concordancia con las limitaciones organizacionales y de compromiso fiscal, la carga financiera a los hogares (gasto de bolsillo) en el gasto de salud ha sido muy alta en México y en los 20 años previos a la pandemia no se modificó sustancialmente, con todo y las reformas recientes de salud¹⁶. Entre 2000 y 2008, el gasto de bolsillo de los hogares mexicanos superó en general (o estuvo cerca de) 50% del gasto total en salud y representó más del doble del gasto de bolsillo promedio de los países de la OCDE; en los años de mayor cobertura del Seguro Popular, después de 2010, este gasto de bolsillo se estabilizó en alrededor de 40%, el doble de los países de la OCDE (ver Gráfica 6).

Gráfica 6 – GASTO DE BOLSILLO DE LOS HOGARES EN SALUD 2000-2019



Fuente: Elaboración propia con datos OECD (2022).

De nuevo, sistemáticamente el gasto de bolsillo de los hogares en México fue el mayor en la base de datos de la OCDE e incluso fue mayor al de los países latinoamericanos miembros de esta organización (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). En procesos de incidencia de enfermedades y sin una cobertura médica universal, el gasto elevado de bolsillo es una alternativa de financiamiento, pero con severos costos para los hogares; el Seguro Popular no representó una disminución sustantiva y sostenida de este gasto.

De manera sintética, el compromiso fiscal en México, en el periodo pre-pandémico, era débil en términos comparativos con fuerte brechas con los países de renta alta, lo que redundaba en altos gastos de bolsillo de los hogares. En 2019, el país se

16 Hay debate al respecto. González et al. (2020, p. 93) señalan efectos positivos del Seguro Popular, aunque no sustanciales e indican otros posibles factores de reducción de gastos de bolsillo como la política de promoción de medicamentos genéricos. Otras investigaciones han mostrado los límites del Seguro Popular para disminuir dichos gastos (LAURELL, 2013); García-Díaz (2022) concluye que no basta la mera afiliación a un esquema de aseguramiento para reducirlos; se requiere de acceso efectivo a los servicios de salud.

encontraba a medio camino en la meta financiera de 6% en gasto público en salud para 2030, recomendación en 2017 de la Organización Panamericana de la Salud en la agenda para alcanzar la cobertura universal y ampliar el acceso equitativo y reducir los gastos de bolsillo de los hogares (OPS, 2017). Con este pesado legado histórico y estas brechas estructurales irrumpió la pandemia a inicios de 2020.

SISTEMA PÚBLICO DE SALUD: DÉBIL EN INFRAESTRUCTURA

También puede caracterizarse el sistema público de salud en México como débil en infraestructura. La infraestructura es base importante de la capacidad de atención y del desarrollo del sistema de salud. Los recursos hospitalarios son, entre otros, fundamento clave en la atención institucional; los recursos tecnológicos permiten también mejorar los diagnósticos y posibles tratamientos (individuales, colectivos o masivos); a su vez, los recursos humanos son esenciales para la proveeduría de los servicios de salud en los tres niveles de atención, para potenciar la infraestructura misma del sistema y para atender tanto situaciones de “normalidad” sanitaria como de crisis¹⁷.

Con limitaciones financieras y con creciente población por atender, son notables las fragilidades en infraestructura. Diversos estudios han señalado la debilidad en la infraestructura del sistema de salud pública en México en términos comparativos, ya sea con países de la OCDE (CIEP, 2018; GONZÁLEZ et al, 2020, p. 104-108), de varios países de América Latina (BIZBERG, 2022) y un conjunto amplio de países (BARBA et al., 2020)¹⁸. En este trabajo seleccionamos algunos indicadores clave, incorporados en estas diversas comparaciones, referidas generalmente al sistema público de salud. Podemos en este caso resaltar cuatro características de esta debilidad comparativa de infraestructura.

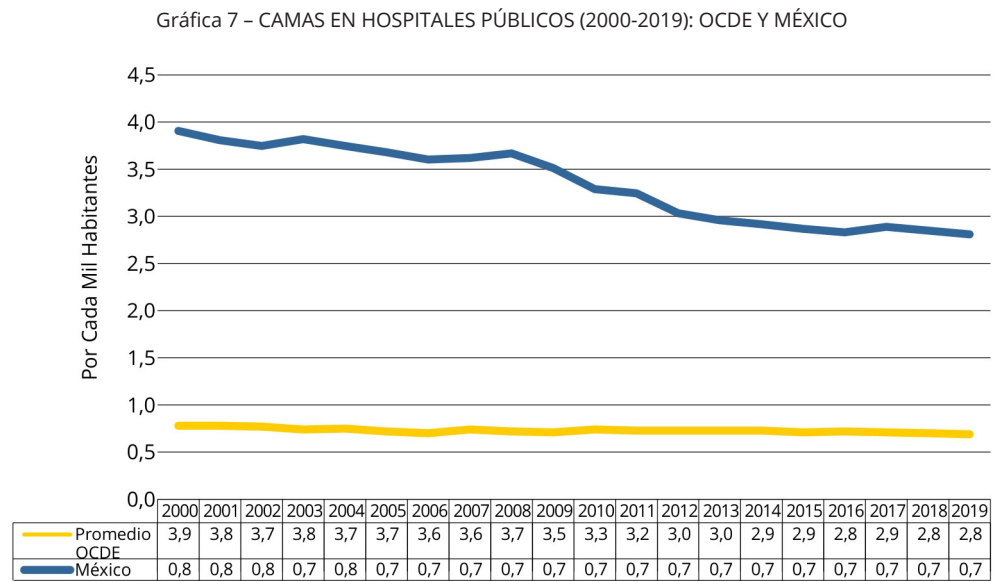
En primer lugar, la dotación de camas en los hospitales públicos en México es notablemente reducida en comparación al promedio en la OCDE (CIEP, 2018; GONZÁLEZ et al, 2020). Al inicio de los años 2000, los hospitales públicos mexicanos contaban con sólo 20% de camas (0.8 por cada mil habitantes) en comparación con los países de esta organización (3.9); en 2019, en un marco de reducción de este indicador promedio en la OCDE¹⁹, con únicamente 25% (ver Gráfica 7). En general, en todos los años considerados México resaltaba como uno de los países con menos dotación de camas en los hospitales públicos (por cada mil habitantes); sólo desde 2012, los hospitales públicos de los Estados Unidos (con enfoque de salud fuertemente mercantilizado y centrado en la atención privada) tenían un indicador ligeramente menor al mexicano y desde la incorporación de los datos de Colombia en 2010, este país fue el último lugar en camas hospitalarias públicas.

17 Un enfoque intercultural puede incorporar recursos adicionales al sistema de salud.

18 Diversas comparaciones se refieren al sistema de salud en general.

19 De acuerdo a WHO (2022, p. 69), ante excesos de capacidad en camas hospitalarias varios países de Europa y Norteamérica reestructuraron sus sistemas y la redujeron.

En breve, los hospitales públicos mexicanos estuvieron entre los más débiles y los tres más débiles en este aspecto de infraestructura en la base de datos de la OCDE en los 20 años considerados; algunos de los países de esta organización en 2019 tenían hasta ocho veces más camas de hospital por cada mil habitantes, como la República Checa y Lituania, otros cinco veces más como Francia y Alemania (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). La brecha de esta característica del sistema público de salud en México con países de renta alta es así sustancial, como lo habían mostrado Barba et al. (2020, p. 161)²⁰, con diferencias notables territoriales en el país y por institución (GONZÁLEZ et al., 2020, p 104 y 106).



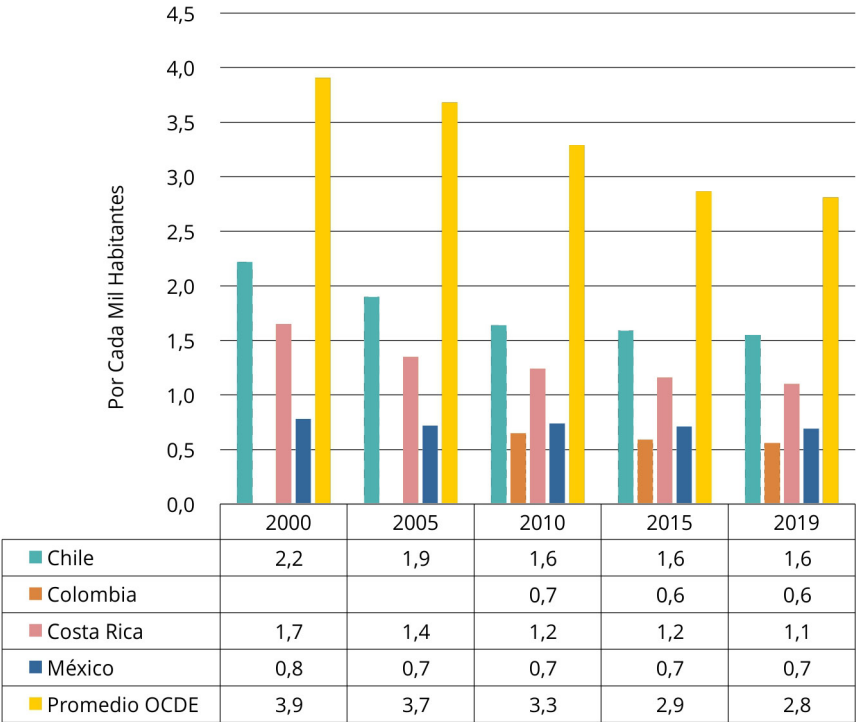
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (OECD, 2022).

A partir de la reforma de salud en México, legislada en 2003, se amplió notablemente la afiliación al sistema público de salud con el Seguro Popular; en paralelo a este incremento de la demanda afiliada no se mostró un incremento en la disponibilidad de camas hospitalarias en el sector público: sólo aumentaron 12,7% entre 2000 y 2019 (y estrictamente en el periodo de la reforma 11,5% entre 2004 y 2019) (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). El incremento en la disponibilidad de estas camas no compensó el aumento poblacional y a fin de cuentas se mantuvo la debilidad en este indicador (GONZÁLEZ et al., 2020, p. 104), con fuertes brechas en relación a los países de renta alta. Aún más si se toma en cuenta a los países latinoamericanos integrantes de la OCDE, como lo señalábamos sólo Colombia muestra una mayor debilidad que México en este aspecto y en cambio Costa Rica y Chile, una menor debilidad (estos dos aún por debajo del promedio de los países de la OCDE) (ver Gráfica 8). La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera

20 En este caso, las comparaciones se refieren al sistema de salud en general.

que un sistema de salud con menos de 1,8 camas por mil habitantes puede tener serias dificultades para atención hospitalaria de segundo y tercer nivel (WHO, 2022, p. 69); México (y también Chile y Costa Rica, y aún más Colombia) se encuentra así entre los países con importantes limitaciones en este sentido.

Gráfica 8 – CAMAS EN HOSPITALES PÚBLICOS (2000-2019): OCDE Y PAÍSES DE AL

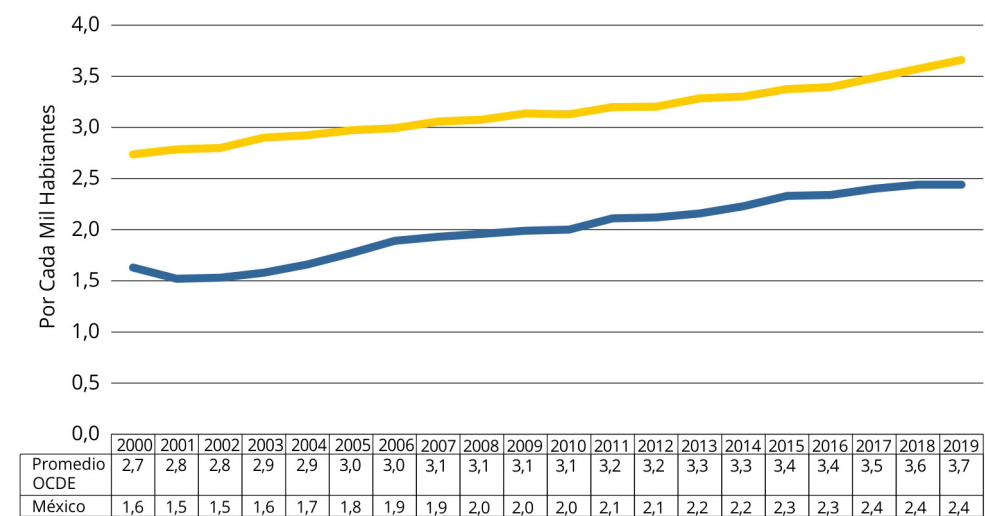


Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (OECD, 2022).

En segundo lugar, la participación de médicos en el sistema de salud en general es notablemente baja en términos comparativos, con brechas prácticamente constantes en el mediano plazo. Para los datos que se señalarán a continuación deben tomarse en cuenta los siguientes rasgos y limitaciones: por una parte, aunque se refieren al sistema de salud en general, proporcionan un acercamiento al sistema público de salud dado que la mayor parte de los médicos en el país son empleados en éste (en 2016, 71% de los médicos estaba empleado en el sector público de acuerdo a los cálculos de González et al., 2020, p. 112). Por otra, incluso los datos proporcionados por la OCDE son una sobreestimación de la participación de médicos en el sistema mexicano de salud en general por doble contabilidad (los médicos laborando en el sector público pueden también hacerlo en el sector privado); por ejemplo, González et al. (2020, p. 113) calculan una diferencia para 2016 de 26% entre los médicos incorporados en las mediciones de la OCDE y los reportados sin doble contabilidad en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En 2000 había sólo 59% de médicos por cada mil habitantes en el sistema de salud en México frente al promedio de la OCDE (1,6 frente a 2,7). A pesar del incremento de médicos en el sistema de salud en México entre 2000 y 2019 (92% en este periodo, de acuerdo a estimaciones propias a partir de OECD, 2022), la brecha se mantuvo en términos generales y en este último año había 65% de médicos en México por cada mil habitantes en comparación con el promedio de la OCDE (2,4 frente a 3,7) (ver Gráfica 9). Por lo demás, el sistema público de salud segmentado y estratificado presenta un paisaje más complicado en esta dotación de personal médico: para 2016, en el IMSS y el Seguro Popular, las instituciones públicas de mayor afiliación, había sólo 1,7 médicos y 1,8 por mil derechohabientes respectivamente; en cambio, en otras con menor afiliación, como el ISSSTE y los servicios médicos de PEMEX, había 3,0 y 7,2 respectivamente (CIEP, 2018, p. 44).

Gráfica 9 – MÉDICOS EN MÉXICO Y OCDE (2000-2019)



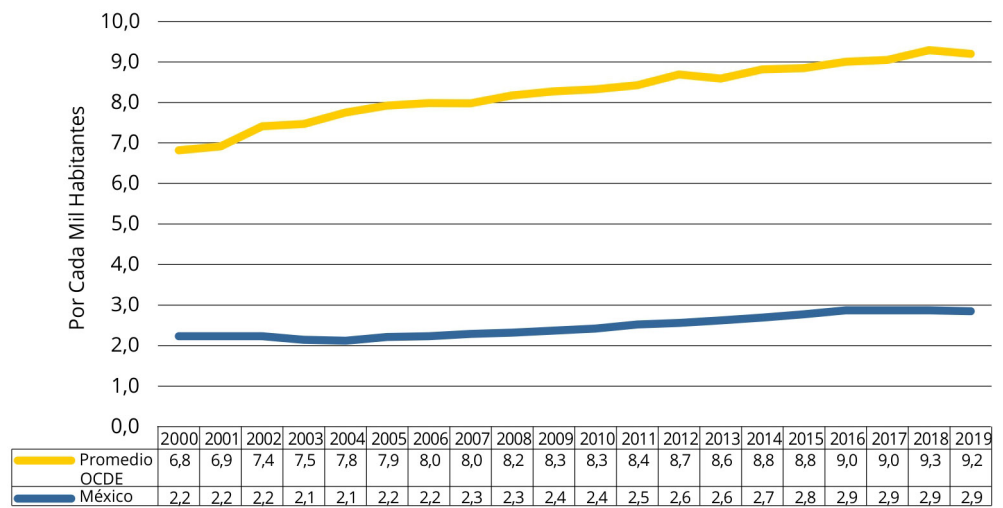
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (OECD, 2022).

En estos años, México fue el país en la base de datos de la OCDE con menor densidad de médicos, sólo por arriba de los indicadores señalados para Corea del Sur (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). Así, son fuertes las brechas en la participación de médicos en México en comparación con la OCDE y los países latinoamericanos participantes en esta organización (con datos de la OMS, Costa Rica y Chile tienen mayor densidad de médicos por mil habitantes y Colombia semejante a la mexicana)²¹.

21 En la base de datos consultada, la OCDE no reporta este indicador para Colombia, Costa Rica y Chile. La OMS señala que en el periodo 2012-2020, Costa Rica tenía 3,3 médicos por mil habitantes y Chile 2,8, mientras que Colombia 2,3 y México 2,4 (WHO, 2022, p. 107 y 111).

De la misma manera, en tercer lugar, las brechas en la densidad de personal de enfermería en el sistema público de salud en México son notables. De nuevo debe indicarse el siguiente rasgo y limitación de los datos sobre dicho personal: aunque la OCDE registra el número general de personal de enfermería del sistema de salud, permite un acercamiento al sistema público de salud porque la mayor parte de este personal está empleado en el sector público (92% para 2016 de acuerdo a González et al., 2018, p. 57). En 2000, en relación al promedio de la OCDE únicamente había 32% de personal de enfermería por cada mil habitantes en el sistema de salud de México (6,8 y 2,2 respectivamente); para el año 2019 esta brecha básicamente se había mantenido con 32% de personal de enfermería en México en relación a la OCDE (2,9 y 9,2 respectivamente) (ver Gráfica 10). A pesar del incremento en 63% del personal de enfermería en el sistema de salud en México, entre 2000 y 2019, se mantuvo la brecha en relación a la dotación de recursos humanos en esta materia en la OCDE: por cada tres enfermeros (as) en el promedio de la OCDE había un (a) enfermero (a) en México; y, sistemáticamente en la base de datos de esta organización, el país con menos personal de enfermería por cada mil habitantes en el periodo fue México (estimaciones propias con datos de OECD, 2022); incluso Corea del Sur que había mostrado una razón menor de médicos por habitantes que México, en el caso de la enfermería incrementó rápidamente la densidad para pasar de 3,0 a 7,9 por cada mil habitantes entre 2000 y 2019, con un incremento de este personal de 192% en el mismo periodo (estimaciones propias a partir de OECD, 2022)²².

Gráfica 10 – ENFERMERAS POR HABITANTE (2000-2019): OCDE Y MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (OECD, 2022).

22 Debe tomarse en cuenta la fuerte presencia del sector privado en el sistema de salud en este país.

En los países de la OCDE es mayor la densidad de personal de enfermería que la de médicos (GONZÁLEZ et al., 2020, p. 118). La razón de personal de enfermería por cada médico fue en promedio en la OCDE de 2,5 en 2000 y 2019, y en México 1,4 en 2000 y 1,2 en 2019 (estimaciones propias a partir de las Gráficas 9 y 10). Podemos decir que las posibilidades en la proveeduría de servicios el trabajo en equipo del personal de salud en el sistema público en México (y en general en el sistema de salud) están limitadas fuertemente por este factor estructural.

De nuevo, la segmentación y jerarquización del sistema público de salud genera dotaciones estructurales de personal médico notablemente desiguales; se trata de un paisaje fuertemente jerarquizado en relación a los recursos en enfermería: para 2016, en el IMSS y el Seguro Popular, las instituciones públicas de mayor afiliación, había sólo 2,3 enfermeros (as) y 2,6 por mil derechohabientes respectivamente (por abajo del promedio general de 2,9). En cambio, en otras con menor afiliación, como el ISSSTE y los servicios médicos de PEMEX, había 3,1 y 7,5 respectivamente; sin embargo, aún estas instituciones con mayor densidad de personal de enfermería no llegaron al promedio de los países de la OCDE en 2016 (CIEP, 2018, p. 44, y Gráfica 10).

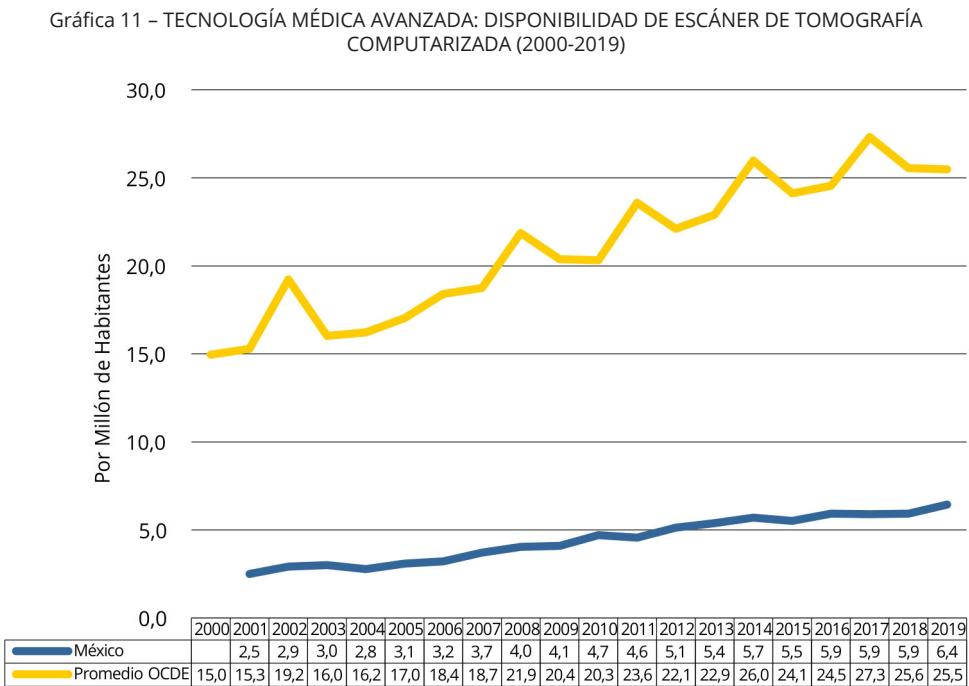


En cuarto lugar, destaca México en la OCDE por su baja disponibilidad en distintos recursos tecnológicos médicos avanzados. Dos poderosas restricciones para disponer de éstos son, primero, la tendencia a la baja inversión mexicana en el sistema público de salud (GRUPO DE PENSAMIENTO, 2015; LOMELÍ, 2020), tanto en infraestructura como en equipo; y segundo, la tendencia a la baja inversión pública en general en México en los años recientes, que pasó de 11,5% en 1981 a 2,6% del PIB en 2019 (VALENCIA LOMELÍ, 2020, p. 121). En cuanto a la inversión pública (formación bruta de capital fijo) en el sector salud, México apenas ha invertido 0,10% del PIB en los últimos años (2002-2019), mientras el promedio de la OCDE ha sido cuatro veces mayor (0,41% del PIB); en el periodo indicado la inversión mexicana en salud en relación al PIB fue la menor entre los países incorporados en la base de datos de la OCDE; por una parte, Chile y Costa Rica tuvieron en promedio una inversión que duplicó a la mexicana, 0,23 y 0,22% del PIB respectivamente; y por otra, Dinamarca, Noruega y Suecia, la quintuplicaron (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). También muestra México una menor inversión en el sistema público de salud que el promedio de América Latina y el Caribe (0,2% en 2017) (OECD & WB, 2020, p. 138). Con estas restricciones, en México el equipamiento de tecnología médica actualizada (además de la inversión en otros aspectos de la infraestructura, como lo muestra la tendencia en el equipamiento de camas hospitalarias, ver Gráficas 7 y 8) ha sido particularmente menor en términos comparativos; lo mismo que el equipamiento en camas de la unidad de cuidados intensivos (UCI), dotadas con ventiladores, en el que México está por debajo del promedio de América Latina y el Caribe y de la OCDE²³. La dotación de camas UCI es primordial para la atención de afectaciones severas respiratorias, como con COVID 19.

Aquí destacamos un ejemplo más de disponibilidad de un recurso tecnológico y sintetizamos un conjunto más de recursos en enfoque comparativo, a partir de la base de datos de la OCDE. Ésta incluye los siguientes recursos: escáner de tomografía computarizada, unidad para tomografía de resonancia magnética, unidad para tomografía por emisión de positrones, cámara gamma, equipos para mamografía y radioterapia (OCDE, 2022). Una vez más se trata de información referida al sistema de salud en general; sin embargo, la ya de por sí extrema debilidad del sistema de salud en general en esta área se acentúa en el sistema público de salud dado que en general las instituciones con mayor acceso a los recursos tecnológicos que se indicarán son las instituciones privadas; en el sistema público de salud se cuenta generalmente con una baja inversión en estas tecnologías (GONZÁLEZ et al., 2020, p. 106). En cuanto a la disponibilidad de escáneres de tomografía computarizada, el sistema mexicano de salud tiene la menor entre los países de la OCDE, de manera consistente entre 2001 y 2019 (estimaciones propias a partir de OECD, 2022). La brecha con el promedio de la OCDE es sustancial: 16% en 2001 y 25% en 2019 (ver

23 De acuerdo a OECD y WB (2020, p. 12) en 2020 México sólo contaba con 3,3 de estas camas UCI (por cada 100.000 personas), mientras el promedio de América Latina y el Caribe (13 países incluidos en este promedio) era de 9,1 y de la OCDE (22 países incluidos en el promedio), de 12,0. Chile (7,3) y Colombia (10,5) mostraban indicadores más elevados que México y Costa Rica menor (2,7).

Gráfica 11); incluso Chile y Colombia tienen una mayor disponibilidad promedio que la mexicana (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). Con referencia al resto de recursos tecnológicos señalados, en general la disponibilidad en México es menor, excepto en el caso de las unidades para tomografía de resonancia magnética, para las que Colombia tiene menor disponibilidad (GONZÁLEZ et al., 2020, p. 108, y estimaciones propias con datos de OECD, 2022).



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (OECD, 2022).
Nota: los incrementos inusuales en los promedios de la OCDE en algunos años se deben generalmente a la incorporación de datos de Japón.

En síntesis, el sistema público de salud en México (y el sistema de salud en general) contaba antes de la pandemia con brechas sustantivas en personal e infraestructura (camas hospitalarias, camas UCI y otras tecnologías avanzadas) en relación a los países de renta alta e incluso de algunos de AL. Puede asumirse que estas deficiencias están relacionadas con el bajo compromiso fiscal en el sistema público de salud.

SISTEMA DE SALUD: LOGROS Y LIMITACIONES

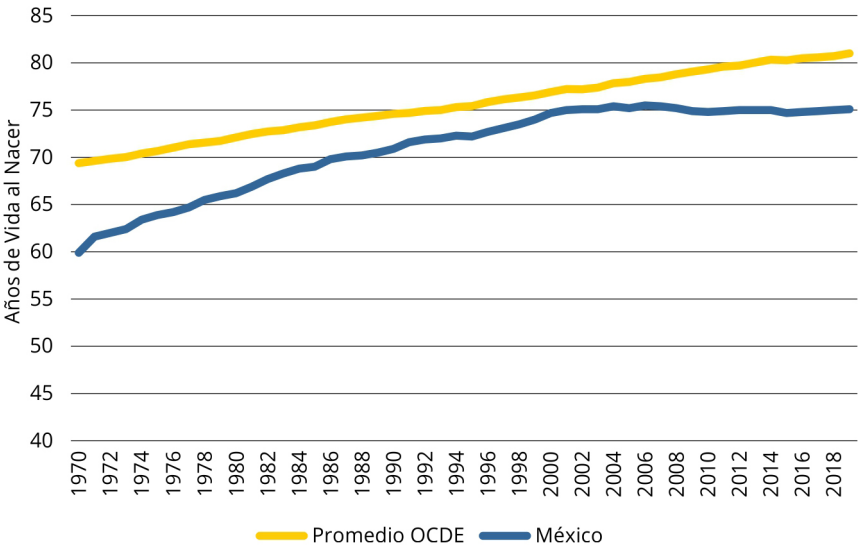
“La esperanza de vida al nacer es el mejor parámetro para medir la situación de salud de la población y a menudo se emplea para determinar el desarrollo del sector salud en un país”. (OECD & WB, 2020, p. 64). Necesariamente la evolución de esta esperanza de vida debe comprenderse desde un enfoque multidimensional e his-

tórico de largo plazo, con la incorporación de determinantes sociales, culturales demográficos, económicos e institucionales, entre ellos en particular la vigencia del derecho a la salud y del régimen de bienestar en el que se inserta. La trayectoria de largo plazo es relevante y una mirada de medio siglo, previo a la pandemia 2020, permite dimensionar los avances y limitaciones en la salud de una sociedad.

En 1970 la brecha en la esperanza de vida entre los países de renta alta y México era de cerca de 10 años más de vida en los primeros (69,4 años) que en México (59,9 años). Durante poco más de tres décadas, de 1970 a 2001, la brecha se fue cerrando paulatinamente a sólo 2,2 años, con un mayor incremento continuo (con algunos pocos retrocesos o frenos) en la esperanza de vida en México, que llegó a 75 años en 2001, y un menor incremento continuo en la OCDE, cuyo promedio en ese año a 77,2 años. Se trataba de una mejora en las condiciones generales de salud en México frente a los países de renta alta como referente. Sin embargo, a partir de 2002, la brecha nuevamente se amplió gradualmente en un duradero periodo de casi dos décadas hasta 2019: la esperanza de vida se estancó notablemente en México alrededor de los 75 años (primero se incrementó hasta 75,5 en 2006, descendió hasta 74,8 en 2010 y se mantuvo con alzas y bajas en 75 años, hasta 75,1 en 2019) y mantuvo un proceso de continuo aumento en el promedio de países de la OCDE hasta llegar a 81 años de esperanza de vida en 2019. La brecha entre la OCDE y México se situó en 5,9 años (3,7 más que en 2002), lo que señala importantes limitaciones y frenos en el sistema de salud en México (ver Gráfica 12).

Los otros países latinoamericanos incorporados a la OCDE han vivido procesos diferentes al mexicano, aunque en forma heterogénea. Chile y Costa Rica en el mismo largo periodo de 1970 a 2019 prácticamente cerraron la brecha con el promedio de países de la OCDE: el primero pasó de una esperanza de vida de 62,3 años en 1970 (con una brecha de 7,1 años) a 80,6 años en 2019 (con una brecha de sólo 0,4 años), el segundo de 65,8 en 1970 (y brecha de 3,6 años) y de 80,5 años en 2019 (y brecha de sólo 0,5 años), respectivamente; incluso en el periodo 1981-2009 la esperanza de vida fue ligeramente superior en Costa Rica. Colombia también ha experimentado un proceso de cierre de brecha de manera continua, pero a menor ritmo en este medio siglo considerado: pasó de una esperanza de vida de 59,5 años (con brecha de 9,9 años ante la OCDE), prácticamente el mismo punto de partida que México, a una de 76,6 en 2019 (y brecha de 4,4) (estimaciones propias con datos de OECD, 2022). Por otra parte, de acuerdo a OECD y WB (2020, p. 65), de 31 países considerados de América Latina y el Caribe (ALyC), México fue el que menor incremento en esperanza de vida tuvo entre 2000 y 2017: sólo un año, de 74,4 a 75,4 respectivamente, mientras el promedio de estos 31 países fue de incremento de 3,7 años, de 70,8 a 74,5 años, con lo que México se situó en 2017 muy cerca del promedio en esperanza de vida de ALyC.

Gráfica 12 – INCREMENTO DE BRECHA RECIENTE: ESPERANZA DE VIDA (OCDE Y MÉXICO) (1970-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (OECD, 2022).

Es notable que la trayectoria reciente de incremento de esta brecha entre la OCDE y México (y de menor incremento de esperanza de vida en comparación a los países de ALyC) sucede en el periodo de las reformas de salud mexicanas. Puede señalarse que la segmentación y estratificación del sistema público de salud, y el débil compromiso fiscal con el derecho a la salud en México no han sido el mejor contexto para cerrar las brechas en las condiciones de salud de los ciudadanos de México con el resto de países de la OCDE.

BALANCE FINAL

La pandemia COVID-19 irrumpió en México cuando el sistema público de salud manifestaba avances y limitaciones históricas; la pandemia no se expandió en un sistema público de salud articulado, equitativo, sólido fiscalmente y pujante en el desarrollo de su infraestructura; no se difundió cuando el sistema público de salud consolidaba sus reformas institucionales, sino cuando vivía el inicio de cambio de reglas y de liderazgo político, institucional e ideológico con una nueva coalición.

Las condiciones estructurales del sistema público de salud en México, previas a la pandemia, fueron de segmentación (desarticulación) con una seguridad social en freno y un subsistema de protección social en ampliación con un paquete reducido

de servicios, además de una quinta parte de la población sin protección pública; de desigualdad y fuerte jerarquización con conjuntos heterogéneos de servicios entre los segmentos mencionados y al interior de ellos; de debilidad financiera con un compromiso fiscal bajo y sin importante dinamismo creciente; de restricciones en recursos humanos e infraestructura. Con fuertes brechas fiscales e institucionales (recursos humanos e infraestructura) con los países de renta elevada.

Los avances en la cobertura o afiliación se objetivaron en diversos estatus en la ciudadanía social en salud expresados en la miscelánea de servicios garantizados y en la diversidad de arreglos legales de estos segmentos. De esta manera el proceso de universalización fue acotado y contenía potencialidades redistributivas muy limitadas. Estas condiciones estructurales se manifestaban en brechas sustantivas en relación con la OCDE y algunos países latinoamericanos, y se asociaban con un freno histórico en el logro social de mayor esperanza de vida.

La reforma de salud de 2003, con sus desarrollos institucionales y limitaciones estructurales, fue interrumpida legalmente semanas antes de la pandemia y comenzó una nueva institucionalidad en tiempos de crisis sanitaria severa. Esta transformación institucional incluía la continuidad inicial de los derechos adquiridos en la anterior reforma de protección social en salud; así, la pandemia detonó en un marco institucional incierto y en transición, con legados inerciales. El marco fundacional anunciado no implicó un proyecto explícito de unificación del sistema público de salud ni una reforma fiscal transformadora de la debilidad financiera en salud; así el sistema público de salud enfrentó la crisis sanitaria segmentado, jerarquizado y débil fiscalmente, con un paradigma de austeridad económica.

Referencias

- BARBA, C. *El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. (Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, n. 191).
- BARBA SOLANO, C.; JARAMILLO-MOLINA, M.; VALENCIA LOMELÍ, E. & ZAZUETA BORBOA, J. D. Claves universalistas de la reforma de salud en México. In: Huesca, L.; Ordóñez, G.; Sandoval, S. A. (Coords.). *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte; Hermosillo, México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 2020. pp. 133-180.
- BARBA SOLANO, C. & VALENCIA LOMELÍ, E. La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, Uruguay, v. 22, n. 2., pp. 47-76. 2013.
- BÉLAND, D.; MARCHILDON, G.P. & PRINCE, M. J. Understanding Universality within a Liberal Welfare Regime: The Case of Universal Social Programs in Canada. *Social Inclusion*, Lisbon, Portugal, v. 8, n. 1, pp. 124-132. 2020.
- BIZBERG, I. Latin American Health Regimes in the Face of the Pandemic. *Revue Interventions économiques* [Online], Quebec, Canadá, n. 67, 2022. Disponible en <https://bit.ly/3CzOF4A>. Acceso: 17 nov. 2022.
- BUDOWSKI, M. & KÜNZLER, D. Universalism in Social Policies: A Multidimensional Concept, Policy Idea or Process. *Social Inclusion*. Lisbon, Portugal, v. 8, n. 1, pp. 86-89. 2020.

CIEP (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.). *Sistema universal de salud. Retos de cobertura y financiamiento*, Ciudad de México: CIEP, 2018.

COMISIÓN MEXICANA SOBRE MACROECONOMÍA Y SALUD. *Macroeconomía y salud. Invertir en salud para el desarrollo económico*. Ciudad de México: Secretaría de Salud; Fondo de Cultura Económica, 2006

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*. Ciudad de México: CONEVAL, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3QvjRGf>. Acceso: 10 mar. 2021.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Ciudad de México: CONEVAL, 2013.

DÁVALOS, J. *El constituyente laboral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

FARFÁN MENDOZA, G. *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

FLAMAND, L. & MORENO-JAÍMES, C. La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del Seguro Popular (2006-2012). *Foro Internacional*. Ciudad de México, v. 55, n. 219, pp. 217-261, ene./marzo. 2015.

FRENK, J; GONZÁLEZ BLOCK, M.A.; KNAUL, F. & LOZANO, R. La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma. In: Solís Soberón, F. & Villagómez, F.A. (Coords.). *La seguridad social en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 35-102.

GARCÍA-DÍAZ, R. Effective access to health care in Mexico. *BMC Health Services Research* [Online], v. 22, n. 1027. Disponible en <https://bit.ly/3IH18FJ>. Acceso: 23 nov. 2022.

GAUDIN, Y. & PAREYÓN NOGUEZ, R. *Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. (Documentos de Proyectos, LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36).

GONZÁLEZ BLOCK, M.A.; ALDAPE VALDÉS, R.; CAHUANA HURTADO, L.; PATRICIA DÍAZ PORTILLO, S. & GUTIÉRREZ CALDERÓN, E. *El subsistema privado de atención de la salud en México. Diagnóstico y retos*. Ciudad de México: Universidad Anáhuac, 2018.

GONZÁLEZ, M.A; REYES, H.; CAHUANA, L.; BALANDRÁN, A.; MÉNDEZ, E. & ALLIN, S. Mexico: Health system review. *Health Systems in Transition*, Copenhagen Ø, Denmark, v. 22, n. 2. 2020.

GRUPO DE PENSAMIENTO PARA EL ANÁLISIS Y CONSENSO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL GOBIERNO HACIA LA COBERTURA UNIVERSAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. *Diagnóstico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. Ciudad de México: Fundación Mexicana para la Salud A.C., 2015.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 1992-2018*. Disponible en: <https://bit.ly/3GvMqij>. Acceso: 18 ene. 2022.

KNAUL, F. M et al. Hacia la cobertura universal en salud: protección social para todos en México. *Salud Pública de México*, Cuernavaca, México, v. 55, n. 2, pp. 207-235, marzo/abril. 2013.

LAURELL, A. C. *Impacto del Seguro Popular en el sistema de salud mexicano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2013.

LOMELÍ VANEGAS, L. La economía de la salud en México. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 132, pp. 195-208, diciembre. 2020.

MESA LAGO, C. *Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: el caso de México*. Ciudad de México, *El Trimestre Económico*, vol. 89 (3), n. 355, pp. 755-794, jul./-sept. 2022

MESA LAGO, C. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). *Health*. C2022. Disponible en <https://stats.oecd.org/>. Acceso: 12 nov. 2022.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). *Excess mortality*. C2021. Disponible en: <https://bit.ly/3IBxD8g>. Acceso: 21 oct. 2022.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) & (WB) The World Bank. *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. París, Francia: OECD Publishing, 2020.

OPS (Organización Panamericana de la Salud). *Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030*. C2017. Disponible en: <https://bit.ly/3VZn5Tx>. Acceso el 23 nov. 2022.

ORDÓÑEZ BARBA, G. & RAMÍREZ SÁNCHEZ, M.A. La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Guadalajara, México, v. 25, n. 73, pp. 121-158, sept./dic. 2018.

RAMÍREZ LÓPEZ, B.; NAVABOLAÑOS, I. & BADILLO GONZÁLEZ, G. Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño. In: Rodríguez, I & Vommaro, P. (Coords.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2018. pp. 143-171.

SÁNCHEZ ANCOECHEA, D. & MARTÍNEZ FRANZONI, J. *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México, 2015.

VALENCIA LOMELI, E. México: desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social. In: Aziz Nassif, A. & Valencia Lomeli, E.; Alonso Sánchez, J. *Tres miradas al México de hoy*, Guadalajara, México: Cátedra Jorge Alonso, 2020. p. 87-189.

VALENCIA LOMELI, E. Dinámicas históricas de desigualdad en el régimen de bienestar mexicano. In: Bayón, M.C. (Coord.). *Las grietas del neoliberalismo Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. pp. 195-242.

VALENCIA LOMELÍ, E. Segmentación y estratificación del sistema de salud en México: actores y raíces históricas. In: Fidel, C. & Valencia Lomeli (Coord.), *(Des) Encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2013. pp. 159-191.

VALENCIA LOMELÍ, E.; FOUST RODRÍGUEZ, D & TETREAU WEBER. *Sistema de protección social en México a inicio del siglo XXI*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ASDI, 2012. (Documento de Proyecto).

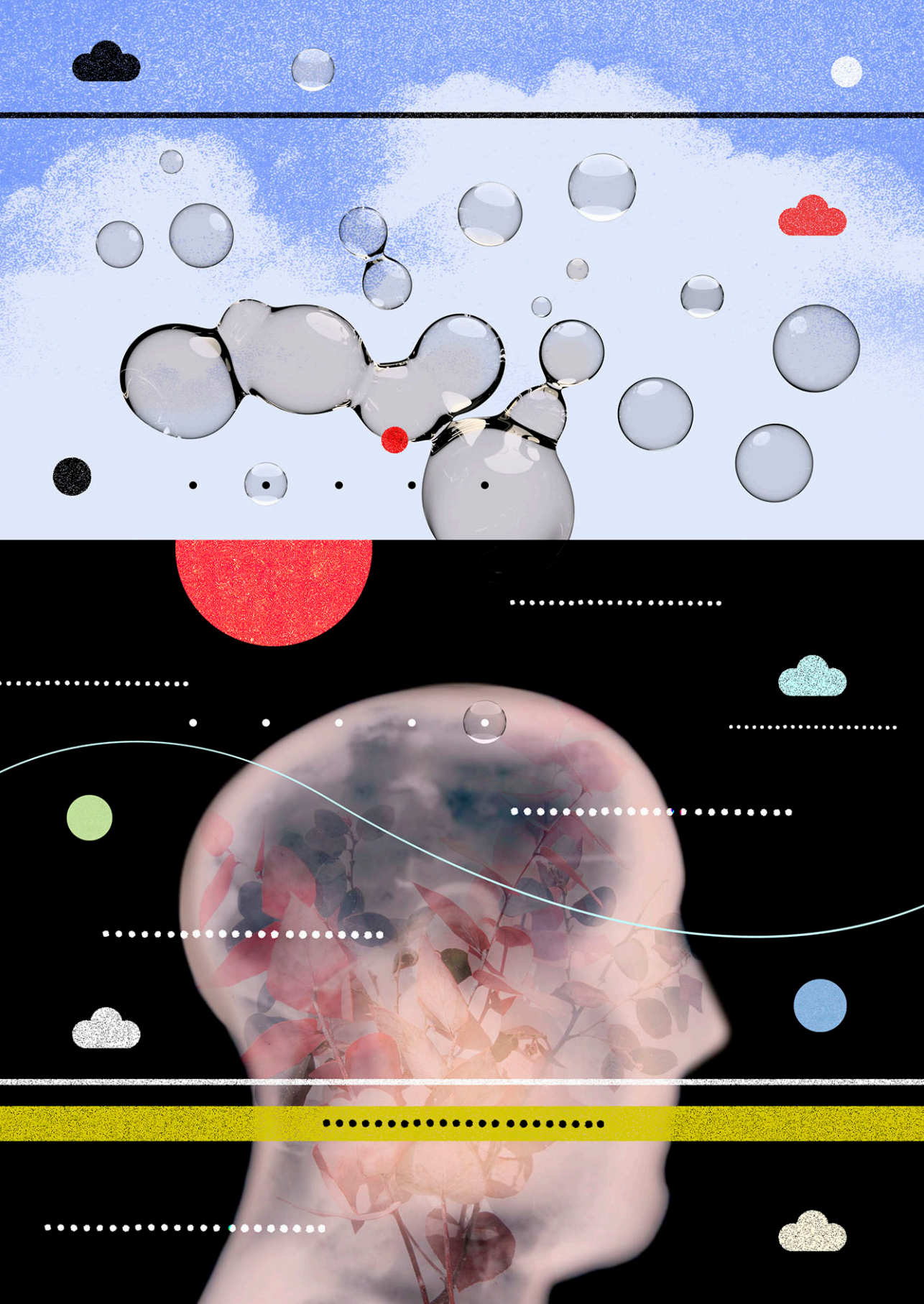
VALENCIA LOMELÍ, E. & JARAMILLO MOLINA, M. E. El Programa Progres- Oportunidades- Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. In: Hernández Licona, G; De la Garza, T.; Zamudio, J. & Yashchine, I. (Coords.). *El Progres- Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019. pp. 115-147.

(WB) THE WORLD BANK. *World Development Indicators*. C2022a. Disponible en <https://bit.ly/2XIV9sO>. Acceso: 4 jun. 2022.

(WB) THE WORLD BANK. *World Bank Country and Lending Groups*. C2022b. Disponible en <https://bit.ly/3Qt9OBo>. Acceso: 25 nov. 2022.

WHO (World Health Organization). *World health statistics 2022: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. Disponible en <https://bit.ly/3X417jI>. Acceso: 19 nov. 2022.





Espacio social y determinantes psicosociales de resiliencia en México

Social space and psychosocial determinants of resilience in Mexico

MARIO LUIS FUENTES

Investigador de Tiempo Completo del
Programa Universitario de Estudios
del Desarrollo de la UNAM.
Cidade do México – México
mlfuen@unam.mx
orcid.org/0000-0002-4889-0298

RESUMEN

Este artículo propone un análisis de la resiliencia, pero sobre todo de sus determinantes, y en particular, en su dimensión psicosocial, considerando las implicaciones que en ello tiene el *espacio social* planteado por Pierre Bourdieu para describir los espacios físicos y simbólicos en los que las personas interactúan entre sí y con las instituciones. En ese sentido, la dimensión psicosocial, anclada tanto en procesos de sociabilidad como subjetividad, requieren un análisis que problematice, por un lado, el contexto macro en el que están ocurriendo a nivel global, así como las características socio económicas de las estructuras de socialización, a saber, los hogares, las escuelas y el espacio público o comunitario, en particular, aquellos en donde más desventajas se acumulan.

Palabras clave: Espacio social, resiliencia, hogares, escuelas, espacio público.

ABSTRACT

This article proposes an analysis of resilience, but also of its determinants, particularly psychosocial ones, considering the implications of the *social space*, term proposed by Pierre Bourdieu to describe the physical and symbolic spaces in which people interact with each other and with institutions. Psychosocial dimension anchored in processes of sociability and subjectivity, require an analysis that problematizes the macro context in which they are occurring around the world, as well as the socioeconomic characteristics of the socialization structures: households, schools and public space or community, particularly those where more disadvantages accumulate.

Keywords: Social space, resilience, households, schools, public space.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.337>

Recebido em: 18 de outubro de 2022. Aprovado em: 13 de dezembro de 2022.

INTRODUCCIÓN

El concepto de *espacio social*, propuesto y desarrollado por Pierre Bourdieu (Bourdieu, 2019) fue retomado en trabajos anteriores para discutir en torno a la forma en que el deterioro material y simbólico¹ de los hogares, las escuelas y el espacio público, así como las violencias, en plural², han afectado las capacidades de resiliencia de la población ante distintos riesgos sociales³ (FUENTES, 2019; FUENTES, 2020a).

Específicamente, se ha analizado de forma exploratoria el impacto de este deterioro y de las violencias en los procesos de socialización fundamentales para introducir a los individuos a la sociedad y definitorios, de acuerdo con Berger y Luckmann (1986), de su internalización del mundo objetivo social. Esto, al considerarlos clave en la formación de capacidades de resiliencia, es decir, capacidades indispensables en las personas para evitar ser afectados por los riesgos sociales, para resistir los daños, adaptarse a cambios y transformaciones abruptas, y para reconstruir sus proyectos de vida.

A partir de estos trabajos fue posible dimensionar los niveles de deterioro material y simbólico que están moldeando al espacio social y, con ello, a los sujetos y las relaciones que construyen entre sí. Se plantearon varias hipótesis de trabajo en torno a la necesidad, en primera instancia, de nuevos marcos interpretativos para tener una mejor aproximación a la complejidad social de nuestros días. Más aún, ante la cada vez mayor evidencia de cómo, a partir de la irrupción de la pandemia de COVID-19, estos impactos han agudizado la *acumulación de desventajas* por parte de un número creciente de personas y probablemente por periodos más prolongados. A las desventajas preexistentes a la pandemia, hoy se agrega una aún mayor carga de enfermedad y muerte, una economía global caracterizada con el estancamiento económico y creciente inflación e ingresos que, pese a los incrementos que el monto del salario mínimo ha tenido en los últimos años en México, continúan siendo insuficientes (FUENTES, 2020b; FUENTES, 2020c; FUENTES y HERNÁNDEZ, 2021).

Con base en datos proporcionados por el Censo de Población y Vivienda 2020 y distintas encuestas nacionales, en este trabajo se analizan los impactos del deterioro

1 Como se abordará en las siguientes páginas, el deterioro simbólico se refiere al desgaste de las capacidades de protección, cuidado y formativas de estas estructuras sociales.

2 En otros trabajos se ha propuesto una tipología de violencias para México dado que, a partir de la información estadística oficial, es posible observar tendencias crecientemente o inercialmente alarmantes en violencias que no necesariamente responden a las lógicas y dinámicas construidas en torno a la violencia asociada con el crimen organizado y la estrategia de seguridad gubernamental para hacerle frente. Ejemplo de estas violencias son la violencia intra familiar, las muertes por suicidios, los feminicidios, entre otras (FUENTES, 2019a; FUENTES, 2021)

3 La definición con la que aquí se trabaja de riesgos sociales es aquella expuesta por Mancini (2018) en la que los define como eventos o circunstancias que comprometen de forma persistente y extendida las capacidades individuales para que las personas puedan asegurar por ellas mismas su independencia social.

de las estructuras de socialización y las violencias que se viven dentro de ellos y en torno a ellos, pero incorporando al cuerpo teórico las categorías de *sociabilidad* y *subjetividad*, a fin de analizar los determinantes psicosociales de la resiliencia.

SOCIABILIDAD Y SUBJETIVIDAD EN EL SIGLO XXI

El espacio social es definido por Bourdieu (2019) como el espacio físico o simbólico en el que los distintos actores que conforman a la sociedad interactúan entre sí. Las relaciones que se dan en este espacio determinan la forma en que las personas se comportan y en la que interiorizan valores, y estructuran sus percepciones sobre lo social.

La categoría de espacio social es pertinente en este análisis porque permite observar la interacción que ocurre en él como la fuente de varios procesos que se influyen mutuamente. En este trabajo interesa observar específicamente dos, los procesos de *sociabilidad* y los procesos de *subjetividad*. La *sociabilidad* ha sido una categoría central en el análisis de distintas ciencias sociales, la sociología, desde luego, pero también la historia y la antropología, por señalar sólo algunas desde las cuales se han construido aportes teóricos y empíricos fundamentales al respecto. Se trata de un concepto que, como señala Vega (2015), ha sido un tema de interés en aumento durante los últimos años en América Latina.

En el campo de los estudios sobre niñez y adolescencia, por ejemplo, ocupa un lugar preponderante en el análisis del desarrollo psico social de las personas durante esas etapas de la vida (SARAVÍ, 2022). En la sociabilidad, como proceso, es posible identificar patrones, pautas y prácticas cotidianas que establecen en su interacción con los otros, en su interacción social. Desde distintas propuestas teóricas se han distinguido varios tipos de sociabilidad que se encuentran determinadas por el contexto en el que las personas socializan. Así, en el contexto del confinamiento por la pandemia, por ejemplo, Saraví (2022), identifica la sociabilidad entre pares; la convivencia con la familia; el encierro y el aislamiento social.

Desde esta perspectiva, la sociabilidad se asume aquí como un proceso moldeado por elementos exteriores al sujeto, pero cuya configuración depende de la subjetivación. Se piensa entonces en ambos procesos como simultáneos y mutuamente influyentes entre sí. Entre ellos se establecen, articulan y desarrollan dinámicas que, a lo largo de la vida de las personas, van determinando o influyendo sus identidades, actitudes, ideas e, incluso, su nivel de agencia, entre otros aspectos que definen sus trayectorias individuales y colectivas.

Si es el contexto aquello que determina a ambos procesos, un primer elemento a revisar es, precisamente, el contexto que los envuelve a nivel global con expresiones claramente locales. La globalización y sus aceleradas transformaciones son una cuestión sobre la que poco se ha reflexionado en los análisis más recientes sobre las implicaciones de la pandemia en la sociabilidad y la subjetividad de las

personas. La pregunta que a lo largo de este trabajo se intenta responder apunta al peso del contexto sociocultural en la sociabilidad y subjetividad de los sujetos del siglo XXI, uno marcado por el capitalismo global neoliberal⁴ y, con ello, la expansión de los mercados y las revoluciones tecnológicas.

Un primer apunte, entonces, tiene que ver con el continuum de *rupturas* que han estado incidiendo en la forma en que las personas se relacionan e interactúan entre sí y con las instituciones, es decir, en la forma en que socializan y subjetivan su entorno. Así, puede pensarse, de forma consecutiva en el 11-S en 2001; en la gran recesión, en el 2008; en la elección de Donald Trump, como presidente de los EE.UU. en el 2016; hasta llegar a la pandemia de COVID-19, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 y que al momento en el que esto se escribe continúa; la declaración de guerra por parte de Rusia a Ucrania en febrero de 2022; y, de forma gradual a los niveles que hoy tiene, la crisis climática generada por lo que Paul Crutzen denominaría el Antropoceno, precisamente en el año 2000.

Se trata de puntos de inflexión de un largo proceso que ha sido acompañado, además, por la expansión de los *titanes digitales*, como los denominara *The Economist* en el 2015; por una pérdida por parte del Estado como el centro de la vida e identidad colectiva; por la era de posverdad y la proliferación de las “no-cosas”, concepto propuesto por el filósofo Byung – Chul Han (2021), para referirse al exceso de información digital que, haciéndose pasar por libertad, “choca delante de las cosas y las hace palidecer [...] al desmaterializar y descorporeizar el mundo” (HAN, 2021, s.p.)

En este mundo de las “no-cosas” los sujetos han encontrado un nuevo espacio de socialización. Un número cada vez mayor de interacciones entre personas se están trasladando al ámbito de lo digital, a través de las redes sociales que también han evolucionado en cuanto a códigos y formas de interacción se refiere. Así, se ha pasado de tener *amigos* en Facebook que *reaccionan* ante el estado, emoción, situación – logro o fracaso – que una persona comparte, al código de *seguidores* e *influencers* en plataformas como Instagram y Tik Tok, esta última usada mayoritariamente por adolescentes y jóvenes que encontraron en ella una especie de fuga y distracción en el contexto del confinamiento por la pandemia.

El acceso a las *redes sociales* se encuentra al alcance de la mayor parte de la población gracias a dispositivos que el mercado se ha encargado de diversificar y hacer accesibles para la mayoría de acuerdo con sus ingresos. En México, de acuerdo con los últimos datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021 (INEGI, 2022e), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Secretaría de Comunicaciones y Transpor-

4 Se parte de la conceptualización y desarrollo que Brown (2016) plantea en torno al neoliberalismo como una “razón normativa” y “racionalidad rectora” que ha moldeado a la sociedad y no sólo al sistema económico.

tes (SCT), alrededor de 88.6 millones de personas en 2021 eran usuarias de teléfono celular, que equivale a más de tres cuartas partes de la población de seis o más años. Nueve de cada diez usuarios de teléfono celular cuentan con un *Smartphone*.

En lo que respecta a la conectividad a internet, la población usuaria se estimó en 84.1 millones; el *Smartphone* fue el principal medio para la conexión a internet y el 89% los usaban para acceder a redes sociales. De acuerdo con la página web Statista, la segunda red social más usada por los mexicanos hasta mayo de 2022, después de WhatsApp, fue Facebook, seguida de Facebook Messenger, Instagram y Tik Tok, con 93.4%, 80.5%, 79.1% y 70.4% entre los usuarios totales, respectivamente.

Más allá de lo que esto implica en términos de obtención y tráfico de información que hoy por hoy constituye uno de los principales activos a nivel global, estas redes han estado moldeando las pautas y preferencias de consumo de la mayor parte de la población a través de *algoritmos*. La forma en que las redes sociales están definiendo o influyendo las relaciones entre los sujetos y sus pautas de comportamiento es un elemento que requiere observarse al analizar la relación entre la sociabilidad, la subjetividad y las capacidades de resiliencia de la población. Más aún, si se considera que las generaciones que han nacido, por lo menos a partir del año 2000, son *nativos digitales*.

Esto porque esta sociabilidad está mediada por una necesidad constante de reconocimiento, por la avidez de respuestas instantáneas, por mensajes breves que están transformando al lenguaje y la interacción, por lo digital. Estamos ante un cambio digital sin precedentes.

La sociabilidad también está ocurriendo en el contexto de una transformación estructural de las sociedades de un calado mayor. Esta se puede sintetizar en lo que Han (2017) plantea como el tránsito de las *sociedades disciplinarias*, o del deber, a las *sociedades del rendimiento*, o del poder. De acuerdo con el filósofo coreano, en la sociedad del rendimiento, el sujeto tiene por explotador a él mismo. Frente a la cada vez menor disponibilidad de tiempo, la cada vez mayor dificultad de contar con tiempo disponible para trasladarse y desde luego por temor a la inseguridad en las calles, el único espacio en el que las personas pueden de hecho, socializar lo encuentran en sus *smartphones*. Las apps para socializar proliferan y se especializan, y cada vez es más común que las personas busquen una pareja acorde o cercana a sus expectativas a través de plataformas como *Tinder*. Predominan poses, cualidades exageradas y fotos con filtro para mejorar el aspecto físico, cuyo propósito es ofrecer lo que al otro puede resultarle atractivo.

En esta sociedad de rendimiento la noción de lo humano se encuentra atrapada en la idea de que el sujeto debe hacerse rendir más allá de su capacidad máxima. Es, por ello, la sociedad del cansancio, de la auto explotación, pero al mismo tiempo del aburrimiento y la tristeza (Han, 2017). Es posible pensar en las catastróficas implicaciones e impactos que el COVID-19 tuvo en una sociedad con estas características.

También proliferan las enfermedades neurológicas. Desde el inicio de la pandemia hubo señalamientos por parte de especialistas como María Elena Medina – Mora (2020) en torno a los daños que la pandemia estaba causando y causaría con el pasar del tiempo en la salud mental de la población. Son pocos los datos actualizados respecto a la salud mental de la población, sin embargo, si se revisan las estadísticas del dato más extremo relativo al deterioro de la salud mental, que es el suicidio, puede dimensionarse la grave crisis que se enfrenta en el país en esta materia. De acuerdo con el INEGI (2022d), las defunciones por suicidio han pasado de 5,012 en 2010 a 8,477 en 2021.

Por otra parte, la acelerada transformación de la globalización ha traído consigo el surgimiento de nuevos riesgos sociales a nivel global. Desde el 2006 el Foro Económico Mundial (FEM) presenta en su reunión anual en Davos, Suiza un informe sobre el estado de los riesgos globales y las amenazas que significan para todo el mundo. A partir de un conjunto de entrevistas a actores gubernamentales y empresariales clave de varios países⁵, el *Informe Global de Riesgos* presenta y analiza un listado de los principales riesgos que el mundo enfrenta en ese año, ordenándolos en función de su tipo (los agrupa en cinco categorías) y su potencial daño en el corto plazo y la gravedad de su impacto, y analizando las interacciones entre ellos.

En el informe del año 2022, el FEM describió una síntesis de riesgos globales caracterizada por la amenaza de la recuperación económica divergente entre países para la colaboración frente a riesgos globales, por la exacerbación de las desigualdades debido a la transición climática, también por la intensificación de los ciberataques a causa de una creciente dependencia digital, así como por barreras a la movilidad poblaciones entre países que se estaban configurando como un elemento de riesgo para la seguridad global.

Al respecto, es necesario el énfasis en el estado actual de la economía internacional que, hasta el momento en el que esto se escribe, no muestra señales de recuperación sino hasta el 2024. Para México, el pronóstico es que la llamada meta de inflación del 3% no se alcanzará ni siquiera al término del 2023, mientras que el crecimiento de la economía se estima que será, apenas, del 1.87% en el IV trimestre de ese mismo año, lo cual constituye un obstáculo mayor si se piensa que, dada la presión demográfica y consecuente demanda de empleos, la economía del país requiere crecer, de forma sostenida a tasas por encima de la meta de 4.5% anual.

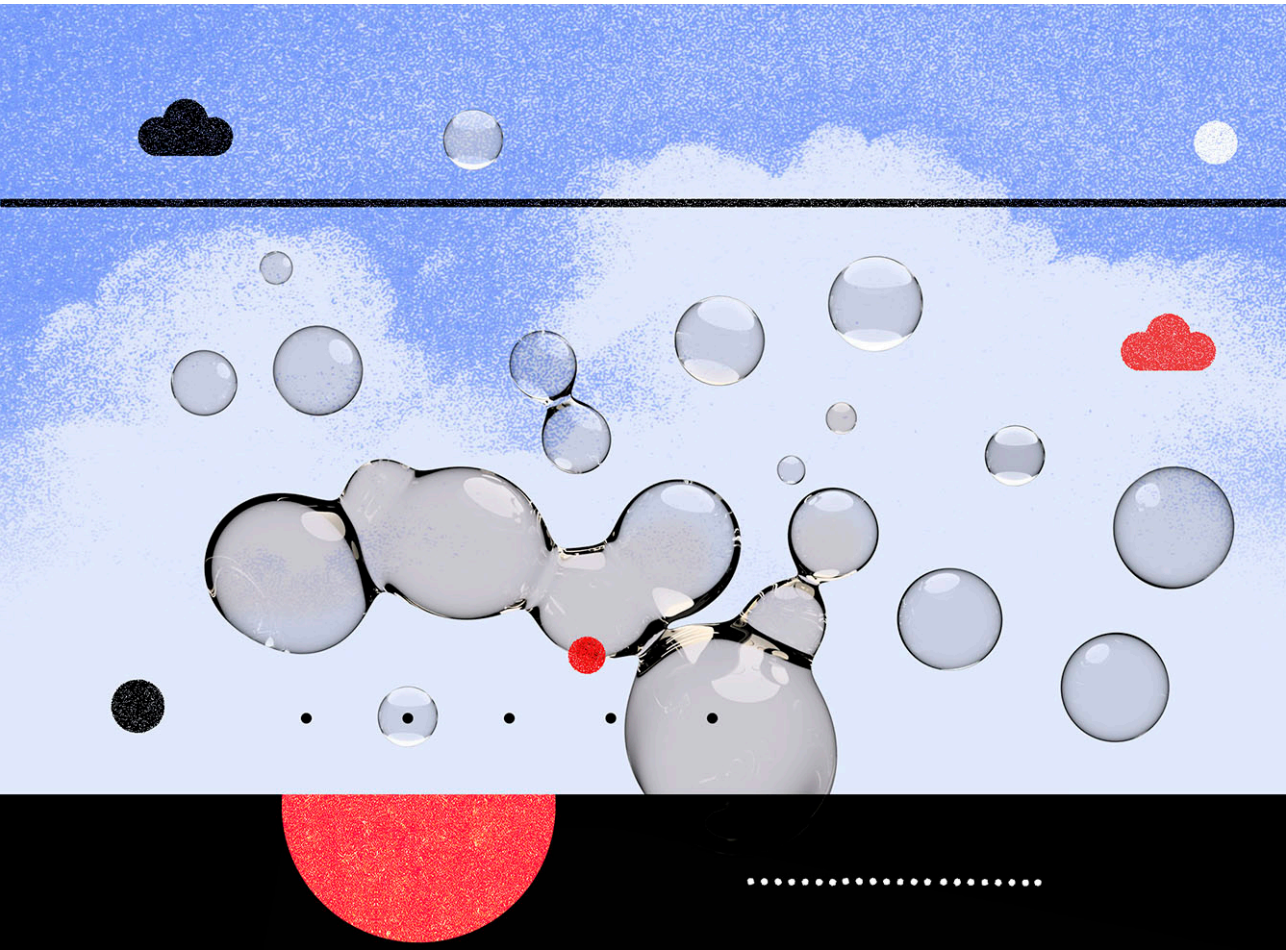
DETERMINANTES PSICOSOCIALES DE LA RESILIENCIA

Pero el anteriormente descrito contexto socio cultural global, coincide también con múltiples privaciones y violencias que antes de la pandemia prevalecían en México y que, de hecho, determinó la forma diferenciada en que impactó a la población.

⁵ La metodología de este informe consiste en la realización de entrevistas a profundidad a 959 líderes políticos y empresariales de todo el mundo que se desempeñan en las áreas de economía, tecnología, medio ambiente, geopolítica, sociedad y riesgos. El 59% de los entrevistados trabajan en el sector privado.

Sin embargo, no es posible comprender sus dinámicas e impactos si no se pone en el centro a la desigualdad, fenómeno que ha sido ponderado, lo mismo por organizaciones internacionales como OXFAM, Jefes de Estado (el caso emblemático es Barack Obama) e incluso organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), como el gran problema económico y social de nuestro siglo.

En este, como en trabajos previos, a este planteamiento se añade que la desigualdad constituye el centro de lo social del siglo XXI, pues esta articula y potencia a la pobreza, la marginación y a todos los riesgos sociales, incluyendo a los derivados de la pandemia de COVID-19. Habría que hacer referencia de manera específica a la forma en que la desigualdad determinó su impacto en función del ingreso de las personas, de la posibilidad de tener acceso efectivo a los servicios de salud, de la exposición al contagio, de la disponibilidad de atención médica oportuna y camas de terapia intensiva. La desigualdad y las inequidades derivadas de ella, como, por ejemplo, en el acceso a una alimentación saludable, indispensable para prevenir las enfermedades crónico degenerativas como la diabetes e hipertensión, incidieron también en el grado de vulnerabilidad de la población frente a la enfermedad y sus secuelas.



Además, la desigualdad agudizó la carga de enfermedad de amplios sectores de la población que, ante la reconversión hospitalaria para la atención de la pandemia y la saturación de consultorios médicos – inclusive los adyacentes a farmacias, en los que, de acuerdo con la ENSANUT 2021, se atienden 4 de cada 10 personas que buscan atención médica – no tuvieron forma de acudir a servicios medios de urgencia ni a consultas diagnósticas.

De forma que, al menos estas dimensiones, que agrupan elementos contextuales en el que viven, habitan y se relacionan las personas, están incidiendo en las experiencias de subjetivación y sociabilidad. O lo que puede ser lo mismo: los procesos de descorporeidad, rendimiento, riesgos, desigualdad, violencias, dolor, incertidumbre, entre otras, son experimentadas por las personas de manera diferenciada y se configuran de forma simultánea y mutuamente influyente con su forma de subjetivar y sociabilizar el mundo.

Es posible afirmar entonces que se está ante una nueva y amplia gama de determinantes psicosociales de vulnerabilidad, que se plantea aquí como la ausencia de capacidades de resiliencia, es decir, que les permitan enfrentar los efectos de los *riesgos sociales*. Riesgos nuevos, como la pandemia, que de algún modo han estado presentes por décadas en todas las sociedades, pero que el contexto de globalización ha profundizado y expandido; y entendidos también como procesos sociales inéditos y muchos de ellos extremos, influidos por las condiciones estructurales (desigualdad, pobreza y violencias), por ejemplo, como la trata de personas (FUENTES, 2012).

La falta de capacidades de resiliencia se traduce también en la imposibilidad de superar los efectos de estos riesgos sociales en caso de vivirlos⁶. Pero es necesario insistir en que estos se encuentran articulados en la desigualdad y la discriminación, puesto que definen la intensidad de fenómenos como la pobreza y las privaciones, la marginación y la exclusión social; también, son resultado de Estados de derecho insuficientes y con democracias erosionadas.

Por ello, en síntesis, estos riesgos se encuentran articulados a una vulnerabilidad que la mayoría de la población enfrenta en alto grado. Para dar cuenta de las dimensiones y magnitudes de esta vulnerabilidad, se hace uso aquí del concepto *acumulación de desventajas* pues, además de que, tal como lo plantea Saraví (2020), se trata de un concepto que no ha sido suficientemente explotado en América Latina para el análisis de la desigualdad y que “resulta clave para explorar sus expresiones cotidianas, algunos de los mecanismos que la generan, y repensar un Estado de bienestar que pretenda su disminución” (SARAVÍ, 2020, p. 1), es también una categoría útil para el análisis de los determinantes psicosociales de la resiliencia.

6 Un aspecto que se requiere incorporar a una discusión posterior es la medida en que un daño puede ser reparado y los alcances, pero sobre todo las limitaciones que las políticas dirigidas a esto tienen frente a daños o secuelas de daños que se ubican en el ámbito de lo irreversible, por ejemplo, aquellas que generan las violaciones sexuales o el homicidio de un ser querido.

El concepto de resiliencia es relativamente reciente, fue propuesto apenas en la primera década del siglo XXI por el médico, psicoanalista y neuropsiquiatra Boris Cyrulnik, conocido como el *padre de la resiliencia*. Estudiante formado en distintas disciplinas y con un proceso personal traumático al haber sido sobreviviente judío del holocausto, ha dedicado prácticamente toda su vida al estudio y tratamiento de niñas y niños traumatizados. Para Oriol-Bosch (2012), a partir de una lectura de Cyrulnik, la resiliencia puede entenderse como:

“sinónimo de elasticidad o flotabilidad y expresa la capacidad de un cuerpo para recuperar su estado o posición original una vez dejen de actuar aquellas fuerzas que tienden a deformarlo, desplazarlo o sumergirlo. En el ámbito de las ciencias de la vida, resiliencia expresa la adaptabilidad de los individuos o los grupos frente a los retos o amenazas y se ha definido como “la capacidad para vivir, desarrollarse positivamente o superarse [...] frente al estrés o las adversidades que pueden normalmente ser causa de consecuencias negativas” [CYRULNIK, 2009]. Es un concepto positivo que reconoce los mecanismos para hacer frente exitosamente a los contratiempos y a las adversidades y que refuerza a los individuos.” (ORIOI-BOSCH, 2012, p. 77)

Resiliencia es, entonces, un concepto al que es inherente la noción de *reconstrucción* pues lo que se plantea como fin último, en tanto capacidad que busca construirse en las personas frente a eventos o fenómenos de dimensiones catastróficas o disruptivas en sus vidas. Lo que se encuentra en el centro de preocupación de Cyrulnik y de otros académicos y teóricos que han trabajado el concepto de resiliencia desde otras disciplinas es la cuestión de por qué algunas personas sí pueden adaptarse, recuperarse e incluso reconstruirse, y otras no.

La resiliencia se considera en un nivel individual y social. Esta segunda, señala Oriol-Bosch (2012):

“depende de la confianza mutua y de la fortaleza de los vínculos en el grupo y expresa su capacidad de absorber las presiones y estabilizarse rápidamente. Las familias y las comunidades han sido objeto de estudios sobre los factores de resiliencia en condiciones de adversidad, y se han encontrado elementos materiales, culturales y políticos capaces de influir en sus consecuencias. El apoyo comunitario es un elemento efectivo para el desarrollo de la resiliencia individual y grupal.” (ORIOI-BOSCH, 2012, p. 77).

El concepto de resiliencia ha adquirido cada vez más centralidad en análisis diversos. A raíz de la pandemia su abordaje en investigaciones, análisis y reflexiones se hizo aún más recurrente. De acuerdo con Anthea Roberts y Jensen Sass este concepto se ha ganado una “importante reputación intelectual” a través de su desarrollo en numerosas disciplinas y aplicaciones en distintas áreas de estudio, incluyendo la política, la seguridad, la agenda climática y para el desarrollo sostenible, entre otros (ROBERTS & SASS, 2022).

A partir de las definiciones anteriormente citadas, es posible pensar que la resiliencia se encuentra entonces determinada socialmente, pero también por

elementos que aquí se denominan psicosociales y que se refieren a la forma en que las personas, de manera diferenciada, subjetivan la acumulación de desventajas que enfrentan desde el nacimiento hasta sus muertes. Considerando que estos procesos de subjetivación ocurren de manera paralela a procesos de sociabilidad, y que se influyen mutuamente.

Estos determinantes psico sociales son, por ejemplo, el estado de salud física y mental, expresada la segunda en emociones poco ponderadas en los análisis frente a los riesgos por parte de las instituciones gubernamentales, y en los datos que se generan (como el miedo, el dolor, la ansiedad, la angustia e incertidumbre).

En los siguientes apartados se lleva a cabo un análisis a partir de datos estadísticos publicados por el INEGI con el propósito de construir una exploración a la situación actual de las capacidades de resiliencia de la población mexicana, así como a la relación entre esta y los aspectos de su entorno que constituyen desventajas, particularmente en lo que respecta a las viviendas y el entorno de estas, a las escuelas y a algunos espacios comunitarios. En este análisis se busca, además, visibilizar la forma en que esta relación se construye en el contexto de los procesos de sociabilidad, reconociendo el contexto socio cultural de la época antes descrito, así como de subjetividad y la mutua influencia entre ambos.

a. Hogares

Además de ser estructuras de protección, primaria y secundaria, respectivamente (FUENTES & HERNÁNDEZ, 2021), los hogares y las escuelas son espacios en los que se aprende a edades muy tempranas, y por ende determinantes en las trayectorias de vida de las personas, a cómo interactuar con los otros y establecer pautas de convivencia entre pares y miembros de la familia que ostentan otras jerarquías. En estas estructuras los sujetos también articulan su personalidad, identidad (o identidades) y sus capacidades, que posteriormente desempeñan un papel central en la construcción de capacidades ciudadanas.

Las capacidades son aquellas que posibilitan el ejercicio de una ciudadanía integral, definida por el PNUD (2004) como aquella que se expresa en la posibilidad de ejercer a plenitud los derechos civiles, sociales, culturales y ambientales. A esta noción habría que añadir como características de esta ciudadanía las capacidades para exigir el cumplimiento efectivo de estos derechos. Se trata entonces de capacidades directamente vinculadas a la resiliencia de las personas.

Es desde esta perspectiva a partir de la cual se analizan los impactos que el contexto sociocultural previamente descrito puede estar teniendo en la resiliencia de la población, mismos que se experimentan a nivel individual y también familiar. Como se señaló también anteriormente, en México, estos impactos ocurren en entornos de desigualdad y múltiples privaciones, violencias que han alcanzado niveles y dimensiones inéditos, así como de un deterioro material y simbólico de las viviendas y de los territorios hostiles en los que estas se asientan (FUENTES, 2021).

Los datos del Censo 2020 (INEGI, 2021), de la última ENCOVID-19 (UNICEF, PUED, IBERO Equide, 2021), la ENSANUT 2021 (INSP, 2022), entre otras encuestas nacionales, permiten construir una mirada hacia los determinantes psicosociales de la resiliencia de la población frente a los riesgos sociales que, como se señaló antes, se encuentra estrechamente relacionada con la forma en que las personas están construyendo procesos de sociabilidad y subjetividad en el actual contexto, dentro del cual se enfatizan los efectos de la pandemia de COVID-19, pero articulados por una Cuestión Social en cuyo centro se encuentra la desigualdad, y que hoy está siendo moldeada por múltiples y muy graves violencias.

Este sub apartado tiene como eje el análisis del impacto de la suma de desventajas, en la sociabilidad y la forma en que las personas subjetivan sus experiencias cotidianas, tanto en las escuelas como en los hogares en sus capacidades de resiliencia. Habría que señalar, en primera instancia el impacto psicoemocional que implica que aquellas estructuras, por definición, de protección, no lo sean y por el contrario constituyan espacios hostiles y amenazantes. Es decir, la conciencia por parte del sujeto de saberse permanentemente en riesgo debido a la violación o restricción de sus derechos.

Se analizan aquí el cómo algunas *experiencias* que pueden considerarse síntesis de múltiples desventajas acumuladas en los hogares (incluyendo la experiencia de la violencia, que, si bien, no se adscribe a la noción tradicional de desventaja aquí se plantea la necesidad de considerarla como una, por lo menos en el contexto mexicano) podrían estar determinando la resiliencia de la población vía los procesos de subjetividad y sociabilidad.

Es necesario considerar que estas experiencias se subjetivan de formas distintas en función de la estructura funcional del hogar y del integrante del que se trate. En ese sentido, sería importante analizar también la forma en que el reconocimiento y reivindicación de identidades (por ejemplo, las queer) está influyendo en la subjetivación de experiencias y en los procesos de sociabilidad que los sujetos construyen en estos espacios y, a su vez, en sus capacidades para resistir y reinventarse.

El origen etimológico de la palabra *hogar* se encuentra en el vocablo latino *focus* que significa *hoguera*. Es un concepto que remite a la reunión de quienes habitan un espacio común a todos en torno al fuego, al *fogón*, tanto para mantenerse calientes como para preparar y consumir alimentos. El significado de los hogares, particularmente los familiares en los que se establecen parentescos basados en la consanguinidad, ha sido fundamental para la formación y desarrollo de las sociedades en prácticamente todo el mundo. Esto porque, por definición, constituyen la estructura social en la que las personas, al nacer, encuentran – o deberían encontrar – los elementos necesarios para satisfacer sus necesidades.

El hambre expresa la dimensión más subjetiva de la pobreza, tanto de ingresos como en su definición multidimensional, como la define el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de lo que denominan seis carencias sociales. Pero también, a la luz de su etimología, da cuenta

de un vaciamiento mayor de su sentido como estructura protectora fundamental. De acuerdo con el Censo 2020 (INEGI, 2021), en México, de los 35,219,141 hogares censados en el 2020, se identificó a 3,131,418 en los que había algún adulto que sintió hambre, pero no comió y en 935 mil algún niño o niña comió una sola vez o dejó de comer en todo un día. Aunado a ello, se registraron 4,260,213 millones de hogares que no tenían refrigerador, lo que supone la imposibilidad de resguardar alimentos perecederos indispensables como lácteos.

Como se señaló antes, estas condiciones de privación están ocurriendo en un contexto alta inflación que, de acuerdo con los pronósticos más optimistas, se prolongará por lo menos un año más, y, al mismo tiempo, de generación insuficiente de empleos y bajos salarios. De acuerdo con el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), calculado por el CONEVAL y el cual mide el porcentaje de personas ocupadas con ingresos por debajo del valor real de la canasta alimentaria, para el segundo trimestre de 2022, el 38.3% de quienes trabajan, obtenían ingresos reales por debajo de la línea de la pobreza extrema (CONEVAL, 2022).

Estos datos no pueden explicarse exclusivamente por la pandemia, el impacto que el confinamiento tuvo en la economía nacional e internacional y por la crisis agroalimentaria y de distribución de alimentos que a nivel global se encuentra profundizándose a raíz de la guerra en Ucrania. También responden a condiciones de la estructura productiva del país, la pobreza, bajos ingresos y empleos precarios que han prevalecido en el país por años. En ese sentido, el concepto de *sindemia* cobra relevancia en el análisis pues permite dar cuenta de cómo la COVID-19 afectó a la salud de la población en función de otras pandemias preexistentes y cómo también continúa agravando otras, como el hambre, la desnutrición, la emaciación en las niñas y niños de la primera infancia y enfermedades metabólicas derivadas de una alimentación insuficiente y de baja calidad.

La experiencia del hambre y sus efectos en la resiliencia tiene impactos en lo objetivo y lo subjetivo. En el primer caso porque una buena alimentación suficiente y de calidad es condición necesaria para desarrollar una salud óptima tanto física como mental. Los impactos en la salud física, además de los reportados por la ENSANUT 2021, también se manifiestan como fatiga crónica, debilidad y desórdenes alimenticios. En el ámbito subjetivo o simbólico, la experiencia del hambre implica un profundo sentido de tristeza, desesperanza y en una dimensión clínica, depresión y otros trastornos psiquiátricos. En este punto, cabe plantear preguntas necesarias a responder tanto en la academia con el ámbito de las políticas públicas pues a fin de enfrentar la realidad que enfrentan millones de padres y madres que no sólo experimentan el hambre en primera persona, sino un caudal de emociones de frustración, impotencia, miedo y enojo ante la realidad de no poder alimentar a sus hijos.

Vale la pena detenerse aquí en situaciones particulares que, dada la dinámica demográfica del país pueden pensarse como cada vez más comunes en los hogares. Es el caso de las mujeres madres solteras y que, por ende, funcionan como jefas

de familia, educadoras y personas que ejercen los trabajos de cuidado en el hogar. De acuerdo con el INEGI, en el 2020 en 33 de cada 100 hogares las mujeres eran reconocidas como jefas de vivienda, es decir, en 11,474,983 hogares. Sobre esta cifra, hay que señalar que representa un aumento respecto del 2010, cuando el porcentaje de hogares con jefatura femenina fue de 25%, casi la mitad, en números absolutos, con 6,916,206 hogares con esta característica.

Los datos disponibles permiten suponer que en los hogares con jefatura femenina existen más carencias que en los de jefatura masculina. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2021, en los primeros, las transferencias conformaron una cuarta parte del ingreso, en contraste con los segundos, en donde representaron el 15%. Estos datos cobran otra dimensión si se leen a la luz de los 1.34 millones de trabajadoras del hogar (INEGI, 2021) que muy posiblemente son el sustento de estos hogares que, debido a la pandemia, vieron aún más gravemente afectados sus ingresos y sus necesidades de alimentación, salud y, sobre todo, de cuidados.

En este sentido, es plenamente plausible pensar que la sociabilidad al interior de estos los hogares, es decir, entre padres e hijos en estas circunstancias se puede pensar como una que se encuentra marcada por la tristeza y angustia. Es factible suponer que la convivencia en estos hogares se encuentra rota o articulada a mecanismos de supervivencia que imposibilitan la formación ya no sólo de capacidades materiales sino subjetivas de resiliencia frente a los riesgos.

La experiencia del hambre se ve acompañada no en pocas veces por la experiencia de la enfermedad y la muerte evitable. De acuerdo con las estadísticas de mortalidad del INEGI, alrededor de 60% de las muertes que ocurren cada año en el país pudieron haberse evitado. La insuficiencia de alimentación deriva en enfermedades nutricionales y metabólicas como la anemia, padecimiento que se encuentra asociado a varios de los cánceres con mayor incidencia en el país, que es la leucemia. De forma paralela al hambre, se encuentran otros padecimientos de tipo nutricional también asociados a las privaciones. Estos son la obesidad y enfermedades crónico degenerativas que esta ocasiona, específicamente la diabetes mellitus.

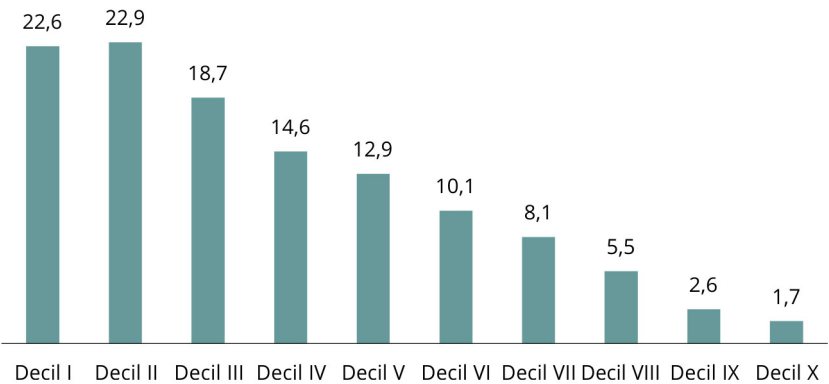
Al respecto, es necesario señalar que a pesar de los esfuerzos que implican encuestas como las anteriormente citadas, es necesario llevar a cabo aún mayores esfuerzos para la generación de información estadística, sobre todo, en torno a los impactos subjetivos de estas privaciones en las personas. Más aún a partir del impacto de la pandemia y sus efectos económicos de corto y largo plazo. En ese sentido, la ENCOVID-19, encuesta llevada a cabo de forma periódica a lo largo de la pandemia por la el grupo de investigación *Equide* de la Universidad Iberoamericana, el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), de la UNAM, y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ha proporcionado información relevante que permite una primera aproximación a los hogares y a la resiliencia de las personas que los habitan considerando el impacto del COVID-19.

De acuerdo con esta encuesta, en el 34% de los hogares, al menos uno de sus integrantes había tenido COVID-19 o sus síntomas, mientras que en el 59% de los hogares con niñas, niñas y adolescentes reportó tener menores ingresos que antes la pandemia. Mientras que 1 de cada 4 hogares con niñas y niños reportaron que alguno de sus integrantes presentaba síntomas severos de ansiedad.

A estos padecimientos habría que añadir además aquellos que ocupan los primeros lugares en la lista de causas de muerte en el país. Además de las enfermedades metabólicas ya señaladas, los tumores malignos y cánceres derivados de los mismos. Sobresale aquí el cáncer cérvico uterino, causado generalmente por el virus del papiloma humano, pero, agravado por su diagnóstico tardío y tratamiento igualmente deficiente o nulo. Entre 2013 y 2017 se registraron 19,818 fallecimientos de mujeres por este cáncer, es decir, alrededor de 11 diarios. Es posible pensar que hoy exista un número importante de niñas, niños y adolescentes que hayan perdido a sus madres a causa de este padecimiento y que se estén enfrentando a procesos de duelo que posiblemente no estén siendo acompañados de la forma necesaria ni a nivel familiar ni institucional.

Esto plantea la necesidad de añadir la dimensión relativa al acceso a servicios de salud y la calidad de los mismos por parte de los hogares. Los hogares con el mayor deterioro material y simbólico, con la mayor acumulación de desventajas, son también quienes menos acceso a servicios de salud tienen. Esto, además, se exacerbó a raíz de la pandemia. De acuerdo con el CONEVAL (2021) el aumento en el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud se dio en el 20% de la población con menores ingresos. El aumento de la incidencia en esta carencia social fue de 22.6% y 22.9% en el primer y segundo decil de ingresos, respectivamente (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Cambio en el porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios de salud (diferencia en puntos porcentuales)
Por decil de ingreso corriente total per cápita (2018-2020)



Fuente: CONEVAL (2021)

La desprotección institucional expuesta en este dato constituye uno de los determinantes psico sociales más relevantes de la resiliencia. Pues ante el hambre, la enfermedad, la tristeza y la muerte, las personas no cuentan con ningún tipo de apoyo que les brinde lo elemental para sanar física y psicológicamente, y construir capacidades que permitan resistir impactos tan duros como la pérdida de los padres a causa del COVID-19, situación en la que, de acuerdo con Hillis et. al. (2021) en un artículo publicado en la revista *The Lancet*, se encuentran – por lo menos – 813,000 niñas y niños.

A todo lo previamente descrito hay que agregar el contexto de violencias que se enfrenta en el interior de los hogares. Un primer énfasis es el relativo a la violencia que se ejerce en contra de las mujeres. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas y Relaciones al Interior de los Hogares (ENDIREH) de 2021 (INEGI, 2021), el número y proporción de mujeres víctimas de por lo menos alguna forma de violencia que reconoce la encuesta (física, sexual, psicológica y económica) se ha incrementado de forma progresiva desde la primera encuesta de este tipo en 2013, al pasar del 62.1% al 70.1% en 2021, de mujeres que han reportado haberlas sufrido en algún momento de sus vidas. Esta encuesta tiene la debilidad de que sólo reporta datos de mujeres de 15 años y más, pero es posible pensar una incidencia al menos similar para niñas menores de esa edad.

Un segundo énfasis es el de la violencia familiar, la cual se ha incrementado de forma abrupta entre 1995, cuando comenzó el registro de las denuncias y averiguaciones previas por este delito, y 2020, con un incremento del 459% en este periodo (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP), 2020). Desde luego, esta cifra es exclusiva de aquellos eventos de violencia familiar que son de tal gravedad que llegan a una denuncia. Es posible que la incidencia real de esta forma de violencia que fractura de formas profundas a las y los integrantes del hogar sea mucho mayor y de dimensiones que el dato de la denuncia oculta, por ejemplo, si incluye violencia sexual (violación, tocamientos, abusos sexuales, entre otros).

Esta violencia, que genera daños muchas veces irreparables en quienes la sufren, pese a su incremento, no ha tenido eco en la discusión pública y las políticas dirigidas hacia el fortalecimiento de los espacios familiares. Una carencia grave al respecto es la falta de datos sistematizados que permitan tener al menos una aproximación a sus dimensiones. Sin embargo, gracias a los registros de ingresos y egresos hospitalarios de la Secretaría de Salud (SSA) es posible tener una aproximación a esto. La incidencia de lesiones por violencia familiar alcanza niveles muy altos en el país, sumando un total de 267,047 entre los años 2019 y 2021, es decir, 243 diarios o más de 10 cada hora. Además, la violencia familiar fue la segunda intencionalidad causante de lesiones en todos los años, después de los accidentes. Por otra parte, llama la atención que, el número de registros de homicidios por violencia familiar sea muy bajo en comparación con las lesiones. En 2021, solo en 37 homicidios registrados por la SSA hubo violencia familiar mientras que en más de 16 mil la causa se muestra como no especificada (INEGI, s. f.)

A la par debe considerarse que en las viviendas en que habitan familias en condiciones de hacinamiento suponen un riesgo para la intensificación de conflictos y violencias de todo tipo. Al respecto, si bien el porcentaje de hogares con hacinamiento disminuyó de 12% a 9.4% entre 2014 y 2017, la realidad es que, en entidades como Guerrero y Chiapas, supera el 20%, con 27.6% y 20.5%, respectivamente. El dato contrasta con el 3.1% de Nuevo León o el 3.9% de Aguascalientes, lo que muestra la persistencia de las brechas que persisten entre distintas entidades federativas.

Es necesario agregar, además, que, como la pandemia reveló con particular intensidad existe en América Latina una crisis de los cuidados que no ha sido asumida con la urgencia requerida por parte de los gobiernos. Esta crisis tiene múltiples dimensiones; por un lado, constituye una de las expresiones de la histórica injusticia y desigualdad entre las mujeres y los hombres en lo que se refiere a la distribución de la carga de trabajo no remunerado en el interior de los hogares (dato).

Por otro lado, los efectos que pueda tener en la sociabilidad al interior de los hogares, esto, entre otras razones, derivado del estrés y agotamiento al que están sometidas las madres debido a la carga inequitativa del trabajo doméstico no remunerado que, en gran cantidad de casos, incluye trabajo de cuidado a niñas, niños, personas con discapacidad y adultas mayores y, a la par, la ausencia de una política de Estado que, desde el reconocimiento de esta problemática, construya instituciones y establezca programas que permitan garantizar el derecho al cuidado para todas las personas.

También hay que plantear los efectos en la sociabilidad que supone el hecho de que las y los hijos presencien o vivan la inequidad y violencia de género al interior de los hogares, además de reconocer que este contexto favorece la reproducción de estas inequidades en las conductas de estos últimos en los espacios secundarios de socialización. Finalmente, señalar que la ausencia de tiempos y espacios de convivencia de calidad entre las y los integrantes de las familias definitivamente constituyen otro obstáculo o elemento que afecta de formas, aún poco dimensionadas, en sus procesos de sociabilidad en este y otros espacios.

b. Escuelas

En lo relativo a las escuelas, un primer elemento a considerar son las implicaciones para los niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares con el deterioro previamente descrito en los procesos de sociabilidad que construyen con sus pares en los centros escolares.

Partiendo de ahí, son dos aspectos los que se considera importante priorizar en este análisis. Por una parte, el hecho de que los procesos de sociabilidad entre las y los estudiantes que provienen de hogares deteriorados esté ocurriendo en espacios que también son espacios violentos. Las violencias que ocurren al interior de los centros escolares van desde aquella que se ejerce a través del lenguaje denigrante y las humillaciones, hasta el maltrato psicológico y físico e inclusive

violencias extremas como el abuso sexual, las violaciones y la explotación sexual infantil. El informe “*Es un secreto*” *La explotación sexual infantil en escuelas* mostró una compleja red en distintas escuelas públicas de México a través de la cual se documenta una “captura de escuelas para la explotación sexual infantil en línea” (GRIESBACH, 2021, p. 3).

Las violencias que ocurren en los espacios escolares se suman a un descuido mayúsculo que se ha agravado con el paso de los años y que hoy se expresa en un deterioro material estructural en la mayoría de ellos: de 225,757 escuelas de educación básica contabilizadas en 2021, 65 mil carecían de agua potable, 43,300 de sanitarios, 71,339 de infraestructura para el lavado de manos, 101,590 no estaban conectadas a la red de drenaje y 45,152 no estaban integradas a una red de agua potable. Son dos los datos síntesis sobre la dimensión de la fractura generalizada de estos espacios en todo el país; el primero es el relativo a que tan sólo el 3% de las escuelas, es decir 6,773, no tenían ninguna carencia; el segundo, que 17 millones de estudiantes y 750 mil maestros asistían a escuelas con estas carencias (Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU, 2021).

Lo que se hace evidente es que la posibilidad de fortalecer o construir capacidades de resiliencia en estos espacios es inadecuada, así como de la adquisición de conocimientos fundamentales para el desarrollo de capacidades cognitivas fundamentales para el avance en las trayectorias escolares. En este contexto, el segundo elemento en el que se hace énfasis es en el relativo al impacto de la pandemia en lo que ya varios analistas denominan la *Generación COVID*, los cuales tienen que ver sí con un menor aprendizaje, pero también con una mayor incidencia de problemas psicológicos y daños a una salud mental que, dado todo el contexto previamente descrito, puede asumirse como vulnerable. Especialistas en materia educativa afirman que la educación en línea significó un rezago educativo de al menos dos años en las y los estudiantes que tuvieron que adaptarse a este esquema de clases durante el confinamiento que, además fue uno de los más prolongados del mundo.

Se tiene entonces que, por un lado, la sociabilidad entre pares en niñas, niños y adolescentes se vio abruptamente interrumpida y, en algunos casos, fracturada debido al confinamiento. La necesidad de quedarse en casa implicó para muchos estar en espacios con carencias profundas y, además, la imposibilidad de estar en un espacio fundamental para la interacción y el encuentro con otros, para construir relaciones de amistad, noviazgo y compañerismo, pero también para tener un espacio de privacidad respecto de la familia (padres, hermanos, abuelos, entre otros) que, en el contexto de la pandemia, se hizo presente en las clases virtuales (SARAVÍ, 2022) al que se redujo el espacio escolar, suponiendo así una invasión a la privacidad de las y los adolescentes para desarrollar identidades lejos de las presiones diversas que pueda significar la presencia diaria de los padres, además de la influencia de privaciones, como la falta de acceso a internet, computadora o incluso dispositivos móviles. Considerar este doble impacto en la sociabilidad y la subjetividad de los adolescentes es fundamental para acercarse a las capacidades de resiliencia en esta generación.

Estos datos permiten contar con una aproximación a la situación de las capacidades de resiliencia de la población que también se están configurando a partir de un complejo contexto socio cultural.

c. Espacios públicos y comunitarios

La suma de desventajas tanto en los hogares como en las escuelas se agudiza al considerar una tercera variable de los determinantes psico sociales de la resiliencia. Esta es la que comprende el deterioro de los espacios públicos y comunitarios, en los que, por definición, deberían de consolidarse procesos de sociabilidad orientados al fortalecimiento y protección colectiva de estas capacidades.

El análisis de estos determinantes requiere una primera reflexión acerca de la resignificación del espacio público en el siglo XXI. Esto porque, el auge de las redes sociales se debe, en gran medida, a que la interacción con las personas ajenas al ámbito familiar se ha trasladado a ellas. Son pocos los trabajos de investigación acerca de los procesos de sociabilidad en las redes sociales sobre los cuales, se tiene identificado que son más frecuentes entre las y los adolescentes, y jóvenes, aunque cada vez alcanza a más niñas y niños de menor edad. Un estudio de tipo cuantitativo y cualitativo llevado a cabo en una escuela secundaria oficial de Sinaloa⁷, México, apuntó a que la socialización en redes sociales no son necesariamente puentes mediante los cuales las y los adolescentes puedan establecer lazos de amistad, sino, más bien, para establecer y desarrollar lazos de amistad menos sólidos con personas que están en contacto ocasionalmente. Además, mostró que los lazos de amistad más consolidados y la frecuencia en la interacción entre dos adolescentes son resultado de una mayor interacción interpersonal física (TORRES & JUÁREZ, 2017).

Este hallazgo, aunque exploratorio, llama la atención de cara a las transformaciones y el deterioro que a lo largo de los últimos, al menos, treinta años ha tenido el espacio público y las implicaciones de esto en los procesos de sociabilidad que, como se ha señalado, son fundamentales para las personas y para la sociedad en su conjunto, el reforzamiento de lazos que permitan la búsqueda o protección de un bien común – como la seguridad pública –, la solidaridad entre los habitantes de una colonia o barrio, el sentido de pertenencia al lugar en el que se crece o nace, entre otros procesos fundamentales en la constitución de la subjetividad de los sujetos y de la formación de capacidades ciudadanas en su sentido integral.

Esta transformación del espacio público está ocurriendo en el contexto de un cada vez más acelerado proceso de urbanización que, con el paso de los años, ha derivado en espacios inhabitables. Actualmente, 8 de cada 10 personas habitan en localidades urbanas, es decir, con 2,500 habitantes o más. El desorden y deterioro prevalece en muchas de estas localidades. De acuerdo con el Censo 2020, en ese año existían 1,482,785 manzanas en el sistema urbano nacional. Casi 8 de cada 10

⁷ Basado en 180 encuestas de una escuela secundaria oficial.

no disponían de paso peatonal. 7 de cada 10 no tenían drenaje pluvial, en 420,459 no había banquetas y había 268,962 sin alumbrado público.

Considerando los efectos subjetivos de experiencias de privación y sus impactos en la resiliencia de las personas habría que incluir en ellas la experiencia de habitar y transitar en este espacio público desordenado, deteriorado y, también, violento. Por una parte, está la violencia asociada o derivada del crimen organizado que, en efecto, se ha hecho crecientemente presente en calles, avenidas, carreteras y espacios públicos y que se expresa con dimensiones de horror en los 92 homicidios que se han registrado diariamente, en promedio, durante el 2021 y lo que va de 2022; en las, aproximadamente, 4 mil fosas clandestinas que se han hallado y los más de 27 mil cuerpos encontrados en todo el territorio; en las 100,012 personas reportadas como desaparecidas; y en los cerca de 10 feminicidios que ocurren todos los días cuyas raíces se encuentran traslapadas entre la violencia criminal y la violencia de género.

A estas violencias se añaden otras simbólicas que forman parte de la vida cotidiana en las calles, los paraderos de autobuses, las unidades de transporte y, en general, todo el espacio público. Por una parte, el deterioro de estos lugares expresa una violencia en sí misma para quienes los usan, además de que favorece la inseguridad y la perpetración de violencias como el abuso sexual, las violaciones y los robos, al agudizar la vulnerabilidad de quienes son más vulnerables, no sólo por encontrarse en esos espacios, sino por los procesos que a nivel individual y familiar pueden estar enfrentando. Esto, si se considera que el transporte público en México no constituye un mecanismo de redistribución de la riqueza, sino de servicios que son utilizados por las personas con menos recursos. La sociabilidad con los otros en estos espacios es prácticamente imposible pues se encuentra permanentemente mediada por el miedo y la desconfianza. Frente a las amenazas e incluso ataques hacia el otro, la mayoría de la población no puede hacer nada para evitarlo.

Hay que señalar además que en México estas violencias son particularmente graves, por su dimensión, magnitud y proporción respecto del total, hacia las mujeres, las niñas, niños y la población LGTTTQI+. Considerando el caso del transporte público, por ejemplo, que es un elemento esencial del espacio público, se ha documentado ampliamente que es un espacio en el que la violencia sexual en contra de las mujeres es el común denominador.

En un estudio sobre la violencia de género en el Metro de la Ciudad de México, Soto y Castro (2017) proporcionan evidencia de que los desplazamientos de las mujeres son más frecuentes y más largos, al tener que desplazarse a sitios más dispersos dentro de la ciudad al estar vinculados a actividades de cuidado y responsabilidades familiares; además, considerando que más mujeres que hombres trabajan en el servicio doméstico, sus desplazamientos pueden iniciar mucho más temprano y terminar más tarde. De acuerdo con los investigadores, existe un “orden urbano patriarcal” en los espacios públicos – calles, centros comerciales, lugares de

recreación y el transporte público – que favorece la violencia comunitaria, particularmente sexual, en contra de las mujeres, y que hace que “la inseguridad tenga un papel fundamental en la vida cotidiana y experiencias de viaje de las mujeres” (SOTO & CASTRO, 2017, p. 209-212).

Al respecto, de acuerdo con la ENDIREH 2021 (encuesta que plantea seis ámbitos en los que ocurre la violencia en contra de las mujeres en México: de pareja, digital, escolar, laboral, comunitaria y familiar) el 45.6% de las mujeres han padecido violencia en el ámbito comunitario en algún momento de sus vidas, superando así el 38.7% registrado en el 2016. Al revisar el tipo de violencia más frecuente en este ámbito es la sexual la que tiene la incidencia más alta, con un 42.2% de mujeres (4 de cada 10) que la han padecido. Este porcentaje, sin embargo, sube hasta el 60.9% en la Ciudad de México, al 58.5% en el Estado de México y al 51.8% en Querétaro. El lugar en donde las mujeres experimentaron con mayor frecuencia fue la calle o el parque (64.8%) y la violencia sexual fue la que tuvo mayor prevalencia en ese espacio con un 67.2% del total, frente a un 26.3% de violencia psicológica y 6.5% de violencia física, si bien, hay que considerar que la violencia sexual siempre implica violencia física. El segundo lugar en el que más frecuentemente enfrentaron violencia comunitaria las mujeres fue el autobús o el microbús (13.2%) y el mercado, plaza, tianguis o centro comercial (5.8%) (INEGI, 2022a).

El hecho de que el espacio público sea un espacio esencialmente agresivo, inseguro y violento para la población hacia la población LGBTTTQI+ implica un obstáculo mayúsculo para lograr una sociedad incluyente, que valore la diferencia como un atributo virtuoso y necesario para construir más democracia y ciudadanía integral.

Otra violencia en clave de delito que requiere enfatizarse por su prevalencia, pero sobre todo por lo que implica como experiencia individual y colectiva, y con ello la experiencia de la inseguridad en la población, es el robo en sus diferentes variantes. En particular, es el robo o asalto en calle o transporte público, de hecho, el que tiene mayor incidencia a nivel nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. En 2021 tuvo una tasa de incidencia de 6,582 delitos por cada 100 mil habitantes, representando el 21.4% del total de los 28.1 millones de delitos estimados para ese año de los cuales, apenas en el 6.8% del total, es decir, en 7 de cada 100, hubo una denuncia e inició una carpeta de investigación.

La impunidad generalizada constituye así un factor que supone implicaciones fuertemente negativas en una sociabilidad que favorezca la construcción de ciudadanías integrales. En este sentido, otro dato relevante de la ENVIPE para el análisis de la sociabilidad en el espacio público es el que tiene que ver con la percepción de la seguridad pública. Durante el primer semestre de 2022, el 42.1% de la población percibía que su colonia o localidad de residencia era insegura. Llama la atención que el porcentaje entre mujeres se eleve a 46% mientras que en los hombres descienda al 37.1%. A este dato hay que añadir el relativo a que, debido a

este contexto y percepción de inseguridad, la actividad cotidiana que la población de 18 años y más dejó de hacer fue permitir que sus hijos menores de edad salieran de casa, con un 62.4% (INEGI, 2022c).

Finalmente, es de subrayarse la experiencia de la insatisfacción que genera el deterioro del espacio público. Al respecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI) 2021, 1 de cada 2 personas de 18 años y más está insatisfecha con el servicio de agua potable, menos de la mitad de la población está satisfecha con el servicio de drenaje y alcantarillado, 6 de cada 10 personas están insatisfechas con el estado de las calles y avenidas, 1 de cada 2 personas está insatisfecha con el servicio de salud que brindan las grandes instituciones de salud pública en México: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Salud y Bienestar (INSABI)⁸, y apenas 1 de cada 4 personas está satisfecha con el servicio que brinda la policía. Frente a estos datos, aquellos que brindan elementos para el análisis del estado de la democracia en México son alarmantes: sólo el 48.3% confía en los servidores públicos, el 34.3% en las Cámaras de Diputados y Senadores, apenas el 27.9% en los Partidos Políticos y sólo el 36.5% en el Ministerio Público (INEGI, 2022b). Como dato síntesis de los anteriores, de acuerdo con el Latinobarómetro, tan sólo el 43% de la población en México considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (INFORME LATINOBARÓMETRO, 2021).

CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UNA RESIGNIFICACIÓN DE LA HABITABILIDAD

Es por lo previamente descrito que aquí se presenta la necesidad de llevar a cabo un replanteamiento del concepto de *habitabilidad* como una categoría que permite abordar desde la perspectiva de la resiliencia al deterioro y las violencias de las estructuras del espacio social en México, así como de sus efectos en los sujetos que interactúan y se relacionan entre sí dentro de ellas.

Salles (1996) definió a la habitabilidad como un “conjunto amplio de condiciones consideradas como indispensables para garantizar el funcionamiento de la vida familiar dentro de criterios de calidad de vida social y culturalmente establecidos en términos de comodidad y otros satisfactores” (SALLES, 1996 apud RUBALCAVA & SALLES, 2001, p. 248). a partir de lo expuesto en este trabajo, se visibiliza como necesario añadir a esta definición se añade, en el presente trabajo la noción de habitable establecida por la ONU Hábitat para referirse a “las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la

8 Un mes atrás del momento en el que esto se escribe fue anunciado que el INSABI iniciaría a ser administrado por el IMSS. Esto supone un desafío mayor en términos presupuestales y administrativos que han sido planteados como un impedimento para que esta nueva estrategia funcione.

lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales” (ONU HÁBITAT, 2018, p. 53).

El replanteamiento de este concepto se piensa aquí como fundamental para pensar la resiliencia frente a riesgos y la relevancia de considerar no sólo las condiciones de deterioro material al interior de las viviendas, sino también aquellas vinculadas con el deterioro simbólico en los hogares, las escuelas y el espacio público antes descrito. Esto, además, implica pensar en las particularidades de territorios en donde este deterioro se entrelaza con complejidades asociadas a otros elementos, como por ejemplo, si estos territorios se encuentran literalmente tomados por grupos delincuenciales (el caso de Celaya, Guanajuato o Aguililla, Michoacán), si son territorios ubicados en espacios fronterizos, como Tapachula, Chiapas o Reynosa, Tamaulipas, o si son territorios ubicados en las periferias de grandes ciudades, como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) o de Monterrey, Nuevo León. Puede ocurrir, también que existan territorios en donde estas y otras características confluyan.



Los análisis en torno a la resiliencia, sobre todo a partir de la pandemia, precisa asumir y considerar estas condiciones, y dejar de verla como un proceso meramente individual. Sobre todo, porque se trata de una categoría que plantea en su centro la capacidad de retomar y reconstruir la vida, una vez que se superan o se sobrevive a impactos de su naturaleza. En un contexto de sindemia, en el que los efectos de la COVID-19 continúan y se multiplican, en una sociedad que es “intolerante al dolor”, “paliativa”, de acuerdo con Byung – Chul Han, y con ello carente de negatividad transformadora de la sociedad, cabe preguntarse qué ocurre con la resiliencia de personas que están experimentando profundo dolor, incertidumbre y desesperanza en los espacios en los que están relacionándose con los otros. Desde esta perspectiva, una nueva noción de la habitabilidad permitiría también poner en tensión conceptos que, ante tal complejidad, resultan limitados para dar cuenta de las privaciones psicosociales de la población, como el de *marginación*, *carencias sociales*, *acceso a bienes y servicios*, y muchos otros más.

A partir de esta mirada amplia, la revisión del concepto de habitabilidad implicaría observar también las condiciones de desprotección institucional en las que se encuentra la población frente a un deterioro de las estructuras sociales de protección de tal calado. Y, sobre todo, replantear la cuestión social a fin de hacer que la construcción de capacidades de resiliencia y capacidades ciudadanas sean objetivo de la política social.

Referencias

- BERGER, P. & LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu, 1986.
- BOURDIEU, P. (2019). *El sentido práctico*. México: Siglo XXI Editores.
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). *Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación en México 2020. Cifras del ciclo escolar 2018 – 2019*. México: Autor, 2021.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020. 15 de agosto de 2021*. Recuperado de: <https://bit.ly/3MbrbVt>. Acceso en: 23 de agosto de 2023.
- BROWN, W. (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. México: Malpaso ediciones.
- CYRULNIK, B. (2009). *Resilience*. Londres: Penguin.
- CONEVAL. *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2022*. México: Autor. Disponible en: <https://bit.ly/3rAdnu4>. Acceso en: 23 de agosto de 2022.
- Foro Económico Mundial (FEM). (2022). *The Global Risks Report 2022*. Davos: Autor. Recuperado de: <https://bit.ly/3ZoUXMs>. Acceso en: 10 de agosto de 2022.
- FUENTES, M. (2012). Nuevos riesgos sociales. En: Cordera, R. & Murayama, C. (Coord.). *Determinantes sociales de la Salud en México*. México: Siglo XXI Editores – UNAM, 2012.
- FUENTES, M. Las violencias y la Cuestión Social. En: R. Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*. México: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo UNAM, 2019.
- FUENTES, M. Violencias y espacio social. Urgencia y desafíos. *Configuraciones*. No. 50. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), 2020a.

FUENTES, M. Resiliencia y reconstrucción del espacio social. En: CORDERA, R. & Provencio, E. (Coords.). *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia*. México: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo UNAM, 2020b.

FUENTES, M. *Territorios hostiles*. Revista Economía UNAM. Vol. 17, núm. 51, septiembre-diciembre, 2020c.

FUENTES, M. & HERNÁNDEZ, C. Estructuras de protección y deterioro del espacio social. *Informe del Desarrollo en México. Coordinadas para el debate del desarrollo*. México: PUED – UNAM, 2021.

GRIESBACH, M. (Coord.) (2021). *“Es un secreto” Explotación sexual infantil en escuelas*. México: Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ZtFLOv>. Acceso en: 4 de agosto de 2022.

HAN, B. *La sociedad del cansancio*. Madrid: Herder, 2017.

HAN, B. *No cosas*. Madrid: Herder, 2021.

HILLIS, S. et al. *Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study*. The Lancet, v. 398, n. 10298, pp. 391-402, julio 31, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3k66S1C>. Acceso en: 2 de septiembre de 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: Autor, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/2CkGYO2>. Acceso en: 10 agosto de 2022.

INEGI. Encuesta Nacional sobre las Dinámicas y Relaciones al Interior de los Hogares (ENDIREH) México: INEGI, 2022a. Disponible en: <https://bit.ly/3QvOGKR>. Acceso en: 3 de septiembre de 2022-

INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. México: INEGI, 2022b. Disponible en: <https://bit.ly/3WW9s8S>. Acceso en: 10 de agosto de 2022.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. México: INEGI, 2022c. Disponible en: <https://bit.ly/3IDJNxE>. Acceso en: 11 de agosto de 2022.

INEGI. Estadísticas de mortalidad. México: INEGI, 2022d. Disponible en: <https://bit.ly/3VY3L9i>. Acceso en: 10 de agosto de 2022.

INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021. México: INEGI, 2022e. Disponible en: <https://bit.ly/3IF7wOo>. Acceso en: 14 de septiembre de 2022.

INFORME LATINOBARÓMETRO. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (INSP). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) Continua 2021*. México: INSP, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/2VT7Zjo>. Disponible en: 14 de septiembre de 2022..

MANCINI, F. (2018). El riesgo en la sociología contemporánea. En: Rubio, I. (Coord.). *Sociología del riesgo. Marcos y Aplicaciones*. México: UNAM.

MEDINA – MORA, M. *COVID-19, preparamos para la siguiente fase, 2020*. Dictada virtualmente el 20 de mayo de 2020 en El Colegio Nacional. Recuperada de: <https://bit.ly/3GCnaae>.

ONU Hábitat.. *Vivienda y ODS en México, 2018* Disponible en: <https://bit.ly/3ZniQnz>. Acceso en: 20 de septiembre de 2022.

ORIOL - BOSCH, A. Resiliencia. *Educación médica*, v.15, n. 2. Junio, 2012

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD, 2004. Recuperado de: <https://bit.ly/2Dc4aSn>. Acceso en: 21 de agosto de 2022.

ROBERTS, A. & SASS, J. El nuevo paradigma de la resiliencia. *Project Syndicate*. Agosto 18, 2022. Recuperado de: <https://bit.ly/3Gyiulq>. Acceso en: 10 de agosto de 2022.

SALLES, V. Hogares de frontera. *Nueva antropología Revista de Ciencias Sociales*, v. 15, n. 49, marzo, 1996. En: Rubalcava, R. y Salles, V. Hogares pobres con mujeres trabajadoras y percepciones femeninas, 2001. En Ziccardi, A. (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

SARAVÍ, G. Acumulación de desventajas en América Latina: aportes y desafíos para el estudio de la desigualdad. *Revista Latinoamericana de Población*, v. 14, n. 27, pp. 228-256, 2020. Asociación Latinoamericana de Población Uruguay. Disponible en: <https://bit.ly/3GSURFC>. Acceso en: 12 de septiembre de 2022.

SARAVÍ, G. Entrevista en el programa México Social: Efectos de la pandemia en los jóvenes de educación media superior (10 agosto 2022). Disponible en: <https://bit.ly/3Zr8gk8>. Acceso en: 14 de septiembre de 2022.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2020). Estadísticas de incidencia delictiva. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>

SOTO, P. & CASTRO, C. La violencia de género en los espacios públicos. Un análisis del Metro de la Ciudad de México. En: RAMÍREZ, P. (coord.) *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura, pp. 201-227, 2017.

STATISTA – México (2022). Porcentaje de usuarios por red social 2022. Statista Research Department, 13 may 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3CzesI>. Acceso en: 15 de septiembre de 2022.

TORRES, D. & JUÁREZ, W. (2017). La digitalización de la sociabilidad: las redes sociales y las formas de socialización de los adolescentes de secundaria en México. *Revista de investigación en tecnologías de información*, v. 5, n. 10. Julio-Diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/3XjBLOR>. Acceso en: 15 de septiembre de 2022.

VEGA, D. Análisis del concepto de sociabilidad en las ciencias sociales. *Revista ABRA*, 35(51), 1-11, 2015.

UNICEF México, PUED – UNAM, Ibero EQUIDE. (2021). *ENCOVID-19. Siguiendo los efectos de la COVID-19 en el bienestar de los hogares mexicanos*. Resultados a octubre 2021. México: 2021. Recuperado de: <https://bit.ly/3vPfyfk>.



ARTIGOS



Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da Cidade de São Paulo

Construction of the food and nutritional safety policy: the Municipal Plan for the City of São Paulo

MARCELO MAZETA LUCAS

Candidato a Doutor, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara. São Paulo – Brasil
mmazetalucas@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5616-2901>

LUIZ MANOEL DE MORAES CAMARGO ALMEIDA

Professor Associado 3 do Centro de Ciências da Natureza do Campus Lagoa do Sino da Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR-SP. São Paulo – Brasil
luizmanoel@ufscar.com.br
<https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>

VERA LUCIA SILVEIRA BOTTA FERRANTE

Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara (UNIARA). São Paulo – Brasil
vbotta@techs.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-0679-3852>

DAIANE RONCATO CARDOZO

Docente na Faculdade de Tecnologia de Tatuí-SP. Vice-Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Boituva. São Paulo – Brasil
daianecardozo@msn.com
<https://orcid.org/0000-0003-3172-0601>

LEANDRO DE LIMA SANTOS

Professor adjunto, Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). São Paulo – Brasil
leandrodelima@ufscar.com.br
<https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>

RESUMO

Este artigo trata da análise do processo de construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) em São Paulo, no período de 2013-2016, sob a ótica da institucionalidade, histórico e conceito, atores e arenas dos processos de discussão, identificando desafios, efetividades institucionais e organizacionais na implantação do PLAMSAN, a partir dos programas e projetos desenvolvidos. Para tanto, utilizou-se a pesquisa descritiva e exploratória junto aos atores envolvidos, por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e da sociedade civil. Os resultados traduzem o caminho e as etapas percorridas diante do ciclo das políticas públicas através de produtos e instituições envolvidas no processo, possibilitando assim, a sistematização dos pontos positivos e desafios na efetividade da política municipal e do PLAMSAN, corroborando para a reflexão acerca do tema e consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil, em universo expandido.

Palavras-Chave: Ciclo de Políticas Públicas; Histórico; Conceito e Institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional; Plano Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the process of construction of the Municipal Plan for Food and Nutrition Security (MPFNS) in São Paulo, in the period 2013-2016, from the perspective of institutionality, history and concept, actors and arenas of the discussion processes, identifying challenges, institutional and organizational effectiveness in the implementation of MPFNS, from the programs and projects developed. For this purpose, descriptive and exploratory research was used with the actors involved, through semi-structured interviews with representatives of public authorities and civil society. The results reflect the path and steps taken in the face of the cycle of public policies through products and institutions involved the process, thus enabling the systematization of the positive points and challenges in the effectiveness of municipal policy and MPFNS, corroborating for the reflection on the subject and consolidation of SAN within the city of São Paulo and Brazil, in an expanded universe.

Keywords: Public Policy Cycle; Historic; Concept and Institutionality of Food and Nutrition Security; Municipal Plan.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.054>

Recebido em: 28 de fevereiro de 2022. Aprovado em: 21 de dezembro de 2022.

INTRODUÇÃO

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores fundamentais da população, como saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade. Tais valores são socialmente construídos e compartilhados pela sociedade em diversos espaços públicos e mercados, nos diferentes contextos das políticas públicas (PAULILLO & PESSANHA, 2002). Nas últimas décadas, o conceito de SAN tem envolvido diversas dimensões inter-relacionadas com a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e com a luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social.

Tendo em vista o conceito de SAN no Brasil, relacionado ao direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural, social, econômica e que sejam ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006), a intersectorialidade e a participação social tornam-se premissas essenciais no processo de construção, implementação e realização dessa política pública.

O escopo institucional da SAN estabelece a ação intersetorial e integrada, com a finalidade de promover políticas públicas articuladas às demais políticas e iniciativas governamentais, em parceria com a sociedade civil organizada, fundamentando-se nos princípios norteadores do DHAA e da soberania alimentar. Esses princípios, servem para orientar a definição das estratégias de desenvolvimento do país, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social (CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA, 2009).

As políticas públicas podem ser definidas como um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Usualmente, as políticas públicas versam sobre “o que fazer” (estratégias de ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de eventos que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macro estratégias de ação) (CALMON, 2013; MARTINS, 2003), constituindo-se, portanto, na forma como a mobilização político-administrativa pode articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo (PRO-COPIUCK, 2013).

A institucionalização da política pública está intimamente relacionada com a legitimidade e capacidade organizacional (FREITAS, 2005). Uma política pública adequadamente institucionalizada deve ser inicialmente reconhecida como legítima e desejada, para contar com os recursos necessários para o seu desenvolvimento. Desta forma, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) prevê que o governo, neste caso, através do município, deve tomar todas as medidas necessárias para garantir o DHAA e a SAN de sua população, instituindo os com-

ponentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assim, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) configuram-se como elementos fundamentais para a realização da intersectorialidade e participação social no contexto do município de São Paulo e do Brasil (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

Desse modo, a questão norteadora deste trabalho gira em torno dos principais problemas e desafios na implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de São Paulo, principalmente quanto à participação social.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o ciclo de políticas públicas de SAN em São Paulo e os principais desafios na implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) no período de 2013-2016, sob a ótica da teoria do novo institucionalismo histórico, tendo como lente analítica o ciclo de políticas públicas e a governança.

Os dados mostram os caminhos percorridos diante do ciclo das políticas públicas por meio de produtos e instituições envolvidas no processo, possibilitando a sistematização dos pontos positivos e desafios na efetividade da política municipal e do PLAMSAN, corroborando para a reflexão acerca do tema e consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória que se baseia no estudo de caso como modelo da abordagem investigativa. Nesse contexto, a PMSAN, enquanto ciclo, e o PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016, foram avaliados considerando seus processos de construção e implantação, os atores envolvidos, as arenas de construção do processo, as tensões envolvidas, os espaços institucionais e articuladores das áreas, as políticas afins envolvidas com o COMUSAN e com a CAISAN e o documento final da 6ª CMSAN (resolução e diretrizes). A atenção avaliativa aos documentos oficiais produzidos, as legislações e as atas de reuniões estiveram presentes durante o processo investigativo e o levantamento bibliográfico.

Na análise de documentos, diferenciam-se, fundamentalmente, as fontes primárias das fontes secundárias. Desta forma, procedeu-se à análise documental primária do documento final da 6ª CMSAN, de relatórios, atas, decretos, resoluções e demais legislações e de outros documentos produzidos pelo COMUSAN, CAISAN e pela gestão governamental, fundamentais para identificar os instrumentos legais e institucionais criados pela gestão municipal; e a análise documental secundária de teses, dissertações e publicações, importantes para ampliar o conhecimento crítico acerca do tema. Para condução do processo investigativo de análise docu-

mental foram elaboradas as seguintes questões norteadoras: (1)Quais os problemas e desafios discutidos por integrantes e não integrantes na agenda do ciclo de políticas públicas? (2)Na elaboração do PLAMSAN, houve intersetorialidade e participação social?

Foi realizada ainda uma coleta de dados primários junto a atores envolvidos no processo de construção da PMSAN e do PLAMSAN, valendo-se de entrevistas semiestruturadas baseadas em um roteiro pré-estabelecido, composto por oito questões abertas pautadas exclusivamente no objeto deste trabalho, com o objetivo de identificar elementos, entraves e efetividades da política de SAN na cidade de São Paulo.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA

Em se tratando de políticas públicas, os problemas no âmbito político são criados a partir de questões sociais e políticas prévias. Os atores políticos disputam entre si qual solução ou abordagem prevalecerá, bem como qual ator dominará o debate. Nessa disputa, os atores políticos valem-se de elementos históricos, símbolos e estatísticos e levam em conta os aspectos institucionais e ideológicos dos motivos dos atores políticos envolvidos na formação da agenda (PROCOPIUCK, 2013).

Antes de formulação da política pública é importante escolher as alternativas possíveis para solucionar o problema. A depender do contexto social, político e econômico, a formulação de uma política pública pode ser lenta, rápida, reformulada ou abandonada. Por se tratar de uma formulação teórica, a fase de formulação pode adentrar na fase de implementação, objetivando uma adaptação a problemas práticos (RONCARATTI, 2008). Além disso, existem razões que levam a uma nova formulação da política pública durante a implementação, por exemplo, algumas decisões que devem ser tomadas pelos executores das medidas (HOWLETT *et al.*, 2013).

A implementação de uma política pública consiste em planejar, estruturar a máquina pública e provisionar todos os insumos necessários à execução (RONCARATTI, 2008; HOWLETT *et al.*, 2013). Decidir o momento para implementação de uma política pública exige muito dos atores políticos, pois é fundamental identificar a janela de oportunidade para que se tenha sucesso.

Na fase de monitoramento dos resultados e avaliação da política, busca-se aferir a execução da política pública, de forma a possibilitar a sua confirmação, correção da implementação ou cancelamento.

A política pública em geral é um campo multidisciplinar, ou seja, é um território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, na qual o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Esta área implica na busca de sintetizar teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia, repercutindo na economia, e nas sociedades. Em contexto ampliado,

busca-se explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (HOWLETT *et al.*, 2013; SOUZA, 2006).

O papel dos governos na implementação das políticas públicas é fundamental, no entanto, o contexto ou conjuntura para o exercício da mesma vai se compor pela autonomia relativa do Estado, o que faz com que ele tenha seu próprio espaço de atuação, permeável de influências externas e internas (SOUZA, 2006; HOWLETT *et al.*, 2013). Essa autonomia gera determinadas capacidades e as condições para implementação de objetivos de políticas públicas. Uma cadeia de valor público implica não apenas na consideração de fatores objetivos de desempenho, mas também na devida reputação a variáveis de natureza mais subjetivo, relacionados a expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo (MARINI & MARTINS, 2006).

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

Assim, a boa governança em políticas públicas depende justamente da caracterização do ambiente de ação que envolve o ciclo de políticas públicas e o modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado. A qualificação da governança consiste na observância de princípios clássicos de boa governança especialmente no contexto do processo decisório (BRASIL, 2014). A institucionalização está intimamente relacionada com legitimidade e com capacidade organizacional. Uma política pública adequadamente institucionalizada é reconhecida como legítima e desejada e pode contar com os recursos necessários para o seu desenvolvimento (FREITAS, 2005). A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013).

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que define sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias delineadas em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. Existe assim, a necessidade de prever as ações necessárias e os recursos correspondentes para realização das políticas e dos programas públicos, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos).

Adicionalmente, é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade. Deve-se criar

uma cultura que encoraje a geração de ideias inovadoras e criativas, assim como promover-se a busca por soluções adotadas em outras organizações ou países, uma vez que, frequentemente, não são novas as questões a serem enfrentadas (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001). A experiência externa apresenta-se como uma fonte útil de inovação e de boas práticas, podendo minimizar o risco de retrabalho (opção dispendiosa) e ajudar na antecipação de problemas. Ademais, as diretrizes, objetivos e metas da política pública devem ser coerentes entre si e com o delineamento estratégico mais amplo ao qual se integram, sob a perspectiva do planejamento governamental e das escolhas sociais que ele deve refletir (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001).

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (FUNG, 2006 apud SECCHI, 2010).

A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. (DIAS & MATOS, 2012).

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurando o bom uso dos recursos públicos, a supervisão das ações descentralizadas, o monitoramento dos resultados e a realimentação do processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da formulação política e da sua implantação. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas (BRASIL, 2014).

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. A coordenação e a coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca pode resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2011). As políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. É necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue (PETERS, 2011). A definição de papéis e responsabilidades da coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade (HOWLETT et al., 2013).

Os diversos atores das políticas públicas podem ser considerados uma rede, há relações tanto formais quanto informais entre os envolvidos. Toda política pública

pertence ao conjunto de políticas governamentais e constitui contribuição particular para a busca do bem-estar coletivo, devendo estar integradas e coordenadas de modo que aperfeiçoem o alcance dos objetivos comuns não devem ser contraditórias (MARINI; MARTINS, 2006).

A coordenação e a coerência entre os diversos atores de uma política pública são desafios que possuem várias dimensões, as quais necessitam ser abordadas de modo sincronizado, reconhecendo que a coerência plena é dificilmente alcançada. A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (MARTINS, 2003).

Portanto, importante destacar que a governança apoiada nos arranjos institucionais garante de certa maneira o formato com que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas em prol da sociedade e quando institucionalizadas de forma adequada conferem a si mesmas reconhecimento e legitimidade diante dos cidadãos e das instituições, além de recursos necessários para seu pleno desenvolvimento.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITO E INSTITUCIONALIDADE

A fome e a insegurança alimentar e nutricional (INSAN) fazem parte dos problemas da realidade brasileira tendo suas raízes na desigualdade social, na pobreza e na falta de políticas públicas para alterar as estruturas geradoras destas assimetrias sociais (CASTRO, 2010 apud LUCAS, 2020). Os primeiros estudos científicos no Brasil sobre alimentação e nutrição datam de 1908, sobre higiene alimentar; 1920, sobre necessidades energéticas mínimas ao organismo humano; 1922, sobre uma tabela de composição dos alimentos brasileiros; e 1932, sobre fisiologia da alimentação (CASTRO, 2010).

A noção de segurança alimentar, por sua vez, emergiu como questão estratégica no plano internacional por ocasião da primeira guerra mundial, quando a autossuficiência produtiva dos estados nacionais assumiu centralidade (BURLANDY, 2009). No entanto, se fortaleceu logo após a segunda guerra mundial, com a aprovação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, como resposta à necessidade dos Estados e da humanidade de adotarem relações pautadas na promoção da justiça e da paz. Assim, consagrou-se o direito humano à alimentação como um direito inalienável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1948).

Criou-se então a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura ou *Food and Agriculture Organization* (FAO), em 1945, para cuidar especificamente de questões relacionadas à alimentação e agricultura. Em sequência, a ONU tornou explícito o direito de toda pessoa de estar livre da fome e de ter acesso à alimentação adequada de forma contínua e permanente, corresponsabilizando os países na adoção de medidas efetivas de realização desse direito.

No Brasil, no início dos anos 1940, o governo de Getúlio Vargas instituiu o salário mínimo, marco estruturante da política de garantia de renda e de provimento alimentar, acompanhada de outras medidas de proteção de direitos da classe trabalhadora (SILVA, 2014). O governo também criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), para garantir acessibilidade alimentar a grupos específicos, por meio de restaurantes populares e universitários, bem como supermercados públicos voltados a categorias funcionais. Em 1943, foi criado o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), para propor melhorias técnicas nas condições nutricionais do povo brasileiro, especialmente dos trabalhadores e seus filhos. Em 1955 a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) regulamentou a Campanha da Merenda Escolar (CME), que contou com apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que em 1979 foi transformada em Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (SILVA, 2014).

Esses programas e planos eram vistos como respostas emergenciais para o problema da fome e da desnutrição que afligia grande parcela da população (PELIANO, 2010). Nesse sentido, percebe-se que tanto nos primeiros estudos quanto nas ações do Estado prevaleciam o interesse de identificar os fatores biológicos na definição da carência alimentar, da fome e da pobreza, com preocupação voltada à satisfação das necessidades nutricionais de sobrevivência e à reprodução das forças físicas e das condições de eficiência para o trabalho. Tal ênfase prevaleceu nos anos seguintes. (BURLANDY, 2009; PELIANO, 2010).

No início dos anos 1960 foram criados no Brasil mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural (SILVA, 2014). Para isso, foram construídos instrumentos normativos de regulação do setor privado e de órgãos governamentais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB). A estas últimas estavam vinculadas a Companhia Nacional de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Mais tarde, estes três órgãos foram extintos e surgiu a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Vinculado à COBAL e sob sua coordenação, em 1971, foi criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), composto pelas Companhias Estaduais de Abastecimento (CEASAS), para dar suporte a toda cadeia produtiva, com serviços de capacitação de pessoal, informações de mercado, preços e padronização de produtos. Em 1974, em pleno período de expansão da modernização conservadora da agricultura, que entre suas estratégias também visava aumentar a produção e a produtividade alimentar, a FAO promoveu a 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA), na qual prevaleceu a noção de assistência alimentar com o foco no estímulo à produção agrícola para aumentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos (MAXWELL & SLATER, 2003). A segurança alimentar passou a ser entendida como oferta de alimentos seguros e

adequados, com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos para resolver as crises crônicas de abastecimento (SILVA, 2014).

Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, em 1973, o governo brasileiro elaborou o 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e em 1976 editou-se o 2º PRONAN, com a incumbência de administrar os programas de alimentação e nutrição que reuniam ações nas áreas da alimentação escolar, gestantes, trabalhador, compra direta do produtor e vigilância sanitária e nutricional. Desse modo, o INAN organizou um modelo de política nacional que contemplava a suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (SILVA, 2014).

Todavia, o aumento da produção de excedentes e a geração de estoques não resultaram na alteração substancial da realidade da fome e da pobreza no mundo e no Brasil. Ao contrário, foi justamente no período do desenvolvimentismo e do regime autoritário, no qual praticamente não havia espaço para a inserção das demandas dos movimentos e organizações sociais na agenda política, que mais aumentou-se o fosso entre pobres e ricos, evidenciando que o crescimento econômico gerava desigualdades e não maior equidade no acesso aos alimentos (SILVA, 2014). A partir da década de 1980, com a ampliação da produção e do abastecimento alimentar, houve um deslocamento da ênfase da segurança alimentar para o equacionamento do problema da fome, que se acentuava diante da defasagem do poder de compra do salário mínimo com a crise econômica característica da década (SILVA, 2014).

Nos anos 1980, no contexto de democratização do Estado brasileiro e de ampliação dos espaços de participação social, novos atores sociais históricos e personagens entraram em cena e criaram-se as condições para o exercício da democracia e da cidadania.

Em 1986, realizou-se a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e como parte de seu desdobramento, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), ambas com ampla participação da sociedade civil. Da primeira resultou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a segunda consagrou a alimentação como um direito de cidadania, que progressivamente foi incorporado no ordenamento legal dos direitos e em 1996 passou a integrar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que também incorporou a dimensão nutricional no escopo da definição de segurança alimentar. Desses eventos surgiram importantes referências para o avanço conceitual da SAN, especialmente com base nos pilares da oferta de alimentos e da nutrição (BELIK, 2012) em interconexão com a saúde, entendida de forma mais ampla, e resultante da dieta associada a outras condições necessárias para uma vida saudável (BURLANDY, 2009).

A democratização e descentralização não são características exclusivas do Brasil, mas de países com democracias estáveis nos quais a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social de inspiração keynesiana (ARRETCHE, 2002). Ocorreram no Brasil dois fenômenos distintos que guardam similaridades entre si, a reforma das instituições e a consequente instauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, restabelecendo as bases federativas do Estado brasileiro, e a implementação extensiva de um processo de descentralização do Estado, especialmente na área das políticas sociais a partir de meados de 1990, mediante a transferência aos estados e municípios de grande parte da gestão das políticas públicas, dentre elas as de SAN ainda incipientes (ARRETCHE, 2002).

Junto com essa emergência dos movimentos sociais ressurgiu a questão do enfrentamento da fome como parte de um conjunto de políticas entendidas como direitos, dentre eles a terra, renda, saúde, habitação, saneamento e educação. No âmbito dessas políticas setoriais, os programas de distribuição de alimentos devem ser entendidos em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela Constituição Federal. (PELIANO, 2010).

Nos anos 1990, em um contexto marcado por retrocessos em diversas áreas, dentre elas a fragmentação das políticas sociais, três processos convergentes se constituíram em vetores fundamentais para a reinserção do tema da SAN e da fome nas agendas sociais e políticas brasileiras. O primeiro foi um movimento, inclusive respaldado pela Constituição Federal (CF) de 1988 que define que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988). Originou-se do movimento dos caras pintadas, liderado pelo movimento pela ética na política que culminou com o impeachment do Presidente Collor, denominado de ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, foi proposto pelo sociólogo Herbert de Souza e mobilizou amplos setores da sociedade civil, articulados em torno de mais de cinco mil comitês de solidariedade em todo Brasil, com ações como a campanha natal sem fome (COEP, 2008), com base no “mapa da fome”, chamando atenção sobre a incompatibilidade entre pobreza, fome e democracia. (SILVA, 2014).

O segundo processo se organizou em torno de dois eventos internacionais. A Conferência Mundial da Sociedade Civil (CMSC), em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992. As organizações articuladas no evento paralelo entendiam que a SAN destoava do modelo de produção baseado na revolução verde e pleiteavam um modelo econômica e ambientalmente sustentável, social e culturalmente justo, de cuja discussão resultaram em redes e movimentos pela agroecologia (BRASIL, 2005).

Na sequência, no ano 1996 em Roma, várias dessas organizações se encontraram no fórum, pouco satisfeitas com os tímidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

(ODM), e fundaram o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 1998, estimulando a criação de seus correspondentes estaduais, que exercem influência na constituição das agendas políticas das organizações e movimentos sociais e do governo, mas também na formulação conceitual em SAN.

Cabe destacar que no relatório nacional brasileiro o governo brasileiro assumiu posições importantes em relação à centralidade da SAN, assim, o acesso à alimentação passou a ser um direito humano em si mesmo sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. (BRASIL, 1996).

Um terceiro processo que contribuiu decisivamente para difundir o debate sobre a SAN nos anos 1990 foi a publicação do “mapa da fome”, em 1993 (PELIANO, 2010). Antes disso, em 1991, o governo paralelo havia apresentado ao governo e à sociedade brasileira uma proposta de PNSAN, que foi rejeitada pelo governo Collor, mas que a seguir foi parcialmente assumida pelo governo Itamar Franco, transformando-se mais tarde na base do Programa Fome Zero (PFZ) (TAKAGI, 2006). Da convergência entre os três processos referidos e seus desdobramentos, que contaram com intensa mobilização e participação da sociedade civil nas discussões e ações de enfrentamento do problema da fome, resultou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993. Tais processos não só contribuíram para reposicionar a SAN na agenda política brasileira, como também sinalizaram um caráter de parceria entre a sociedade civil e o governo em sua construção (MALUF, 2010).

O ambiente favorável ao debate propiciou oportunidades para a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em 1994, que tratou a fome como uma questão nacional e trouxe avanços conceituais importantes: a expressão segurança alimentar assumiu um conteúdo abrangente, quase similar ao de política social (MALUF, 2010; PELIANO, 2010) e passou a integrar os direitos básicos de cidadania e a dimensão nutricional, incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se, então, a falar de SAN em conceito mais amplo (VALENTE, 2002).

Entretanto, em um contexto no qual as perspectivas neoliberais hegemonizavam o horizonte político de ação do Estado brasileiro, em 1995, como uma de suas primeiras medidas de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso dissolveu o CONSEA e em seu lugar criou o Conselho da Comunidade Solidária (CCS) para ocupar-se com a operacionalização de uma estratégia global de proteção social, mediante a convergência e focalização de programas específicos e setoriais de redução da pobreza em territórios, porém, sem adotar uma PNSAN. Assim surgiu, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), para atender uma situação emergencial de populações afetadas pela estiagem no norte de Minas Gerais. Esse programa foi institucionalizado em 1995, sob a coordenação do CCS e operacionalizado pela CONAB (SILVA, 2014).

Os programas focalizados foram importantes, mas careceram de ações estruturantes, visto que, toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial. No caso, o problema foi que os programas permaneceram setoriais e órfãos de programas estruturantes de caráter universal diante das necessidades de grandes contingentes da população em estado de pobreza e INSAN, assim, as ações não foram efetivadas. Estudos de políticas implantadas naquele período mostram que programas de viés assistencialista, como as frentes de trabalho e a doação de cestas básicas, reestruturados ao longo dos governos, contribuíram para que surgissem programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, em 2001 (LAVINAS, 2004).

Apesar do desmonte de algumas estruturas e da criação de outras esparsas, em 1999 foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com ações que contribuíram setorialmente para a redução da fome e da pobreza. Assim, o governo Fernando Henrique foi marcado por duas tendências nas políticas de combate à fome e à insegurança alimentar: a substituição das políticas universais por políticas compensatórias de abrangência e resultados limitados e a substituição de programas baseados na distribuição de bens pela doação de um valor mensal em dinheiro. Entretanto, essas tendências não centraram sua primazia nos fatores considerados determinantes para se alcançar as diretrizes da segurança alimentar como é o caso da diminuição da concentração das riquezas, que agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, em consequência, a fome e a insegurança alimentar (SILVA, 2014). Em relação aos fatores determinantes no enfrentamento da questão, destaca-se que o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica (PELIANO, 2010).

Em contraponto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva foram atores estratégicos na formulação e apresentação de fatores associados à fome, entre esses fatores cita-se políticas econômica, agrária e agrícola adotadas. O documento define as causas da fome e da insegurança alimentar, como sendo a iníqua distribuição de renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar, e a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura injusta e economicamente inadequada produzida socialmente (LULA DA SILVA & GRAZIANO DA SILVA, 1991).

No âmbito governamental, a partir de 2003 abriu-se um novo cenário e o tema da SAN adentrou efetivamente na agenda política, com a adoção do PFZ pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que fortaleceu os processos de participação social e construção coletiva de políticas públicas. Tendo a superação da fome como vetor, o programa se tornou a principal estratégia política para enfrentar uma dívida moral secular do Brasil e assegurar ao povo a realização do direito humano à alimentação, por meio da promoção de políticas de SAN. (ARANHA, 2010).

Assim como Josué de Castro, na primeira fase, Betinho, na segunda fase, Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva, se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase. Em termos de evolução histórica tem-se, no tempo do governo paralelo, em 1991, o denominado Projeto Fome Zero (PROFZ), em 2003, ao ser assumido como programa de governo tornou-se PFZ e depois passou a ser Estratégia Fome Zero (EFZ), por entender-se que se tratava de uma estratégia de governo distinta dos programas que a compunham (ARANHA, 2010).

No caso do PFZ, pode-se dizer que a formulação da agenda veio “de fora para dentro”, pautada por quem estava assumindo a função de Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. O termo “de fora para dentro” denota uma clara referência ao longo processo de construção social e maturação dessa proposta, com o envolvimento ativo e criativo de vários setores e redes de movimentos e organizações sociais e da academia, parte dele, sistematizado pelo Instituto Cidadania e apresentada como proposta de SAN ao governo. Para efetivar o PFZ, de imediato o governo adotou várias medidas, entre elas a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), a implantação de programas como o Cartão Alimentação, depois Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a recriação do CONSEA para ocupar-se com a formulação de diretrizes e propostas de políticas nesse tema que se tornou prioridade de governo (PORTO, 2014).

A construção de políticas públicas de natureza integrada, intersetorial e interdependente com essa variedade de ações incorporadas na agenda do Estado foi emblemática no sentido de contribuir para que os objetivos da SAN passassem a compor a agenda de desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país. Ressalta-se que a construção dessa política não deriva de modelos predefinidos, mas de processos intuitivos que seguem dinâmicas que mesclam a cultura institucional, a trajetória e experiência das equipes técnicas de governo e a capacidade dos atores sociais para interagir e pressionar os gestores em sua formulação e execução, de modo que expressa uma interação participativa de múltiplos atores (BURLANDY, 2009; PORTO, 2014; LEÃO & MALUF, 2012).

Com relação à constituição da política de SAN, o tema adquiriu força com a reativação do CONSEA, em 2003, e na 2ª CNSAN, em 2004, na qual se definiu uma diretriz que requeria a elaboração de uma LOSAN e a instituição de um SISAN sustentável, que garantissem a regulamentação das políticas de SAN como políticas públicas, respaldadas por uma legislação específica e com orçamento próprio (CONSEA, 2009). Após um processo de mobilização nacional, coordenado pelo CONSEA e o FBSSAN, em 2006 o congresso nacional aprovou a Lei nº 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o SISAN (BRASIL, 2006).

Ainda em relação ao marco legal da SAN, em fevereiro de 2010, o Congresso Nacional aprovou a incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, entre os direitos sociais fundamentais (BRASIL, 1988). Em

agosto do mesmo ano, foi regulamentada a LOSAN, por meio da adoção PNSAN, instituída pelo decreto nº 7.272/2010 (BRASIL, 2010). O arcabouço dos componentes do SISAN foi reforçado em 2011, com a elaboração do 1º PLAMSAN, como instrumento de efetivação da política de SAN por meio de vários programas e ações. Completava-se assim, um ciclo de construção do marco legal brasileiro do campo da SAN que institucionaliza o direito humano à alimentação como um direito de todos e a SAN como uma política de Estado, tendo no CONSEA seu principal espaço de concertação e controle social, e na CAISAN, o locus de coordenação da execução dessa política pública intersetorial que envolve 21 ministérios.

A CAISAN, em articulação com o CONSEA, coordenou o processo de elaboração do 2º PLAMSAN, que contou com ampla participação social e orientou os programas e ações de SAN de 2016 a 2019. Assim, os principais instrumentos que compõem o marco legal são: a DUDH (art. 25), o PIDESC (art. 11), o comentário geral nº 12 da ONU; a CF (art. 6º e 227); a LOSAN nº 11.346/2006 e o decreto nº 7.272/2010 da PNSAN.

O marco legal, cuja referência central é a LOSAN, incorpora elementos da construção acadêmica, social e participativa ocorrida ao longo das últimas décadas e expressa uma compreensão abrangente ao afirmar que a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Em seu percurso e em decorrência de uma confluência de fatores, a noção de SAN assimilou novas contribuições que representam avanços conceituais importantes em relação às visões que a caracterizavam em décadas anteriores, como, por exemplo, o binômio alimentação e nutrição; garantia do acesso; a qualidade dos alimentos; o direito à informação; a autonomia nas decisões sobre produção e consumo; o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares; a diversidade de territórios e espaços; a segurança dos alimentos; o acesso à renda; as necessidades alimentares específicas e os grupos específicos; a preocupação ética com as gerações atuais e futuras; e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Essa amplitude conceitual demonstra que a SAN contempla, progressivamente, dimensões da *food security* e da *food safety* (VALENTE, 2002; TAKAGI, 2006).

A execução das políticas de SAN e de combate à fome sofreram inúmeros retrocessos na gestão do atual governo com cortes orçamentários, fim de programas, loteamento de cargos e fim de participação social. Estes eventos colocam a política em risco e deixam os municípios sem direcionamento estratégico no âmbito federal. Deste modo, os municípios tornam-se mais dependentes das visões ideológicas de seus gestores para implementação das políticas de SAN e que resvala em desarticulações regionais e interfederativa no combate à fome e à miséria (MALUF, 2010).

O Quadro 1 apresenta um resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Quadro 1: Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:
Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

Período Histórico no Brasil	
1908	estudos sobre higiene alimentar no Brasil
1920	estudos sobre necessidades energéticas ao organismo humano no Brasil
1922	estudos sobre uma tabela de composição dos alimentos no Brasil
1932	estudos sobre fisiologia da alimentação no Brasil
1940	instituição do salário mínimo no Brasil
1940	criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1943	criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1945	criação da FAO/ Organização das Nações Unidas (ONU)
1948	aprovação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)
1955	criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
1960	criação de mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural
1971	criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e das Companhias Estaduais de Abastecimento (CEASAS)
1973	criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e do 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)
1974	realização da 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA)
1976	edição do 2º (PRONAN)
1979	criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
1980	ampliação da participação social e exercício da democracia e da cidadania
1986	realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN)
1988	definição na Constituição Federal (CF) que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
1991	criação do Projeto Fome Zero
1992	realização da Conferência Mundial da Sociedade Civil (CMSC), em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)
1993	publicação do Mapa da Fome
1993	criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
1994	1994 realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)
1995	dissolução o CONSEA e criação do Conselho da Comunidade Solidária (CCS)
1995	criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) sob a coordenação do CCS e operacionalizado pela CONAB
1996	inclusão da Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH)
1996	criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em Roma
1998	fundação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
1999	instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

Quadro 1 (cont.): Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:
Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

Período Histórico no Brasil	
2001	criação do Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação
2003	criação do Programa Fome Zero, priorizando a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
2003	criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Cartão Bolsa Família (CBF), recriação do CONSEA
2004	realização da 2ª CNSAN
2006	criação e aprovação Lei nº 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
2010	incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da (CF), entre os direitos sociais fundamentais
2010	regulamentação da LOSAN, por meio da adoção (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo decreto nº 7.272/2010
2011	elaboração do 1º (Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)
2016	elaboração do 2º (PLANSAN)

Fonte: Lucas (2020).

O PLANSAN NA CIDADE DE SÃO PAULO: DESAFIOS E EFETIVIDADES

Nesta seção serão tratados e abordados um breve histórico do processo de implantação da PMSAN na cidade de São Paulo, bem como as principais ações, construções, e articulações realizadas durante o período analisado detalhando os principais aspectos, ações e programas, assim como seus respectivos desafios e efetividades.

Tendo em vista a instituição da PNSAN com todo arcabouço institucional e requisitos necessários para os municípios, se faz importante destacar que a gestão municipal da cidade de São Paulo (2013-2016) trouxe como uma de suas propostas no plano de governo a adesão do município ao SISAN e a implantação da PMSAN e do PLANSAN. A partir de 2013, a Prefeitura Municipal iniciou o processo de institucionalização da SAN. Junto aos movimentos sociais ligados à temática e do COMUSAN, foi construída de forma participativa uma minuta de Projeto de LOSAN, que foi encaminhada à câmara municipal, onde se iniciaram as discussões e articulações para que o projeto fosse votado e aprovado. O projeto de lei nº 723/2013, tornou-se a lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. Essa lei prevê que o município deve tomar as medidas necessárias para garantir o DHAA e a SAN de sua população. Além disso, a lei institui os componentes municipais do SISAN (CMSAN, COMUSAN & CAISAN).

Em meados de 2014, a Prefeitura Municipal convocou a sociedade civil e formou com os interessados a comissão provisória de reestruturação para que fossem discutidas e elaboradas as minutas de decreto que reestruturariam o conselho de

acordo com o previsto na lei acima citada (1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil, presidência da sociedade civil, etc.) e de regulamentação da CAISAN. Após intenso debate, que perpassou discussões sobre as competências, composição e objetivos de cada órgão, em um processo de meses de trabalho, no início de 2015, foram publicados os decretos nº 55.867 e nº 55.868, que cumprem as funções acima citadas, respectivamente. Após a publicação do decreto de reestruturação do COMUSAN, iniciou-se o processo de eleição de sua 6ª gestão com mandato para o biênio 2015/2017.

A mobilização garantiu que todos os segmentos previstos no edital pudessem ser contemplados na nova composição, tendo assim representantes de: indígenas, migrantes, comunidades de terreiro, agricultura urbana, etc.

Dessa forma, o COMUSAN tornou-se um órgão representativo da cidade por meio da participação e controle social, tendo como principal objetivo assessorar a prefeitura nos assuntos relacionados à SAN e com a função de articular, acompanhar, monitorar e fiscalizar a implementação de ações e políticas públicas voltadas ao tema. A CAISAN, por sua vez, constituiu-se como órgão de articulação entre as secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas nesse sentido. Sua composição é formada por sete secretarias: Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Saúde; Educação; Verde e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Cidadania; Coordenação das Subprefeituras; Desenvolvimento e Assistência Social, garantindo a intersetorialidade e a amplitude que o tema requer. As secretarias foram responsáveis pela indicação de assessores técnicos que têm por função levantar informações, realizar diálogos e articulações internas e dar andamento aos trabalhos e à construção, com interlocução direta com o COMUSAN, da PMSAN e do PLAMSAN.

A CMSAN caracteriza-se como instância máxima do referido SISAN, pois é momento de grande mobilização da sociedade para levantamento de diagnósticos das diferentes dimensões da SAN na cidade, para discussão das necessidades de intervenção/ação encontradas no diagnóstico. É nesse espaço de participação que se elaboram as propostas e prioridades que subsidiam o poder público na construção de ações e projetos voltados à temática. Após todo esse trabalho de institucionalização da política de SAN, o município realizou a adesão ao SISAN e teve estabelecido o prazo de um ano para a construção de seu PLAMSAN.

No âmbito da política pública da cidade de São Paulo, a SAN é regida pela lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013), que institui os componentes do SISAN (CMSAN, COMUSAN & CAISAN). Tendo como base a referida lei, houve a reestruturação do COMUSAN, por meio do decreto nº 55.867, de 23 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015a), que previu dentre suas disposições a incorporação de representantes de imigrantes e indígenas na sua composição e definição que a presidência seria integrada por representante da sociedade civil indicado pelo pleno do colegiado e designado pelo prefeito.

A instituição da CAISAN deu-se por meio do decreto nº 55.868, de 23 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015b). Assim, a CAISAN reuniu sete secretarias municipais no intuito de articular ações e projetos e elaborar e implementar o PLAMSAN. Em 2016, o decreto nº 57.007, de 20 de maio (SÃO PAULO, 2016a), instituiu a PMSAN e fixou as diretrizes para a construção do PLAMSAN. Iniciou-se então, o processo de construção do PLAMSAN, que foi elaborado pela CAISAN, a partir das demandas da sociedade civil apresentada na 6ª CMSAN, e em constante interação com o COMUSAN, no qual constam diversas ações e metas que objetivam garantir a produção, acesso aos alimentos, à formação em SAN e a EAN, bem como o acompanhamento e monitoramento dessas ações. Entre essas ações e metas, está a construção de novos CRESANs abrangendo, assim, todas as macrorregiões da cidade, conforme previsto no programa de metas da cidade de São Paulo, 2013-2016 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

A implantação de um SISAN nos territórios foi um grande desafio, para o universo populacional de mais de 12 milhões de pessoas, tendo em vista toda diversidade que compõe essa metrópole e consequentemente seus contrastes sociais a partir das suas 32 subdivisões regionais (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016b). Durante o período de 2013 a 2016, houve um momento de elaboração de programas públicos de estímulo à produção de alimentos, abastecimento e comercialização, orientação alimentar e nutricional de forma coletiva e participativa que culminou na realização da 6ª CMSAN, em 2015, e seus desdobramentos. Essa conferência foi precedida de oito pré-conferências macrorregionais e resultou na emergência de 78 propostas a partir da participação efetiva na nova gestão do COMUSAN, como consta no relatório final da conferência (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Os CRESANs foram inseridos em um esforço conjunto e intersetorial para que houvesse um processo de descentralização das políticas e ações da prefeitura para cada um dos 32 territórios (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

Na Zona Sul, especialmente nos territórios de Parelheiros, Marsilac e aldeias indígenas, região predominantemente agrícola, houve um avanço significativo na territorialização da política por meio dos programas desenvolvidos, como reorganização e ampliação da Cooperativa dos Agricultores Familiares de Parelheiros (COOPERAPAS), da entrega da patrulha agrícola, da implantação da sala da cidadania em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da assistência técnica com vistas à adesão do protocolo de conversão agroecológica, com criação do conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável e solidário pelo decreto 57.058/2016 (SÃO PAULO, 2016c) e a realização da Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CMDRSS) e a criação do Programa Agriculturas Paulistanas – PAP.

Na Zona Leste da cidade, a produção de alimentos é focada em produtores urbanos que desenvolvem suas atividades nas hortas sob as linhas de transmissão de eletricidade da Empresa Fornecedora de Energia (ELETROPAULO) e nas aduto-

ras da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Essas áreas públicas cedidas para a realização desses projetos em parceria com as subprefeituras (braço regionalizado no território da gestão pública com seus serviços à população local) são administradas por iniciativas coletivas, como a Associação dos Produtores Orgânicos de São Mateus.

As 880 feiras livres existentes na cidade formam o maior exemplo da territorialização da política de abastecimento. Espalhadas em todas as subprefeituras, em um arsenal de 12 mil feirantes cadastrados na Supervisão de Feiras Livres, ainda não dão conta de abastecer completamente a metrópole (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013). O programa quinta da economia, implementado nos 15 mercados e 17 sacolões públicos da cidade no ano de 2016 tem como objetivo descentralizar e territorializar a comercialização de frutas, verduras e legumes ao valor de R\$2,99 por quilo, de ao menos sete tipos frutas e treze tipos de verduras e legumes. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

A compra diretamente do agricultor familiar para a alimentação escolar encontrava-se em processo de consolidação no município de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016. A grande dimensão do município coloca São Paulo em um patamar diferenciado sob a ótica da execução desta Lei Federal, pois não existem regulamentações que orientam tal compra. Essa peculiaridade exige um olhar dos gestores públicos, membros do poder legislativo, sociedade civil organizada, universidades, entre outros agentes envolvidos no PNAE. A partir do ano de 2013, nota-se uma nova articulação política em torno da compra da agricultura familiar na cidade de São Paulo. Essa nova articulação é representada também em alterações na estrutura administrativa do município (Departamento de Merenda Escolar passa a se chamar Departamento de Alimentação Escolar – DAE, e logo depois Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE). Não se trata simplesmente de uma questão semântica. É importante observar que existe uma forte relação entre os termos e a percepção do ato alimentar dentro da escola enquanto processo político. Dessa forma, as alterações administrativas configuram-se como um reforço à institucionalização das garantias de um processo alimentar saudável e respeitoso aos estudantes de toda a rede pública de ensino (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

O programa de alimentação escolar da cidade de São Paulo é um dos maiores recebedores nacionais de recursos federais no âmbito do PNAE. Entre os anos 2012 e 2016 o aporte financeiro federal aplicado em São Paulo foi de R\$ 438.998.515,11. Ao longo dos anos, a cidade destinou parte destes recursos à compra diretamente com o agricultor familiar e, embora a meta legal de 30% não tenha sido atingida, pode-se notar uma evolução desse percentual (2012: 0,00%; 2013: 2,65%; 2014: 8,99%; 2015: 23,93% e 2016: 10,75%), porém, quando comparado aos dados nacionais (2012: 11,39%; 2013: 18,02%; 2014: 21,61%; 2015: 22,82% e 2016: 22,12%), a cidade ainda fica um pouco aquém nesse quesito, exceto para o ano de 2015 (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

Em investigação sobre o cumprimento do parâmetro legal de 30% de compra direta da agricultura familiar nos municípios dos estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná, evidenciou-se falta de vontade política de algumas gestões no quesito de modificação de rotinas administrativas e de trabalho. Os gestores preferem continuar comprando produtos altamente processados, que exigem menos manipulação pelos funcionários municipais, por meio de processos licitatórios que beneficiam um pequeno número de empresas, muitas vezes localizadas fora do município (BACCARIN *et al.*, 2017).

Assim, muitas vezes, a decisão de aderir ao cumprimento da política passa pela decisão individual de um gestor público. A evolução de percentual de recursos investidos na compra direta da agricultura familiar demonstra a vontade política da gestão municipal entre os anos de 2012 e 2016. Nesse sentido, a queda do percentual de 2016, pode ser justificada pela queda na transferência de recursos por parte do FNDE no referido ano (2012: R\$ 72.041.256,00; 2013: R\$ 91.716.158,00; 2014: R\$ 94.803.702,00; 2015: R\$ 100.821.252,00 e 2016: R\$ 79.616.147,11), que culminou na interrupção da lógica de crescimento nas transferências federais, causando pressão orçamentária em outras aquisições feitas pela CODAE, e limitando a utilização dos recursos para fins de cumprimento da política em questão (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

O PAA, que foi operacionalizado no município em 2015 e 2016 beneficiou mais de 200 mil pessoas cadastradas no banco de alimentos, com a distribuição de frutas, legumes e verduras, ajudando a população mais vulnerável (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

O CRESAN-Butantã, inicialmente denominado Centro de Referência Local em Segurança Alimentar (CRSAN) teve seu processo de criação iniciado em 2001, com o envolvimento de diversos atores sociais: representantes da sociedade civil organizada (associações, pastoral da criança, universidades, Organização não Governamental (ONG) – Instituto Polis e alunos/professores), poder público local (Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, Secretaria Municipal de Saúde – SMS, Secretaria Municipal de Educação – SME, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SMVMA e Supervisão Geral de Abastecimento – SGA). Essa articulação local foi fundamental para idealização, construção e implantação do projeto piloto denominado CRSAN, localizado no Jardim Jaqueline, Zona Oeste da cidade de São Paulo (ASSAO *et al.*, 2007).

Esse processo norteado pela PNSAN teve o objetivo de formular e auxiliar na implementação de uma política local de SAN de forma intersetorial e com participação cidadã (MARQUES & COSTA, 2005). A escolha da região foi definida pela identificação de nove áreas de vulnerabilidade pela Subprefeitura do Butantã, sendo o Jardim Jaqueline a área que apresentou mais alto índice de vulnerabilidade (MARQUES & COSTA, 2005). O CRESAN-Butantã possui uma estrutura física que permite a realização de ações planejadas, além do compartilhamento do espaço com a comunidade local para realização de ações educativas como mostras culturais e

encontros formativos dos setores, tanto no ambiente interno (cozinha escola; salas multiuso-oficinas; cursos; reuniões; sala leitura-espço cultural), quanto externo (bancada-pia; arena; horta escola suspensa).

Ressalta-se que a ONG - Instituto Pólis e a Subprefeitura do Butantã foram os principais agentes mobilizadores para envolver os demais parceiros. O envolvimento dessas instituições deu-se em função da diversidade de atividades realizadas em sua área de atuação, com perspectiva de melhorar as condições de segurança alimentar da comunidade, como a articulação de uma rede de solidariedade e apoio, formada por empresas e entidades da região; a sensibilização de lideranças comunitárias e de funcionários de equipamentos governamentais e não governamentais; a capacitação das pessoas responsáveis pela elaboração das refeições das crianças dos equipamentos da região; e a implantação de metodologia de acompanhamento do estado nutricional das crianças e adolescentes da região (ASSAO *et al.*, 2007).

Destacam-se outras estratégias utilizadas, como a formação de grupos de trabalhos temáticos tais como: agricultura urbana; avaliação nutricional de crianças; gestantes; idosos, além da organização de cursos, oficinas, rodas de conversa e montagem de calendário de reuniões com objetivo de conhecer e identificar iniciativas, programas relacionados ao tema de SAN desenvolvido pelos diferentes setores da subprefeitura do Butantã. Essas ações corroboraram com a promoção da intersectorialidade e participação social, cuja importância sempre foi reconhecida pelos agentes públicos envolvidos e pela comunidade (CERVATO; FIORE & REDOLFI, 2015).

Em 2005, foi apresentada proposta do projeto piloto à Secretaria do Verde e Meio Ambiente (secretaria responsável pelo espaço físico), do qual originou-se um termo de parceria com a ONG - Instituto Pólis e Secretaria de Assistência Social do Butantã para a implantação do CRSAN na região do Jaqueline. Em 2010, foi criado oficialmente o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRESANS) do Butantã (decreto 51.359, de 25 de março de 2010), vinculado à SMVMA. O equipamento passou a ser denominado CRSANS, para incorporar a sustentabilidade tanto econômica e ambiental, quanto social e cultural (CERVATO, FIORE & REDOLFI, 2015).

Ressalta-se que a participação em editais públicos, por meio do envio de projetos tais como o de “cidadania e autonomia alimentar: uma experiência de agricultura urbana e sustentável” do edital Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA) e o “desenvolvimento local a partir da economia solidária e segurança alimentar no Jardim Jaqueline” da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) apresentado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da USP e ONG - Instituto Polis, entre outros elaborados pelos parceiros do CRESANS-Butantã permitiu fortalecer, equipar e reformar o espaço.

Em 2016, o decreto nº 56.776, de 21 de janeiro, transfere o CRSANS- Butantã e seu Conselho, da SMVMA para a COSAN, órgão vinculado à SMDTE com sua deno-

minação alterada para CRESAN-Butantã, conforme consta no Art. 1º (SÃO PAULO, 2016a). Esse ato ocorreu em função de que os CRESANs fazem parte da Política de SAN no município, e devem ser orientados por diretrizes únicas, que compõem a pasta pública da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE).

Em 2013, momento em que se iniciaram as audiências públicas para a construção do programa de metas da nova gestão, iniciou-se um processo de mobilização interna do COMUSAN em conjunto com outros setores do governo para que fossem previstas no plano de ações a proposta de criação de CRESANs. O resultado dessas articulações deu subsídios para propostas de implantação dos CRESANs, o que resultou no compromisso do governo municipal, enunciado pela meta 13 de seu programa de metas, que propõe para cada região a implantação de uma unidade desse equipamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

Em 2014, inicia-se a sistematização da proposta de implantação do CRESAN - Vila Maria, no mesmo espaço em que funciona o BMA. A proposta contou com as seguintes etapas: elaboração de projeto; início da reforma; elaboração de layout cozinha experimental; do auditório; início das articulações; levantamento das necessidades dos equipamentos e utensílios e aquisição destes. No segundo semestre do mesmo ano, foi iniciada a reforma do espaço para as adequações necessárias para implantação do CRESAN. Neste mesmo momento ocorreram os primeiros contatos para dar início às articulações com os diferentes setores da sociedade, porém só em 2015 ocorreram os encontros para discussão.

Como estratégia de articulação e informação para os diferentes setores da sociedade (órgãos públicos e sociedade civil) foram realizados dois encontros no anfiteatro da subprefeitura de Vila Maria em 2015. Verificou-se a participação dos profissionais das áreas de assistência social, saúde e educação e representantes da sociedade civil organizada. No primeiro encontro foi apresentada a proposta de implantação do CRESAN-Vila Maria baseado na descrição da meta 13 do plano de metas e uma breve apresentação sobre marcos regulatórios do SISOAN e os conceitos de SAN, que perfazem interface com diversas áreas, além de uma apresentação sobre a reforma e adequação do espaço físico em que seria implantado o CRESAN-Vila Maria. No segundo encontro aconteceu a realização de uma oficina para a discussão das demandas locais e do atendimento deste equipamento. O encontro obteve como resultado propostas de atividades que propiciasse ações individuais e de coletivos relativos à alimentação no território. Esta oficina teve a participação e apoio da Universidade Estadual Paulista (UNESP), que elaborou e forneceu materiais para realização de atividades em grupos.

Com a reforma e adequação do local foram criados na estrutura física espaços como a cozinha experimental, auditório, laboratório de nutrição, biblioteca e laboratório de informática. A partir de então, as atividades voltadas para promover SAN foram articuladas pelo DEAN e com o apoio do Departamento de Serviço Social (DSS) que juntos promoveram atividades voltadas à promoção da saúde e

qualidade de vida. A gestão do espaço faz parte das atribuições de realização de trabalhos intersetoriais e acompanhamento das atividades de forma a articular novas parcerias entre os órgãos públicos e privados.

A reforma e adequação do local foram consolidadas em 2015. O equipamento foi inaugurado em 26 de junho de 2015, e regulamentado pelo decreto nº 57.368, de 7 de outubro de 2016 (SÃO PAULO, 2016d), vinculado à SMDTE. O Art. 2º constitui o CRESAN-Vila Maria como equipamento público comunitário voltado à implementação da PMSAN, consubstanciando-se em espaço de vivência da cidadania, bem como de convivência e participação social. Os objetivos do CRESAN-Vila Maria eram favorecer a articulação de políticas públicas vinculadas à segurança alimentar e nutricional; facilitar o acesso regular aos alimentos de qualidade para a população em vulnerabilidade; promover ações de conscientização socioambiental; realizar e apoiar pesquisas, além de monitorar os indicadores de SAN (SÃO PAULO, 2016d).



Integram a equipe do CRESAN Vila Maria profissionais como nutricionistas, assistentes sociais, administrativos, operacionais além das empresas terceirizadas de transporte, limpeza e segurança. A equipe multidisciplinar com objetivo de atender as demandas intersetoriais especialmente das áreas da SAN, agricultura urbana, saúde, educação e assistência social.

No Quadro 2 são sumarizadas as principais potencialidades, os entraves e a instituição, causadores de produtos de SAN no município de São Paulo.

Quadro 2: Efetividades, entraves e instituição causadora de produtos de SAN no município de São Paulo (2013-2016)

Produtos de SAN	Principais efetividades	Principais entraves	Instituição Causadora
Programa de ressignificação dos mercados e sacolões	- Oficinas de debates sobre abastecimento; - Realização parcial das reformas e adequações;	-	- Governo municipal e universidades; - Garantia de orçamento e recursos;
		- Implantação; - Falta de Equipe Técnica; - Diagnóstico Tardio; - Atraso no cronograma de Execução;	- Falta de previsão orçamentária; - Dificuldade da estrutura administrativa/ governamental Impasses na legislação eleitoral - Falta de acompanhamento técnico
CRESAN – Vila Maria	- Inclusão e defesa do programa nas audiências públicas; - Ações intersetoriais; - Promoção da alimentação saudável; - Distribuição de alimentos para famílias vulneráveis - Instrumento de difusão da PMSAN	-	- Elaboração do Plano de Metas do Governo - Articulação Governamental - Implantação da EAN - Entrepasto do Banco Municipal de Alimentos - EPAN potencializando o SISAN municipal
	-	- Dificuldade de aprovação da implantação do programa	- Dificuldade de liberação do recurso para execução;

Fonte: Lucas (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da experiência da análise do processo de construção do PLAMSAN na cidade de São Paulo, período de 2013-2016, pautada pela institucionalidade, histórico e conceito, atores e arenas de construção dos processos de discussão, o presente artigo expõe e identifica os desafios e as efetividades institucionais e

organizacionais do processo de implantação, ressaltando sua extrema complexidade estrutural, social e populacional.

Os resultados apontados traduzem o caminho e as etapas percorridas diante do ciclo das políticas públicas através dos produtos e das instituições causadoras do processo, possibilitando assim, a sistematização dos pontos positivos e negativos na implementação da PMSAN na capital paulista (Quadro 3).

À luz da governança política e das institucionalidades da política de SAN, o processo de construção do ciclo dessas políticas ocorreu de modo sincronizado, ou seja, aliando os desejos e anseios da sociedade civil por meio das organizações sociais presentes no COMUSAN, em especial mais representativo em sua nova gestão iniciada em 2015 e ao planejamento do governo municipal em desenvolver, estrutura mínima para a municipalização desta política que culminaria com a elaboração do PLAMSAN.

Quadro 3: Desafios e potencialidades dos produtos a partir das etapas do Ciclo de Políticas Públicas

Reconhecimento do problema	Propostas de solução	Escolha da solução	Efetivação da solução	Monitoramento dos resultados
Formação de agenda	Formulação da política	Tomada de decisão política	Implementação da política	Avaliação da política
Houve a percepção dos problemas existentes que mereciam maior atenção a partir do diagnóstico participativo com participação social.	Foram definidos os objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação.	A falta de equipe técnica burocrática e seus entraves dificultaram o avanço orçamentário e definidos os recursos e o prazo temporal da ação.	Nesta fase houve atrasos e em alguns dos casos atrapalhou o avanço do planejamento e consequentemente os recursos financeiros, materiais e humanos.	Instituiu-se os instrumentos de controle e monitoramento da política implementada com participação da social.
Institucionalização da Política Municipal de SAN	CRESAN Vila Maria	Programa de Resignificação dos Mercados e Sacolões	Programa de Resignificação dos Mercados e Sacolões	Plano Municipal de SAN
Potencialidade	Potencialidade	Desafio	Desafio	Potencialidade

Fonte: Lucas (2020).

As maiores dificuldades podem ser destacadas no ciclo de políticas públicas a partir de suas etapas, neste sentido, a previsão orçamentária, convencimento interno da equipe técnica do governo, estruturação de equipes de segunda ordem que terão interferência no projeto ou programa, entraves burocráticos e legislativos são fundamentais e merecem atenção para o cronograma de execução para que não haja atrasos e nem passem do “time” político de implementação.

A avaliação da efetividade aliada aos custos também é elementar nesse processo. Outra questão que merece atenção é a efetividade da equipe técnica da CAISAN que vai garantir a execução e acompanhamento e o monitoramento das ações e programas intersetoriais desde a elaboração até sua conclusão.

Já os CRESANs foram projetos inovadores em suas próprias gestões, sendo implementados com êxito, trouxeram consigo a experiência da construção eminente da participação social e da intersetorialidade no campo difuso da EAN e geraram consequentemente desdobramentos e novas demandas pautadas pela equidade nas políticas públicas.

Referências

- ARANHA, A. V. Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E. & FRANÇA, C.G (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, 2010, v. 1, p. 85-110.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- ASSAO, T. Y.; COSTA, C. & CERVATO, A. M. Práticas e percepções acerca da segurança alimentar e nutricional entre os representantes das instituições integrantes de um centro de referência localizado na região do Butantã, município de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, v. 16, n. 1, p. 102-116, 2007.
- BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 55, n. 1, p. 103-122, 2017.
- BAMBINI DE ASSIS, L. H. *Perfil das organizações da agricultura familiar no programa de alimentação escolar da prefeitura de São Paulo*, 2019 f.91. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - PPGCS/UFRJ, 2019.
- BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.
- BRASIL. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate: a inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação Da pobreza no campo*. Brasília: MDSCF/SAGI, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 ago. 2010.
- BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 set. 2006.
- BRASIL. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014. 91 p.
- BRASIL. *Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial da Alimentação*. Brasília: Ministério de Estado das Relações Exteriores, 1996.
- BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

- CALMON, P. & COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 1-29, 2013.
- CASSIOLATO, M. & GUERESI, S. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliações*. Brasília: IPEA, 2010.
- CASTRO, A. M. Trajetória do combate à fome no Brasil. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E. & FRANÇA, C.G (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, p. 18-25, 2010.
- CERVATO, A.M.; FIORE E.G. & REDOLFI, S.C.S. *Guia de segurança alimentar e nutricional*. Barueri, SP: Manole, 2015.
- COMITÊ DE ENTIDADES PÚBLICAS NO COMBATE À FOME E PELA VIDA (COEP). *Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*. Cidadania em rede. Rio de Janeiro: COEP, 2008. 451p.
- CONSEA. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, novembro de 2009.
- DIAS, R. & MATOS, F. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FREITAS, C. A. S. *Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União*. 2005 f. 144. Dissertação (Mestrado em Administração) - PPGA/UnB, 2005.
- HOWLETT, M.; PERL, A. & RAMESH, M. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013.
- LAVINAS, L. *Universalizando direitos: Observatório da Cidadania*, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3GZhJSP>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.
- LUCAS, M. M. *Ciclo de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em São Paulo: desafios na implantação do plano municipal (2013-2016)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) – PPGDTMA/UNIARA, 2020.
- LULA DA SILVA, L. I. & GRAZIANO DA SILVA, J. *Política nacional de segurança alimentar*. São Paulo: Governo Paralelo, 1991.
- MALUF, R. S. O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010, p. 265-288.
- MARINI, C. & MARTINS, H. F. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2006, Ciudad de Guatemala. *Anais...* Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 2006.
- MARQUES, M. & COSTA, C. *Implementação de centros de referência local em segurança alimentar e nutricional*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- MARTINS, H. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – EBAPE /FGV, Rio de Janeiro, 2003.
- MAXWELL, S. & SLATER, R. Food policy old and new. *Development Policy Review*, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3XMG0XI>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/3kB6YOM>. Acesso em: 10 mai. 2018.

PAULILLO, L. F. O. & PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In: PAULILLO, L. F. et. al. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*. São Carlos: Edufscar, 2002.

PELIANO, A. M. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (Orgs.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory. *Critical Policy Studies*, v.5, n. 1, p. 63-72, 2011.

PORTO, S. I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) - Programa Oficial de Pós-graduação em Agroecologia, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, Jaén, Espanha, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). *Programa de Metas da cidade de São Paulo 2013-2016*, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3J2mlKm>. Acesso em: 5 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). *Relatório da VI Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade de São Paulo*, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3HkFOEX>. Acesso em: 5 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). *Subprefeituras*. 2016. Disponível em: < <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/> > Acesso em: 20 fev. 2019. Algumas estão citadas como São Paulo. Por gentileza, padronizar.

PROCOPIUCK, M. *Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013. 383 p.

RONCARATTI, L. S. A. *Caderno de Políticas Públicas*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO. (2013, 18 de dezembro). *Lei n. 15.920*. Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabelece todos os componentes municipais necessários, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal 11.346/2006 com vistas a assegurar a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável para a população paulistana. *Diário Oficial do Município de São Paulo*.

SÃO PAULO, Decreto n. 55.867 de 23 de janeiro de 2015. Confere nova regulamentação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN-SP, dispondo sobre suas competências, composição e funcionamento no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, nos termos previstos na Lei n.º 15.920, de 18 de dezembro de 2013. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, 23 de jan. 2015a.

SÃO PAULO. Decreto n. 55.868, de 23 de janeiro de 2015. Regulamenta a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-MUNICIPAL, órgão integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN no âmbito do município de São Paulo, conforme estabelecido na lei n.º 15.920, de 18 de dezembro de 2013. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 23 de jan. 2015b.

SÃO PAULO. Decreto n. 57.007 de 20 de maio de 2016. Institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PMSAN, bem como fixa as diretrizes para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme previsto na Lei n.º 15.920, de 18 de dezembro de 2013. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 23 de mai. 2016b.

SÃO PAULO, decreto n. 57.058, de 14 de junho de 2016. Regulamenta a composição, as competências e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CMDRSS,

instituído pelo artigo 192 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 14 de jun. 2016c.

SÃO PAULO, Decreto n. 57.368, de 7 de outubro de 2016. Cria o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional de Vila Maria - CRESAN Vila Maria, vinculado à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional - COSAN, da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, 7 de out. 2016d.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

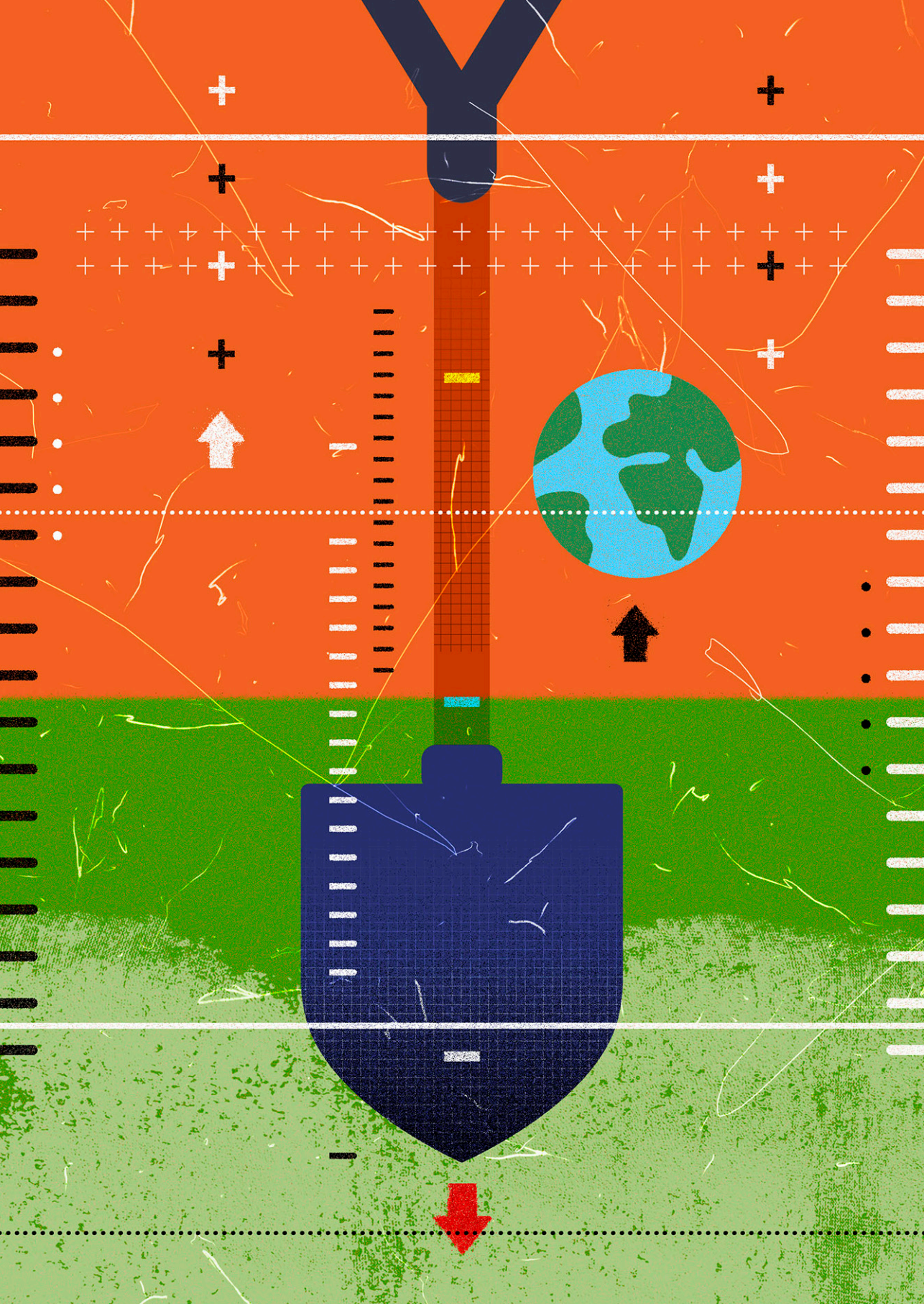
SILVAS, P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. Brasília: IPEA, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2006.

VALENTE, F. L. S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.





“Buen Vivir” e “Extrativismo”: transformação produtiva no Equador durante o Governo de Rafael Correa

“Buen Vivir” and “Extractivism”: Productive transformation in Ecuador during Rafael Correa’s Government

ALEXANDRE JERÔNIMO DE FREITAS

Professor associado da Pós-graduação em economia regional e desenvolvimento. Coordenador do Centro de Estudos da Economia do Mar - UFRRJ. RJ – Brasil

orcid.org/0000-0003-3397-5210

alexandrefreitas76@yahoo.com.br

HENRIQUE MOURA FERREIRA

Graduação em Ciências Econômicas, UFRRJ. RJ – Brasil

moura.henrique1996@gmail.com

orcid.org/0000-0003-1719-6946

RESUMO

Muitos críticos têm denominado os chamados governos progressistas de neoextrativistas. Teriam apenas reproduzido a tradicional estrutura produtiva orientada pelas atividades primário-exportadoras. Este trabalho analisará o caso do Equador durante o governo de Rafael Correa (2007-2017). O objetivo é mensurar o ritmo e a direção do processo de mudança estrutural do país, principalmente, durante o período de vigência dos planos nacionais para o Buen Vivir (2009 a 2013 e 2013 a 2017). Foi realizada uma análise setorial da manufatura através do uso da classificação por intensidade tecnológica adotada pela OCDE. Os resultados apresentam avanços significativos nos subsetores mais tecnológicos da indústria de transformação equatoriana, contradizendo o argumento de que a estrutura produtiva em nada se modificou.

Palavras-chave: Transformação Estrutural, Extrativismo, Progressismo, Equador.

ABSTRACT

Many critics have called the so-called progressive governments neoextractivist. They would have only reproduced the traditional productive structure oriented by primary-export activities. This paper will analyse the case of Ecuador during the government of Rafael Correa (2007-2017). The objective is to measure the pace and direction of the country's structural change process, especially during the period of the national plans for Buen Vivir (2009-2013 and 2013-2017). A sectoral analysis of manufacturing was carried out using the technological intensity classification adopted by the OECD. The results show significant advances in the most technological subsectors of Ecuador's manufacturing industry, contradicting the argument that the productive structure has not changed at all.

Keywords: Structural Change, Extractivism, Progressism, Equator.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.581>

Recebido em: 11 de março de 2022. Aprovado em: 21 de dezembro de 2022.

INTRODUÇÃO

América Latina sempre foi um continente onde, a despeito da disparidade social, política e econômica existente entre seus países, por uma contingência histórica de difícil explicação, por diversas vezes seguiu trajetórias comuns em seu desenvolvimento econômico. Do período de formação dos Estados/Economias Nacionais (1810-1870), passando pelo período do Boom Exportador ou, na terminologia da CEPAL, crescimento Hacia Fuera (1870-1930), continuando pelas décadas de industrialização, ou crescimento Hacia Dentro (1930-1960), atravessou um período de ditaduras militares (1960-1980) e de crises econômicas e alta inflação (1980). Finalmente durante meados dos anos 1980 e toda a década de 1990, o continente adotou reformas econômicas liberais contidas numa visão de desenvolvimento econômico conhecida por Consenso de Washington.

Em resposta ao baixo desempenho econômico e crise social experimentada durante os anos liberais, uma nova conjuntura política surgiu a partir dos anos 2000 com a chegada ao poder de candidatos que possuíam projetos de governo cuja característica comum foi de reversão das políticas liberais que haviam sido adotadas em todo continente.

Este processo se iniciou com a vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Depois com a vitória de Ricardo Lagos em 2000 no Chile, seguido de Luiz Inácio Lula em 2002 no Brasil, Néstor Kirchner em 2003 na Argentina, Tabaré Vázquez em 2004 no Uruguai, Evo Morales em 2005 na Bolívia, Rafael Correa em 2006 no Equador e, por fim, Fernando Lugo em 2008 no Paraguai. Estes governos passaram a adotar medidas voltadas a redução da desigualdade, de promoção de maiores gastos sociais, do combate à pobreza através de políticas de renda e de crescimento econômico e geração de emprego.

Alguns autores têm levantado a hipótese de que pouco teria sido feito por estes governos para transformar a base produtiva destes países. O boom de commodities teria estimulado ainda mais setores ligados a exploração de recursos não-renováveis e atividades agropecuárias. Estava em curso apenas reprodução do tradicional modelo agrário-exportador com um recorte social (SVAMPA, 2019; ACOSTA & BRAND, 2018; LANDER 2019)

A reprodução e modelos tradicionais de desenvolvimento calcados na exportação de recursos naturais não renováveis e/ou de bens agropecuários teria se transformado no que alguns autores definiram como “neoextrativismo”. Svampa (2019) afirma que os países da América Latina teriam transitado de um modelo econômico definido pelo Consenso de Washington para o que ela definiu como “Consenso das Commodities”. Trata-se de uma transformação na direção da reprimarização das economias latino-americanas. O “neoextrativismo” para autora se define como um “modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital” (SVAMPA, 21, 2019).

Outra definição sobre neoextrativismo é dada por Gudynas. Segundo ele, ela consiste na “apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o alta intensidad, y que son exportados como materias primas o commodities” (GUDYNAS, 2021, p. 23). Este conceito envolveria uma série de atividades que vão desde a mineração e exploração de petróleo até setores ligados a agropecuária e pesca. O autor também destaca que apesar do neoextrativismo ter impactos locais ele é determinado por condições externas de demanda e preços. Por fim, ainda segundo Gudynas (2021), deve-se destacar que os recursos originados destas atividades são extraídos e/ou colhidos, não são fruto de qualquer espécie de beneficiamento ou manufatura.

Um dos países mais usados como exemplo é o Equador. Svampa (2019) argumenta que o governo Córrea aprofundou ainda mais a dependência do país de recursos naturais. Gudynas (2015) vai na mesma linha. Embora reconheça que o Equador tenha reconhecido os direitos da natureza durante o governo Córrea, o autor afirma que o mesmo terminou por seguir o modelo tradicional de exploração de recursos naturais. Acosta e Brand (2018, p. 120) afirmam que o “Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador cambió de nombre a Plan del Buen Vivir y propaga la necesidad de superar el extractivismo, pero en la práctica no se cumple este lema, ni siquiera en el propio plan... el gobierno de Correa ahondó el extractivismo”

Após os dois planos de desenvolvimento implementados pelo Equador, teria a estrutura produtiva equatoriana se concentrado ainda mais em recursos não-renováveis no período mencionado? Haveriam os setores ligados ao extrativismo, acelerado seu crescimento?

O início do século XXI foi um período em que desveladas incertezas pairavam-se sobre a conjuntura econômica e política do Equador. No ano de 1999, o país atravessava o apogeu da crise que já estava por chegar desde 1992 (ACOSTA, 2006). A economia encontrava-se em depressão e abalada por uma acentuada crise bancária e monetária, além também, do elevado nível de inflação que já provocava certa dolarização informal da economia.

As décadas de 1980 e 1990 foram tempos de implementação das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington. Este período liberal também foi acompanhado por turbulência política. Nenhum dos presidentes que tomaram posse no período anterior a Rafael Corrêa, permaneceu no cargo por mais de dois anos. Essa instabilidade política desacreditou a classe política tradicional ligada à oligarquia rural e financeira do Equador

O governo de Rafael Corrêa representou uma transição de condução econômica para o Equador, tal como foi para diversos países latino-americanos que experimentaram a tendência da onda rosa (pink tide), no início do século XXI. A promulgação de uma nova constituição em 2008 estabeleceu os fundamentos do que viria a ser conhecido como a “Revolução Cidadã”. Um de seus pontos mais inovadores foi uma nova concepção de sociedade: “Buen Vivir”.

Buen Vivir é a tradução da palavra Quechua “*sumak kawsay*” que poderia ser definida, resumidamente, como uma nova forma de relacionar as pessoas com a natureza. Consiste em uma relação umbilical entre o bem-estar da humanidade e a relação harmoniosa com *Pachamama*, a mãe terra. Esta nova visão de mundo exigia a necessidade de garantir os direitos da natureza na Constituição de 2008:

A natureza ou *Pachamama*, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos (Artigo 71).

Esta concepção inovadora de sociedade tornou-se a pedra angular para a elaboração de dois planos nacionais de desenvolvimento. No que diz respeito à mudança na estrutura produtiva equatoriana, o objetivo foi promover a transformação da matriz produtiva, a fim de propagar uma maior diversificação na economia e dinamização da produtividade, bem como, garantir a soberania nacional da produção interna e reduzir a dependência dos setores primário-exportadores (SENPLADES, 2013).

Após o período de governo de Rafael Correa (2007-2017), qual foi seu legado em termos de transformação da estrutura produtiva? Como se comportou a indústria manufatureira no período? Terá sido o Equador um caso de “neoextrativismo”?

PLANOS NACIONAIS PARA EL BUEN VIVIR

Primeiramente, antes de analisar os resultados, é importante entender como a relação entre o *Buen Vivir* e a mudança estrutural foi pensada pelo governo equatoriano. Seu planejamento foi definido em dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: *Plano Nacional para el Buen Vivir* (2009-2013) e *Buen Vivir: Plan Nacional* (2013-2017).

O primeiro plano serviu de base para a construção das estratégias de desenvolvimento do governo de Córrea. Dois pontos são evidentes desde o início: a crítica ao período neoliberal dos governos anteriores e uma postura propositiva para criar uma alternativa pós-neoliberal. Esta alternativa foi definida pelo *Buen Vivir*. A geração de “un círculo virtuoso en el que la economía social/solidaria actúa al servicio de las necesidades humanas y en armonía con el ecosistema” (SENPLADES, 2009, 103). Como isto se relaciona com a transformação produtiva?

O princípio adotado foi a transformação do padrão de especialização da economia por meio da “substituição seletiva de importações”. Trata-se de superar o modo de acumulação primário-extrativista-exportadora, no qual a economia equatoriana foi historicamente baseada. Em seu lugar, se promoveria um novo padrão de acumulação baseado na indústria e serviços de maior valor adicionado, com uma maior capacidade de geração tecnológica e aumento da produtividade da economia. Por fim, esta estratégia permitiria o crescimento dos salários e a expansão do mercado interno para novos setores (SENPLADES, 2009).

Nesta estratégia, a natureza é um elemento endógeno fundamental. O uso da grande biodiversidade do país impulsionaria o nascimento de novos setores produtivos modernos:

“La mayor ventaja comparativa que tiene el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber utilizarla, mediante la conservación y la construcción de industrias propias relacionadas con la bio y la nanotecnología” (SENPLADES, 2009, p. 74).

O Segundo Plano Nacional para o “Buen Vivir” foi lançado quatro anos depois, em 2013. Este procurou seguir as diretrizes estabelecidas no primeiro plano, mas com metas bem definidas para cada setor. A estratégia traçada continuou a ser “transformación en las estructuras productivas que promuevan la sustitución de importaciones y la diversificación productiva” (SENPLADES, 2013, p. 292).

A tabela abaixo lista os principais objetivos e as principais medidas que o plano estabeleceu para a mudança na matriz produtiva do país.

Tabela 1 - Plano Nacional para el Buen Vivir: Principais Objetivos e Medidas Propostas.

Objetivos	Principais medidas
Diversificar e gerar de maior valor adicionado na produção nacional	- Fortalecimento das indústrias estratégicas - Desenvolvimento da indústria naval - Promoção da substituição seletiva de importações
Promover intensidade tecnológica na produção de bens primários, intermediários e finais	- Articulação de pesquisas científicas e tecnológicas com o setor produtivo - Fomento dos investimentos privados nacionais ou estrangeiros que promovam transferência tecnológica e inovações
Diversificar e gerar maior valor adicionado em setores prioritários que promovam serviços	- Fortalecimento do setor de serviços - Gerenciamento da infraestrutura para promover um sistema competitivo - Desenvolvimento das atividades de serviços ambientais
Potencializar processos comerciais diversificados e sustentáveis no âmbito da transformação produtiva	- Estabelecimento do investimento público como um agente da transformação produtiva - Priorização de políticas de aquisição pública - Promoção da inovação e da transferência tecnológica em contratações públicas de serviços importados - Maximização da incorporação de capital nacional em projetos estatais estratégicos
Articular a gestão de recursos financeiros e não financeiros para transformação da matriz produtiva	- Fortalecimento da estrutura legal e regulatória do popular e solidário sistema financeiro nacional - Promoção do crédito para produção, intensificando-se o financiamento popular.

Fonte: SENPLADES (2013). Elaboração própria.

A lógica da estratégia permaneceu a mesma, mas quatro anos após o primeiro plano foi possível ter uma melhor compreensão das deficiências e elaborar as medidas para superá-las. As políticas para estimular a inovação e a transferência de tecnologia foram priorizadas e planejadas de forma transversal, buscando conectar a natureza ao processo produtivo por meio de atividades econômicas sustentáveis e de maior valor agregado.

O setor de serviços também foi visto como essencial para o processo. A necessidade de expandir a oferta e a eficiência dos serviços ligados à logística, infraestrutura e bens públicos foi detectada. Os serviços financeiros e bancários foram transformados para aumentar oferta de crédito para as comunidades rurais e as micro, pequenas e médias empresas.

Por fim, destaca-se a maior presença do Estado. Não só através de maior investimento público, mas também pelo lado da demanda. As compras públicas passaram a servir como elemento importante para expandir o mercado e gerar riqueza para as empresas nacionais. Quais foram os impactos destes planos na estrutura produtiva do país?

BUEN VIVIR E DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA

Antes de dar início à análise do desenvolvimento da indústria manufatureira do Equador, faz-se necessário ressaltar duas questões que afetaram diretamente a implantação dos planos econômicos no Equador: a questão da dolarização e o terremoto do ocorrido no país em 2016.

No tocante a dolarização da economia equatoriana, ela foi adotada pelo então presidente Jamil Mahuad Witt em janeiro de 2000. O país que vivenciava uma profunda depressão econômica e uma grave crise no sistema financeiro ao final da década de 1990, optou pela dolarização, afim de controlar a inflação anual que alcançava os dois dígitos.

De acordo com a ex-ministra da economia e finanças do Equador Wilma Salgado (2000), esta medida foi muito mais um último gesto político desesperado do governo, devido a absoluta perda de popularidade, do que uma medida planejada e analisada tecnicamente. Segundo Alberto Acosta (2006), a dolarização transcende o objetivo de retomada da estabilização de preços: “a decisão de dolarizar a economia respondeu à dinâmica dos interesses políticos hegemônicos e à lógica do capital internacional, em vinculação estreita com grande parte dos grupos dominantes do país” (Acosta, 2006, p. 222).

Entretanto, aqui nos interessa o impacto da dolarização sobre a possibilidade de realização de uma estratégia de transformação produtiva liderada pelo Estado. Ela restringe os instrumentos a disposição do governo para implementar esta estratégia. O Banco Central equatoriano, necessariamente, teve de abdicar de seu papel como emprestador de última instância e limitar os seus instrumentos

de política monetária, creditícia e cambial. Além disso, os investimentos públicos são limitados pela necessidade do governo de utilizar uma moeda que não emite para realizar suas despesas.

O outro apontamento a se destacar antes da análise dos indicadores é a respeito do terremoto de 2016 no Equador. Em 16 de abril de 2016, um terremoto de magnitude 7,8 na escala Richter, considerado de nível grave e capaz de danificar grandes estruturas, atingiu a costa do Equador provocando centenas de mortos e milhares de feridos, além vultosos prejuízos à economia do país. Segundo estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos do Equador, o terremoto teria provocado uma perda catastrófica estimada em 676,5 milhões de dólares à economia equatoriana (INEC, 2017).

A respeito da estrutura produtiva da indústria manufatureira do Equador, cabe ressaltar seu perfil bastante concentrado e com predominância dos subsetores de baixa e média-baixa intensidades tecnológicas, sendo muitos deles correlacionados às atividades extrativistas. A tabela 2 além de revelar a participação média de cada subsetor no valor adicionado da indústria manufatureira ao longo do período de 1998 a 2017, também distingue cada subsetor segundo o grau tecnológico de sua atividade. Conforme é possível observar, apenas a participação média do subsetor de alimentos e bebidas e do subsetor de Coques e produtos petrolíferos correspondeu a 61,58% de toda indústria manufatureira. Enquanto a participação média de todos os subsetores de alta e média alta tecnologia refletem somente 9,61% de toda a indústria.



Tabela 2 – Definição dos subsetores da manufatura segundo seus graus tecnológicos e as respectivas participações médias no valor adicionado manufatureiro de 1998 a 2017.

Subsetores de baixa intensidade tecnológica			Subsetores de média-baixa intensidade tecnológica			Subsetores de Média-alta intensidade tecnológica			Subsetores de alta intensidade tecnológica		
Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor
15	Alimentos e Bebidas	32,93%	23	Coque e produtos petrolíferos refinados	28,65%	24	Produtos químicos	5,76%	30+32+33	Máquinas de escritório e informática/ Equipamentos de rádio, TV e comunicação/ Instrumentos médicos	0,10%
16	Produtos do Tabaco	0,23%	25	Produtos de borracha e plástico	4,69%	29	Máquinas e equipamentos	1,04%			
17	Têxtil	2,4%	26	Outros produtos minerais não metálicos	6,21%	31	Equipamento elétrico	1,01%			
18	Vestimentas	1,06%	27	Metais básicos	2,77%	34	Veículos motorizados, reboques e semirreboques	1,55%			
19	Couro e produtos relacionados	0,66%	28	Produtos fabricados de metal	2,18%	35	Outros tipos de transporte e equipamentos	0,15%			
20	Produtos de madeira	1,66%									
21	Produtos de papel	3,77%									
22	Impressão e reprodução de mídia gravada	1,78%									
36	Móveis	1,44%									

Nota: Os subsetores 30,32 e 33 foram agregados, pois assim foram disponibilizados os dados na UNIDO INDSTAT2.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Sendo assim, para aperfeiçoar a investigação sobre a manufatura equatoriana foi necessário elaborar os indicadores segmentando o setor manufatureiro, de modo a particularizar o crescimento do setor com a presença e a ausência desses dois subsetores hegemônicos. Esta medida torna-se interessante para a análise, uma vez que, assim poderá ser melhor verificado se ocorreu um maior grau de diversificação da indústria manufatureira equatoriana ao longo do período de vigência dos Planos Nacionais.

Os primeiros indicadores sobre a mudança na estrutura produtiva equatoriana durante o governo de Rafael Correa correspondem ao desenvolvimento do valor adicionado manufatureiro, bem como, a participação do valor adicionado deste setor no PIB do país (gráficos 1.1 e 1.2).

Gráfico 1.1) Valor Adicionado Manufatureiro em milhões de dólares (preços correntes)

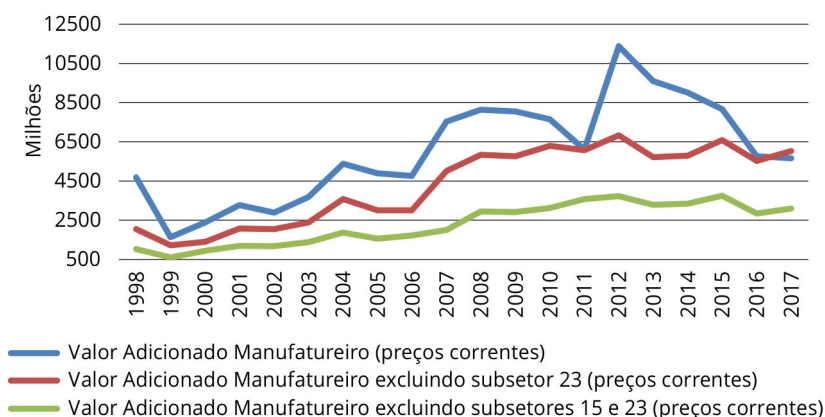
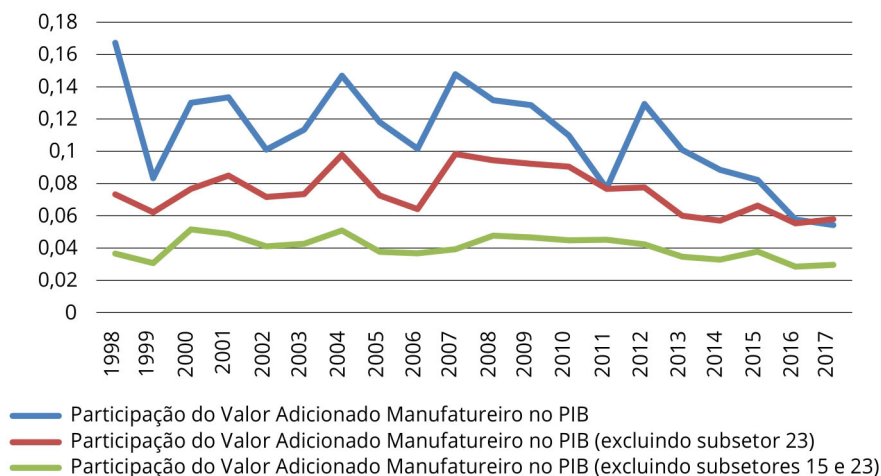


Gráfico 1.2) Participação do Valor Adicionado Manufatureiro em percentual do PIB.

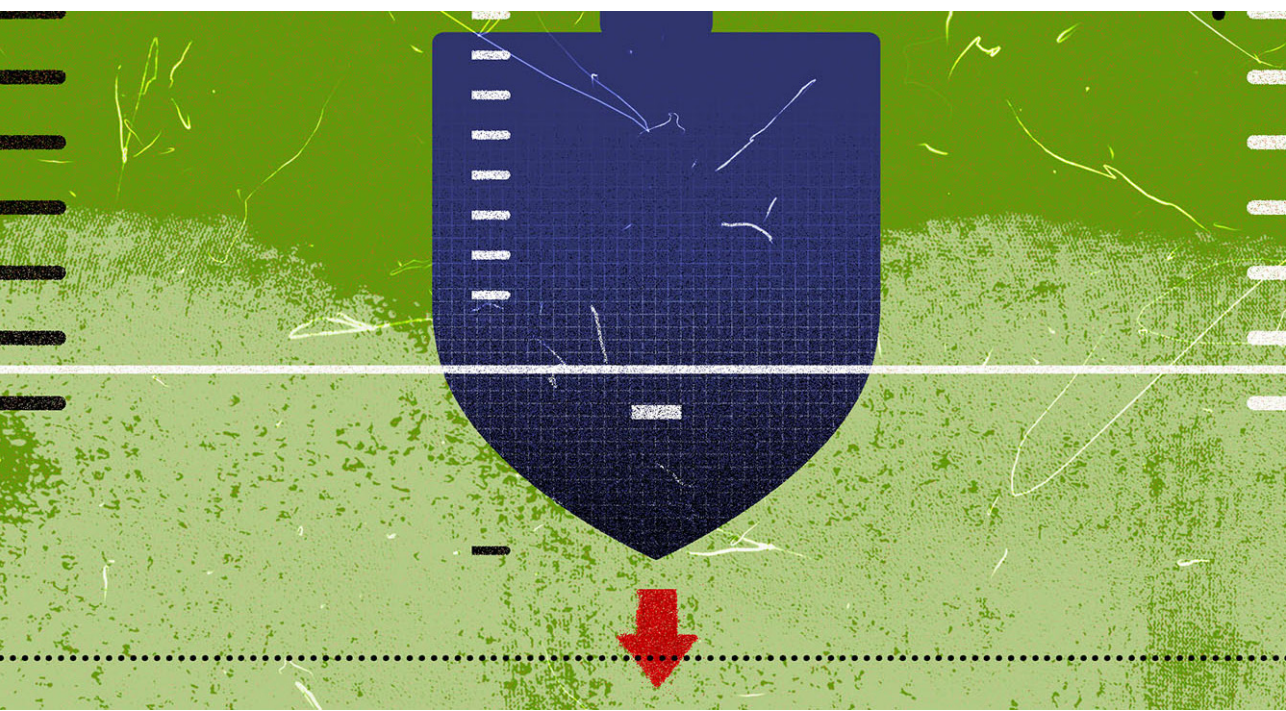


O gráfico 1.1 revela discrepância de comportamento do valor adicionado da manufatura com a presença e a ausência dos subsetores de alimentos e bebidas e coques e produtos refinados petrolíferos (códigos 15 e 23, respectivamente). Como mencionado anteriormente, estes subsetores abrangem um grande volume do valor produzido do setor manufatureiro, por isso, devido a intensa retração do subsetor 23 a partir do ano de 2012, poderia se entender que toda a indústria da transformação estaria em declínio, contudo não é o que acontece.

O valor adicionado manufatureiro incluindo este subsetor, atingiu US\$ 8.046.639.136,00 em 2009 e US\$ 8.159.977.964,00 em 2015. Quando é excluído este subsetor, o valor adicionado manufatureiro chegou a USD 5.766.739.326,00 em 2009 e US\$ 6.582.016.880,00 em 2015. Ou seja, incluindo o subsetor de Coque e refinados do petróleo, o crescimento da indústria de transformação nesses 6 anos foi de apenas 1,41%, mas quando excluído o subsetor, o crescimento é de 14,14%.

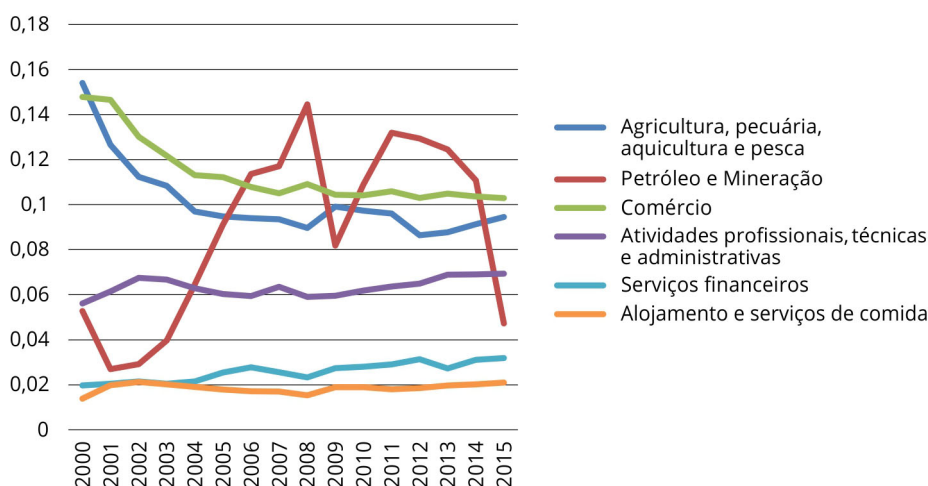
Da mesma forma, o valor adicionado manufatureiro também não ascendeu por conta do crescimento do subsetor de alimentos e bebidas. Enquanto em 2009 o valor adicionado dos demais subsetores correspondeu a USD 2.910.907.690,00, em 2015 o valor foi de USD 3.750.224.384,00. Ou seja, excluindo os dois subsetores preponderantes, o crescimento de todos os demais subsetores correspondeu a 28,83%.

O indicador demonstrado no gráfico 1.2 representa a participação do setor manufatureiro no PIB, incluindo ou não os dois subsetores predominantes. Verifica-se, que todos três segmentos exibem queda percentual de participação ao longo do recorte temporal, inclusive nos anos após inserção dos planos nacionais de desenvolvimento. Mas isto então significa que o Equador passou por um processo de desindustrialização, mesmo ao longo dos governos de Rafael Correa?



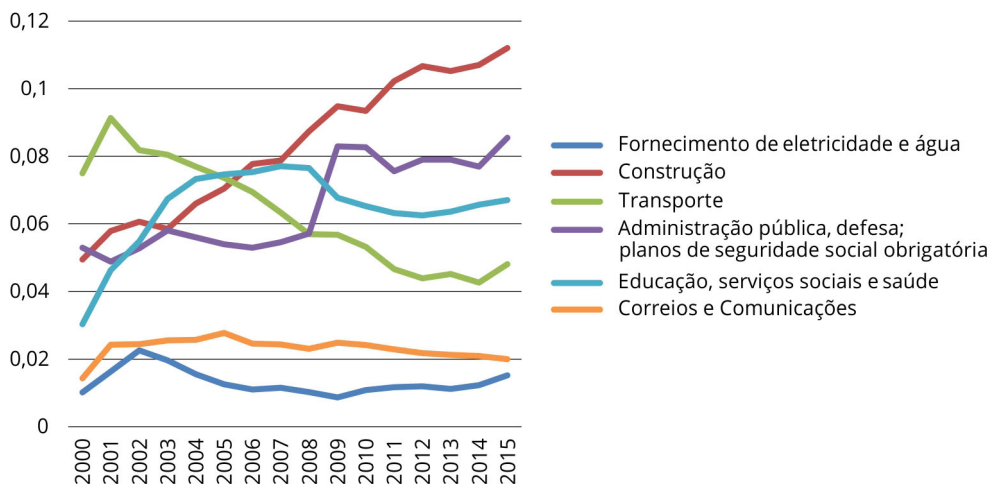
Muito pelo contrário, conforme visto no gráfico 1.1, o valor adicionado da indústria manufatureira cresceu no período de 2009 a 2015. A perda de participação deste setor se deve apenas por um crescimento mais abrangente de outros setores da economia. Os gráficos 2.1 e 2.2 se encarregam de demonstrar quais foram estes setores, pois ambos medem a participação de todos eles sobre o PIB. Através deste indicador é possível identificar quais atividades produtivas apresentaram taxas de crescimento que as permitiram lograr uma maior dimensão na economia do país.

Gráfico 2.1) Participação do Valor Adicionado dos setores em Percentual do PIB.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Banco Central del Ecuador.

Gráfico 2.2) Participação do Valor Adicionado dos Setores em Percentual do PIB.



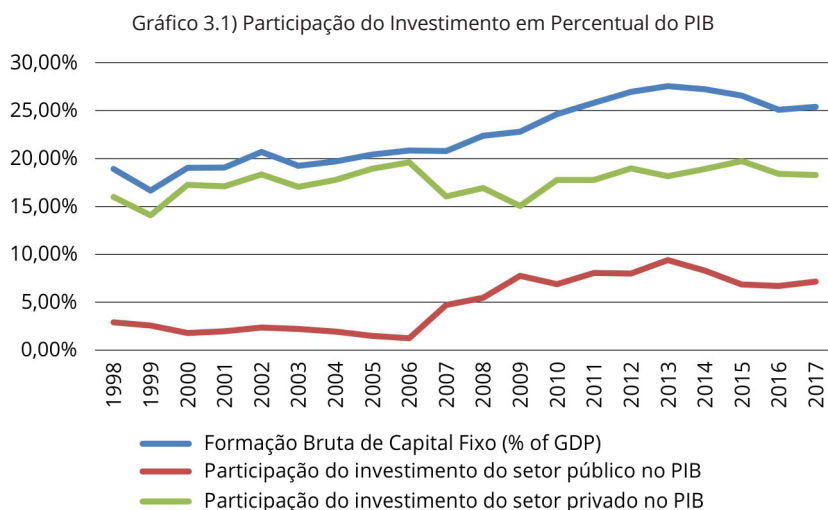
Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2

Observando o período de 2009 até o ano de 2015, identifica-se que os setores de construção (taxa de crescimento de 87,68%); administração pública (taxa de crescimento de 63,72%); fornecimento de eletricidade e água (taxa de crescimento de 178,56%); alojamento e serviços de comida (taxa de crescimento de 76,18%); atividades profissionais, técnicas e administrativas (84,79%) e, por fim, serviços financeiros (84,64%), foram aqueles que obtiveram as maiores taxas de crescimento.

Cabe destacar alguns pontos que o indicador traçado nos gráficos 2.1 e 2.2 demonstram. O primeiro ponto trata-se da participação do setor de petróleo e mineração na economia do país. Nota-se que o setor apresentou um crescimento elevado desde início dos anos 2000, atingindo um pico em 2008. Porém, depois da recuperação da crise financeira, a partir de 2010, o setor apresentou queda em participação do PIB.

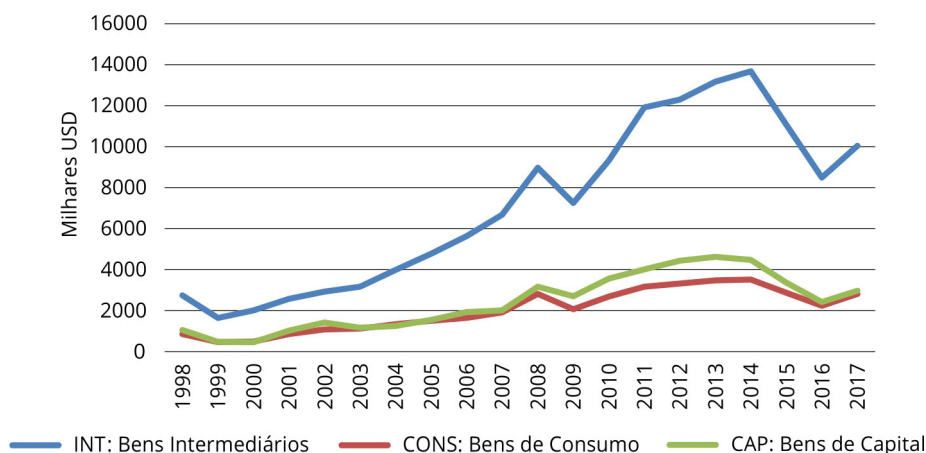
Os setores que apresentaram grande crescimento, como as atividades de construção, fornecimento de água e energia, correios e comunicações e transportes, integram a infraestrutura do país, considerada fator chave para os Planos para o “Buen Vivir”. Ou seja, o crescimento da economia não se deu apenas pelas atividades extrativistas, afinal, setores estratégicos desenvolveram-se expressivamente.

Como mencionado anteriormente, o projeto de desenvolvimento previa como dever institucional um papel primordial do Estado não apenas para promoção do bem-estar social, mas como também, como agente para a transformação da matriz produtiva. Portanto, para além da significativa taxa de crescimento da administração pública de 63,72%, medidas concretas foram implementadas para consolidar a indústria nacional e viabilizar sua competitividade no mercado local e internacional. Os gráficos 3.1 e 3.2 estampam os resultados de duas dessas políticas que valem um espaço neste trabalho para serem melhor discutidas. São elas: o impulsionamento do investimento público e a promoção da substituição seletiva de importações.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados WORLD BANK Data Bank e OCDE.STAT, respectivamente.

Gráfico 3.2) Importações por Categoria de Bens.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados WORLD BANK Data Bank e OCDE.STAT, respectivamente.

O impulsionamento do investimento público em infraestrutura era necessário para estimular a atividade econômica em setores estratégicos, pelos quais fossem capazes de gerar mais encadeamentos na cadeia produtiva. Desse modo, o efeito multiplicador da renda gerado por essas atividades estratégicas, viabilizaria uma maior diversificação na economia. No gráfico 3.1, verifica-se que a participação do investimento público reduzia gradativamente ao longo do período de 1998 a 2006. No governo de Rafael Correa, já no primeiro ano de mandato em 2007, esta variável alcançou maiores proporções, expandindo de 1,24% para 4,71% em percentual do PIB. Até o final de seus governos, em 2017, o investimento público atingia 7,14% do PIB. Nota-se também, que a partir do ano de 2009, o investimento privado acompanha o crescimento do investimento público e, portanto, o volume investimentos em percentual do PIB aumentou neste período.

No tocante à política de substituição seletiva de importações, esta seria necessária, pois, embora a adoção do dólar americano como moeda corrente tenha assegurado a estabilização dos preços na economia, também predisps os consumidores locais a consumirem mais produtos manufaturados importados, em razão da apreciação da moeda local frente as moedas de países vizinhos sul-americanos.

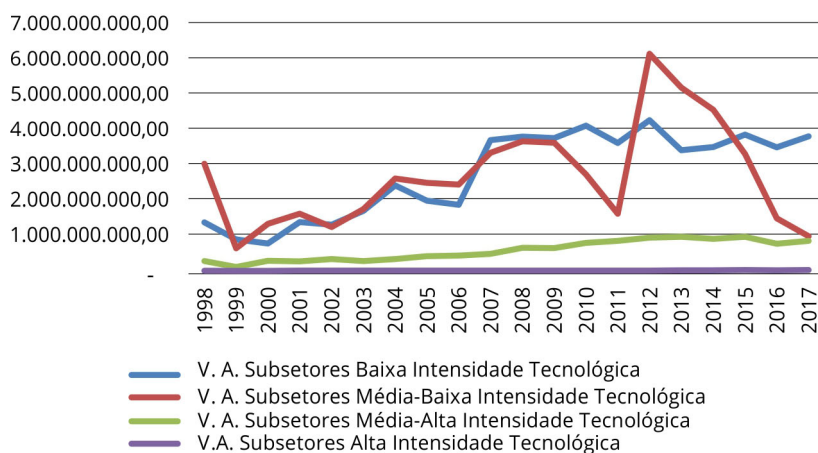
O gráfico 3.2 revela que a partir do ano de 2008 inicia-se um descolamento das curvas de importações de bens de capital e bens de consumo. Este movimento significa que a acumulação de renda gerada pelo crescimento econômico neste período não fora destinada, na mesma intensidade, para aquisição de bens industriais finais. Ou seja, esses produtos que outrora seriam importados, a partir de 2008 foram substituídos por produtos produzidos internamente. Esta configuração permaneceu até 2014, quando devido à desvalorização dos preços das commodities no mercado internacional em 2015 e à crise econômica provocada pelo terremoto, a capacidade exportadora não mais conseguiria manter tal arranjo na pauta importadora.

Enfim, demonstradas os efeitos de duas primordiais medidas que serviriam de alicerce para indústria de transformação local, como então de fato este setor se desenvolveu? Quanto mais abrangente, competitivo e diversificado tornou-se o setor manufatureiro equatoriano?

Levando-se em consideração o perfil bastante concentrado da indústria manufatureira equatoriana, a melhor forma para responder tais perguntas é utilizando indicadores que segmentem o setor da indústria manufatureira em subsetores, de acordo com suas respectivas intensidades tecnológicas.

O gráfico 4 demonstra o desenvolvimento do valor adicionado de cada subsetor, segundo seu grau tecnológico. De imediato, um primeiro olhar menos atencioso diria que as políticas implementadas pelo governo Correa não causaram o menor impacto na estrutura do setor. Afinal, o que é mais perceptível é a redução gradativa dos subsetores de média-baixa intensidade tecnológica após 2012, o que foi efeito da retração do subsetor de coques e refinados do petróleo. Assim como também o crescimento dos subsetores de baixa intensidade tecnológica, mas estes já eram preponderantes na estrutura da indústria manufatureira. Quanto as outras duas classes de subsetores, não aparentaram apresentar taxas de crescimento relevantes.

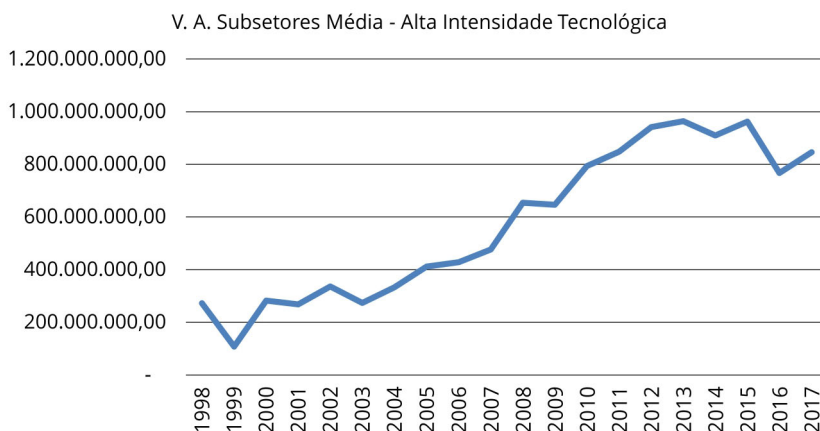
Gráfico 4) Desenvolvimento do Valor Adicionado da Manufatura por subsetor (em milhares de dólares correntes).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

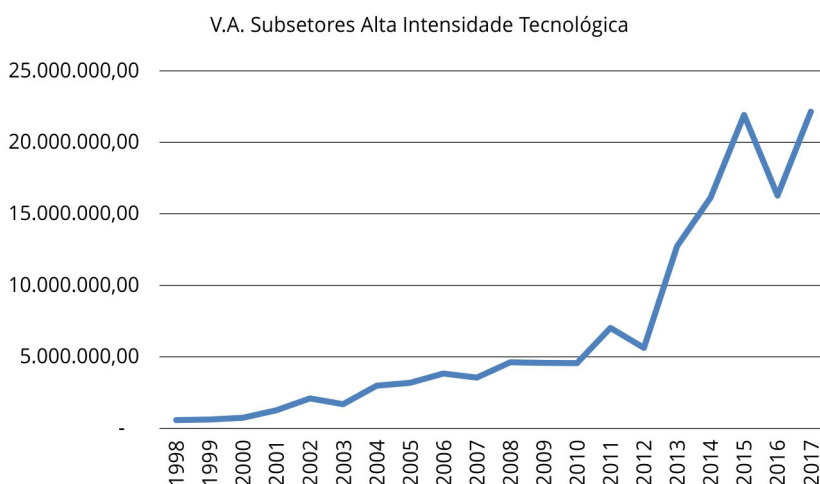
Todavia, nesta breve percepção há equívocos que são causados pela composição das escalas do gráfico, que acabam por mitigar ou até mesmo omitir os verdadeiros resultados das classes de subsetores que possuem menor volume de valor adicionado. Dessa maneira, os gráficos 5.1 e 5.2 exprimem o real desenvolvimento dos subsetores de média-alta intensidade tecnológica e alta intensidade tecnológica.

Gráfico 5.1) Valor Adicionado: setores de média-alta intensidade tecnológica



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Gráfico 5.2) Valor Adicionado: setores de alta intensidade tecnológica



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Entre o período de 2009 a 2015, as taxas anuais médias de crescimento do valor adicionado dos subsectores de média-alta tecnologia e alta tecnologia corresponderam a 6,85% e 29,84%, respectivamente. Resultado bem diferente dos subsectores de baixa intensidade tecnológica de apenas 0,44% e dos subsectores de média-baixa que apresentaram taxa negativa de -1,53%.

Estes resultados demonstram que o impacto provocado pelos dois planos de desenvolvimento foram bem sucedidos em promover uma diversificação da estrutura produtiva equatoriana na direção de setores mais intensivos em tecnologia.

Ainda que sejam setores pequenos, sinalizam que o ritmo de crescimento e o sentido da mudança estavam seguindo na direção apropriada.

IMPACTOS SOCIAIS

Este artigo busca realçar a importância da mudança da estrutura produtiva de um país para a melhora em sua renda. Porém a relação entre industrialização e as condições socioeconômicas não é automática (a experiência brasileira talvez seja o melhor exemplo). Neste sentido, analisaremos de que forma a manufatura contribuiu para a melhora nos níveis de emprego e renda do Equador no período analisado.

O processo de mudança estrutural pode ser sintetizado numa ideia relativamente simples: transferência de mão de obra de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade. Este processo é acompanhado pelo aumento do valor adicionado da economia e da diversificação industrial na direção de setores tecnologicamente mais modernos.

Porém existe algumas contradições no caminho. Em seu início os setores intensivos em mão-de-obra são muito importantes e, por conseguinte, seu crescimento leva a uma elevada geração de emprego. Na medida em que a produtividade se eleva com o crescimento de setores mais intensivos em capital e tecnologia, a indústria perde capacidade de geração e empregos.

Outra questão importante se dá em relação aos salários. A transformação industrial em direção a setores com geração de maior valor adicionado aumenta o excedente econômico. Setores com maior elevação da produtividade criam a possibilidade de elevação dos salários e da renda. Novamente, esta relação de maior valor adicionado e aumento da produtividade com elevação os salários não é automática. Depende da correlação de forças entre capital e trabalho. Esta varia com o nível de organização dos trabalhadores, mas também com a direção política do Governo (CHANG, 1994; ANDREONI & CHANG, 2016)

Neste sentido, o processo de mudança estrutural deve ser planejado para que possa reduzir estas contradições. Deve sempre que possível permitir que os setores tenham ganhos de produtividade a partir de um uso mais intensivo de capital e tecnologia ao mesmo tempo que preserve o volume de salários e o nível de emprego. Então, de que forma isto ocorreu no Equador durante o período analisado?

A tabela 3 destrincha o desenvolvimento do setor manufatureiro e suas subdivisões através da análise das taxas anuais médias de crescimento de 3 variáveis: nível de emprego, valor adicionado e nível salarial.

Primeiramente, pode-se verificar a crescente geração de emprego no setor manufatureiro após a implementação dos planos para o Buen Vivir. No período de 2009 a 2015 foram criados 66.688 empregos na manufatura, o que significa que o

número de contratações quase dobrou, quando comparado ao período de 1998 a 2006, quando foram criados apenas 36.890 empregos nesta atividade.

Em relação ao valor adicionado gerado pela manufatura no período, o resultado agregado foi uma relativa estagnação com crescimento reduzido. Contribui para isso a queda apresentada pelos setores de média-baixa intensidade tecnológica e a semi-estagnação dos setores de baixa intensidade tecnológica. Ambos setores apresentaram resultados mais positivos no início dos planos de desenvolvimento. Porém não resistiram aos impactos das reduções nos preços das commodities. Destacam-se os setores de média-alta e alta intensidade tecnológica. Seu crescimento elevado demonstra um importante processo de diversidade da estrutura manufatureira equatoriana.

Após avaliar o crescimento do emprego e valor adicionado da manufatura, devemos verificar como estes resultados se refletiram na vida da população. Podemos verificar que a taxa de crescimento da média salarial é até mesmo superior a taxa de geração de empregos. Este resultado implica em um desenvolvimento mais inclusivo do país, uma vez que uma maior parcela da população usufrui de um maior nível de renda. A crescente empregabilidade no setor industrial pode viabilizar uma elevação no padrão de vida da população, em virtude do progresso técnico e da produtividade associados a esta atividade.

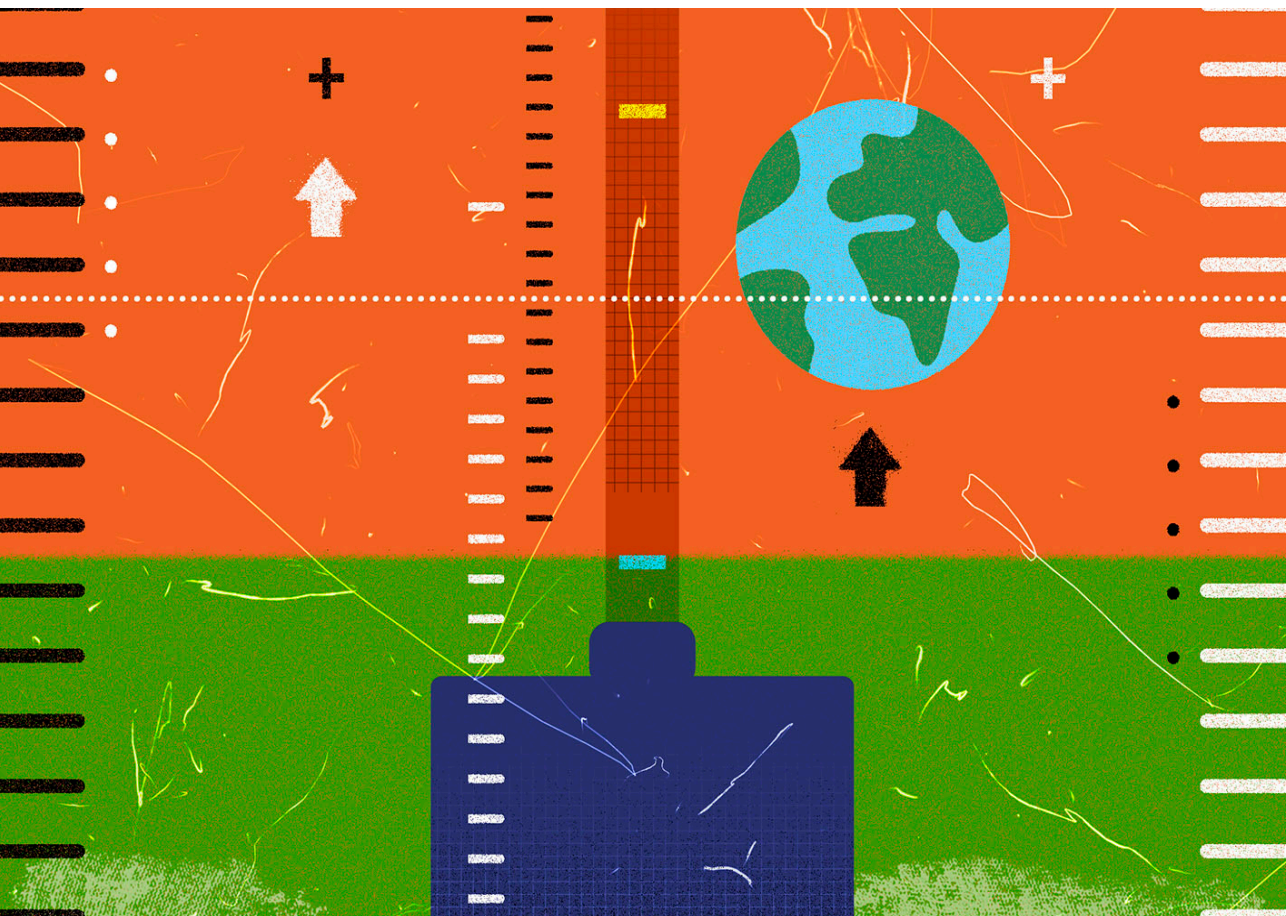


Tabela 3 – Taxas de anuais médias de crescimento do emprego, valor adicionado, média salarial e produtividade do trabalho da indústria manufatureira e suas subdivisões, segundo o grau tecnológico. Série calculada de 2009 a 2015.

Classe do Subsetor	TAMC do Emprego	TAMC do V.A.	TAMC da Média Salarial	TAMC da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
Setores de Baixa Intensidade Tecnológica	5,83%	0,44%	9,01%	-5,09%	Crescimento com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
Setores de Média-Baixa Intensidade Tecnológica	6,67%	-1,53%	8,46%	-7,69%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
Setores de Média-Alta Intensidade Tecnológica	5,91%	6,85%	8,95%	0,89%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com elevado crescimento dos salários
Setores de Alta Intensidade Tecnológica	9,37%	29,84%	9,54%	18,71%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com crescimento moderado dos salários
Total da Manufatura	5,99%	0,23%	8,92%	-5,44%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2

Além da análise isolada de cada variável, a tabela também propõe uma análise qualitativa da evolução da manufatura a partir da relação entre o nível de emprego-valor adicionado e da produtividade-salário (UNIDO, 2015).

A relação entre nível de emprego e valor adicionado nos permite avaliar a capacidade da manufatura em absorver mão-de-obra. Percebe-se que ao longo do período que os setores de baixa intensidade tecnológica mesmo apresentando semiestagnação do crescimento, apresentaram uma alta significativa do emprego. Já os setores de média-baixa intensidade conseguiram gerar empregos mesmo com queda no valor adicionado. É possível compreender este resultado devido retração dos setores ligados ao petróleo. Os melhores resultados estão relacionados com as atividades de maior intensidade tecnológica. Tanto os setores de média-alta intensidade tecnológica como os de alta intensidade apresentaram alta no emprego e no valor adicionado.

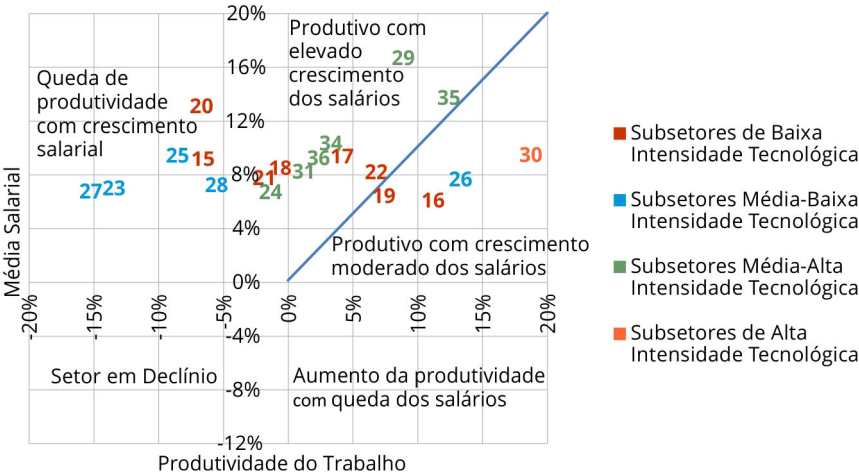
Já a relação média salarial-produtividade do trabalho analisa o quanto que os trabalhadores se beneficiaram do crescimento da produtividade e do valor adicionado da manufatura. No caso de ambas variáveis positivas, se a taxa de

crescimento da média salarial for superior à taxa da produtividade, então a categoria é definida com elevado crescimento dos salários, mas se a taxa de crescimento da produtividade for superior à média salarial, então é definida com moderado crescimento dos salários. (KAPSOS, 2005).

Os resultados da tabela demonstram nas categorias mais tecnológicas que esta disposição é mais cômoda, uma vez que, o aumento dos salários é seguido pelo aumento da produtividade. No entanto, quando analisada toda a indústria manufatureira, a relação produtividade do trabalho-salários é negativa, visto que há uma redução da produtividade acompanhada de um crescimento dos salários. Esta configuração se deve pela abrangência dos setores industriais menos tecnológicos. No geral, é possível concluir que o comportamento da manufatura no período foi benéfico em relação aos pagamentos de salários, promovendo uma redistribuição da renda no setor.

O gráfico 6 é um diagrama de dispersão que especifica a relação destas duas variáveis para todos os subsetores na manufatura. Chama a atenção que apesar da maioria dos subsetores estarem localizados no primeiro quadrante, portanto com produtividade positiva, outros 9 subsetores encontram-se no segundo quadrante, com produtividade negativa. Esta circunstância, pode levar a interpretações de que tais aumentos de salários seriam insustentáveis, por não estarem acompanhados de crescimento da produtividade. Entretanto, para melhor compreender o que está acontecendo com estes subsetores, antes alguns pontos devem ser esclarecidos.

Gráfico 6) Relação Salário-Produtividade de todos os subsetores de manufatura (2009-2015).



Nota: Os subsetores estão definidos, de acordo com seus respectivos códigos na International Standard Industrial Classification (ISIC) versão 3.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Primeiramente, deve-se distinguir estes subsetores do segundo quadrante em dois grupos: aqueles que apresentaram produtividade negativa, pois de fato perde-

ram valor adicionado de 2009 a 2015 e aqueles que perderam produtividade apenas porque a taxa de crescimento do emprego foi superior à taxa de crescimento do valor adicionado. No primeiro grupo estão os subsetores de alimentos e bebidas, produtos de madeira, Coque e refinados do petróleo, produtos de borracha e plástico, metais básicos e produtos fabricados de metal. Enquanto no segundo grupo estão os subsetores de vestimentas, produtos de papel e produtos químicos.

Nota-se, que os subsetores do primeiro grupo estão majoritariamente mais correlacionados com atividades do setor primário. Dessa forma, a perda de valor adicionado é parcialmente justificada pela queda dos preços das commodities no mercado internacional em 2014. No entanto, para o segundo grupo de subsetores a condição é diferente, afinal seu valor adicionado permanece positivo, ou seja, mesmo com a produtividade negativa, estes subsetores permanecem crescendo e com aumento da média salarial. Propriamente, isto significa desenvolvimento com transferência de renda, o excedente migrando do lucro dos empresários para os salários dos trabalhadores. A crescente geração de empregos associada à ampliação da renda dos trabalhadores expande a demanda agregada, estimulando o crescimento de outros setores da economia equatoriana.

CONCLUSÃO

A investigação sobre o desempenho da indústria de transformação equatoriana, no período de governo de Rafael Correa, demonstra que houve uma pequena, mas significativa mudança na estrutura produtiva do país. Foi possível verificar que a proposta dos Planos Nacionais para o Buen Vivir (2009-2013 e 2013-2017) no que diz respeito a promoção de uma mudança estrutural foi parcialmente implantada. Seus resultados também foram sentidos na redistribuição da renda na direção de aumento dos ganhos dos trabalhadores.

Neste sentido, é difícil qualificar o período dos governos de Rafael Corrêa de “neoextrativista”, conforme alguns autores mencionados no início do texto. Svampa (2019) e Gudynas (2021) se utilizam do conteúdo da pauta exportadora para qualificar o modelo de desenvolvimento de um país. Por mais importante que sejam as exportações, ainda mais numa economia relativamente pequena como a do Equador, elas não podem ser utilizadas como único parâmetro para qualificar a estratégia de desenvolvimento de um país. Conforme vimos nos gráficos 2.1 e 2.2, a estrutura econômica equatoriana se diversificou ao longo do governo Córrea. Particularmente, setores mais tecnológicos da manufatura apresentaram resultados importantes.

A experiência equatoriana demonstra como é longo o caminho do desenvolvimento econômico. Países como Coreia do Sul e China, exemplos de países bem sucedidos na adoção de um processo de transformação produtiva, levaram décadas para que suas políticas industriais, comerciais e tecnológicas, promovessem um “catch up” com relação aos países desenvolvidos. Trata-se de um processo de

longo-prazo que exige continuidade. Os países da América Latina devem buscar uma nova trajetória de desenvolvimento que consiga não só promover uma mudança estrutural, como também seja capaz de equacionar nossos déficits ambientais e sociais.

Referências Bibliográficas

- ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*. Brasília: Funag, 2006.
- ACOSTA, A. & BRAND, U. *Salidas Del Laberinto Capitalista: Decrecimiento y postextractivismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2018.
- ANDREONI, A. & CHANG, H. Bringing production and employment back into development: Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 10, n. 1, 173-187, 2017.
- CHANG, H. *The Political Economy of Industrial Policy*. MacMillan Press. London, 1994.
- GUDYNAS, E. Los extractivismos sudamericanos hoy. Permanencias y cambios entre el estallido social y la pandemia. In: ALISTER, C; CUADAR, X.; JULIÁN-VEJAR, D. *Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el Sur: Capitalismo, territorios y resistencias*. Santiago: Ariadna Ediciones, 2021.
- GUDYNAS, E. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia, 2015.
- KAPSOS, S. The employment intensity of growth: trends and macroeconomic determinants. International Labour Office: *Employment Strategy Papers*, 2005.
- LANDER, E. *Crisis civilizatoria: experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latino-americana*. Editorial Universidad de Guadalajara, 2019.
- OECD. ISIC REV. 3 *Technology Intensity Definition: Classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities*. Paris: OECD, 2003.
- SALGADO, W. La crisis económica y el “gran salto al vacío” de la dolarización. In: *Ecuador Debate. Política y los mass media*. Quito: CAAP, 2000.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- SVAMPA, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: Calas, 2019.
- UNIDO. *Industrial Capacity and Growth – Domestic and Export Dimensions. Equip: Enhancing the Quality of Industrial Policies*. Vienna. 2015.
- VERA, A; BELLO, O. & BENÍTEZ, D. *Estimando costos de un desastre: El costo en el sector productivo del terremoto de abril de 2016 en Ecuador*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC], 2017.



ANEXO

Tabela 4 – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
15	Alimentos e Bebidas	7,60%	-0,14%	9,24%	-7,19%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
16	Produtos de tabaco	-9,28%	0,83%	6,14%	11,14%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
17	Têxteis	-0,11%	4,00%	9,42%	4,12%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
18	Artigos de vestuário	2,50%	1,83%	8,57%	-0,65%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
19	Curtimento e acabamento de couro	5,31%	13,19%	6,77%	7,48%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
20	Produtos de madeira, exceto móveis	-3,70%	-10,17%	13,17%	-6,71%	Setor em Declínio	Queda de produtividade com crescimento salarial
21	Produtos de papel	6,41%	4,11%	7,83%	-2,16%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
22	Publicação, impressão e reprodução de mídia gravada	-3,89%	2,61%	8,25%	6,77%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
23	Coque, refinados de petróleo e combustíveis nucleares	10,71%	-5,95%	6,96%	-15,05%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

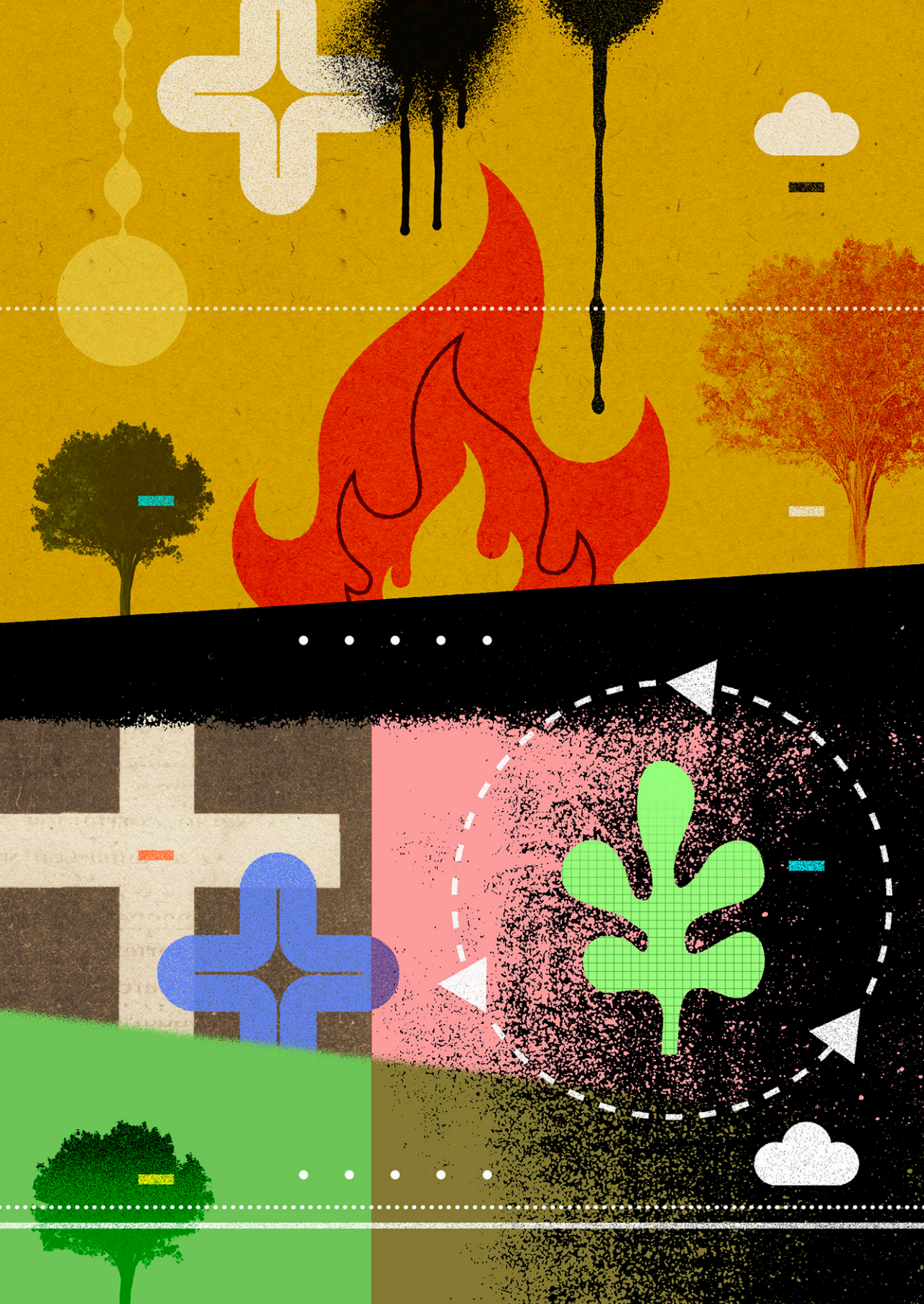
Tabela 4 (cont.) – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
24	Produtos químicos	7,08%	5,59%	6,76%	-1,40%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
25	Produtos de borracha e plásticos	7,69%	-1,52%	9,51%	-8,55%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
26	Outros produtos minerais não metálicos	3,02%	16,69%	7,75%	13,27%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
27	Metais básicos	10,64%	-6,26%	6,81%	-15,27%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
28	Manufaturados de metal, exceto máquinas e equipamentos	3,92%	-1,84%	7,81%	-5,55%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
29	Máquinas e equipamentos	-6,03%	2,27%	16,54%	8,84%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários

Tabela 4 (cont.) – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
30	Máquinas de escritório e informática/ Equipamentos de rádio, TV e comunicação/ Instrumentos médicos	9,37%	29,84%	9,54%	18,71%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
31	Máquinas e aparelhos elétricos	27,29%	28,80%	8,69%	1,18%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
34	Veículos automotores, reboques e semirreboques	-2,70%	0,50%	10,08%	3,29%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
35	Outros equipamentos de transporte	15,62%	29,91%	13,77%	12,36%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
36	Fabricação de móveis	9,36%	11,88%	9,32%	2,30%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
D	Total Manufatura	5,99%	0,23%	8,92%	-5,44%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2



A influência dos principais determinantes e da governança sobre o desmatamento na Amazônia Legal brasileira: uma abordagem por painel (2003-2020)

The influence of key determinants and governance on deforestation in the Brazilian Legal Amazon: a panel approach (2003-2020)

AHMAD SAEED KHAN

Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC).
Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). CE – Brasil
orcid.org/0000-0002-4079-7574
saeed@ufc.br

LAURA COSTA SILVA

Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Urbana (PPGERU) da Universidade Regional do Cariri (URCA).
Bolsista pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). CE – Brasil
orcid.org/0000-0002-6511-9729
laura.costasilva@urca.br

RESUMO

Nos últimos tempos aconteceram mudanças significativas na Amazônia que ocasionaram às perdas de grade extensão das áreas de florestas remanescentes. Nesse contexto, a presente pesquisa objetivou avaliar a influência dos principais fatores determinantes e gestões governamentais no combate ao desmatamento dos municípios da Amazônia Legal no período de 2003 a 2020. Para tanto, estimou-se o modelo de painel balanceado - Efeito Aleatório (EA). Os principais resultados indicaram que parcela majoritária dos municípios apresentaram até 10% de suas áreas desmatadas. Concernente aos resultados empíricos, constatou-se que a expansão da economia, da área de lavoura, da pecuária bovina e da população são fatores significantes para explicar o aumento do desmatamento. Verificou-se também que os municípios do estado do Pará apresentaram desmatamento maior que todas as sedes municipais dos estados amazônicos, com exceção do estado de Rondônia. Ademais, notou-se que foi na gestão do presidente Bolsonaro que aconteceram as maiores elevações no desflorestamento.

Palavras-chave: Modelo de painel. Desmatamento. Gestão governamental. Amazônia legal.

ABSTRACT

In recent times there have been significant changes in the Amazon that have caused the species to extend the areas of remaining forests. In this context, the present research aimed to verify the influence of the main determinant factors and government measures in the fight against deforestation in the municipalities of the Legal Amazon in the period from 2003 to 2020. For this, the balanced panel model - Random Effect (EA) is estimated. The main results indicate that the majority of the municipalities have up to 10% of their areas deforested. Concerning the empirical results, it was reported that the expansion of the economy, the livestock area, the bovine population and the population are significant factors for the increase in deforestation. It was also found that the municipalities in the state of Pará had a similar deforestation higher than all the municipal seats of the Amazon states, with the exception of the state of Rondônia. In addition, it was noted that it was during President Bolsonaro's administration that the greatest increases in deforestation took place.

Keywords: Dashboard template. Logging. Government management. Legal Amazon.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded/dmvttr.1.740>

Recebido em: 22 de novembro de 2022. Aprovado em: 19 de dezembro de 2022.

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos aconteceram mudanças significativas na Amazônia que ocasionaram às perdas de grade extensão das áreas de florestas remanescentes. Estados pertencentes a Amazônia Legal, como Pará, Rondônia, Mato Grosso e Maranhão apresentaram nas últimas décadas uma grande extensão territorial devastada, com perda na diversidade biológica, tanto fauna quanto à flora. As motivações para esta degradação ambiental são diversas e refletem a problemática existente dos interesses dos múltiplos atores sociais (públicos e privados) que encontram no imenso território da floresta um local de oportunidades para o desenvolvimento do capitalismo e também de conflitos, dado o processo de ocupação das terras indígenas amazônicas (CASTRO, 2005).

De acordo com a literatura que versa sobre o tema, as múltiplas causas da desarborização, podem se relacionar direta ou indiretamente com o tipo de política pública implementada pelos governos. Sendo que as políticas podem diferir entre governos e estão em consonância com o objetivo principal dos dirigentes do país. A ampliação da malha viária e concessão de crédito agrícola são políticas que afetam indiretamente o desmatamento. A exemplo disso, pode-se citar a política desenvolvimentista que ocorreu por volta de 1970 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo militar que focou no crescimento econômico via apropriação da floresta Amazônia, através da ampliação de obras de infraestrutura e expansão da agricultura e entre outras (PRATES & SERRA, 2009; MACHADO, 2012).

Um tipo de política que afeta diretamente a floresta Amazônica é a integração do país nas negociações acerca da proteção ambiental e ao controle às alterações climáticas. Este fato ocorreu a partir dos anos 1980 quando ocorreu a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (MARTINS, 2022).

Segundo Brasil (2013), o desmatamento causa diversos problemas tanto de caráter social como ambiental, dentro os quais pode-se citar, redução dos territórios das populações, prejuízos a biodiversidade, elevação dos gases geradores do efeito estufa, alterações climáticas e doenças respiratórias, causadas pela poluição do ar, devido as queimadas.

De acordo com dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG, 2020), em 2019, as mudanças de uso da terra, com foco no desmatamento, principalmente da Amazônia que se destacou no período, representou 44% do total das emissões dos gases do efeito estufa. De 2018 para 2019 quando se analisa todas as atividades rurais relacionadas, a agropecuária representou 72% do total das emissões no período.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/ Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia por Satélites – INPE/PRODES (2022) na primeira década dos anos 2000, especificamente a partir de 2004 a taxa do desmatamento declinou acentuadamente passando de 27.772 km² em 2004

para 7.000 km² em 2010. No fim do ano de 2016 o desmatamento começa a subir novamente atingindo 7.893 km², declinando novamente para 7.536 km² em 2018. Nos últimos anos de 2019 para 2020, o desmatamento voltou a crescer passando de 10.129 km² para 10.851 km², respectivamente. Este movimento do desflorestamento ao longo dos anos, pode estar associado ao conjunto de políticas públicas de conservação adotadas no período, que podem diferir de acordo com a prioridade de cada governo.

Desse modo, tendo em vista a grande importância das florestas e sendo o desmatamento um dos principais problemas que estas enfrentam, vários autores já estudaram essa temática. Concernente aos estudos direcionados para a Amazônia, destacam-se os estudos: de Santos, Braga & Homma (2008), Prates & Serra (2009) Santos (2010), Oliveira *et al* (2011), Ferreira & Coelho (2015), Vasconcelos (2015), Delazeri (2016), Guedes (2017), Castelo *et al* (2018), Kuschnig, Cuaresma & Krisztin (2019), Pereira (2019), Silva, Marcelino & Parré (2020), Alves (2021) e Santanna & Costa (2021). Já Silva (2017) e Trigueiro (2019) averiguaram os causadores do desflorestamento no bioma Cerrado e, por fim Sousa, Irffi & Asevedo (2021) conduziram a análise para a Mata Atlântica no Ceará.

Apesar de na literatura enfatizada os condicionantes do desmatamento da Amazônia legal terem sido amplamente estudados, este trabalho apresenta inovação por incorporar variáveis *dummies* para os nove estados pertencentes a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e Maranhão) para verificar a dinâmica do desmatamento dos municípios nesses estados nos anos 2003 a 2020. Além destas, utilizou-se também de quatro variáveis binárias para os governos com o propósito de conhecer a influência das políticas de conservação da Amazônia Legal nas diferentes gestões sobre o desmatamento no bioma no período considerado. Ademais foi utilizado dados para o período mais atual com dados disponíveis, 2020.

Diante do exposto, este trabalho teve por objetivo analisar a influência das administrações (presidentes Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) no desmatamento, além verificar o impacto dos seus principais determinantes nos municípios brasileiros da Amazônia legal, no período de 2003 a 2020. Para tanto, utilizou-se da análise descritiva para averiguar as principais estatísticas das variáveis, além de verificar o padrão de desmatamento dos municípios. Além desta, utilizou-se do método de painel-EA para avaliar o impacto das gestões governamentais e dos principais determinantes do desmatamento da Amazônia Legal, no período de 2003 a 2020.

Além desta introdução, este trabalho encontra-se organizado em mais quatro seções, a descrição revisão de literatura correlata com a temática, dos materiais e métodos, resultados e discussão e, por fim, as considerações finais.

REVISÃO DE LITERATURA

Buscou-se na literatura trabalhos correlatos que tratem da problemática do desmatamento com foco nas causas do mesmo, onde se destacam os seguintes:

Santos, Braga e Homma (2008) estudaram os condicionantes do desmatamento nos polos agropecuários do Acre na região Amazônica para o ano de 2007 através do método o logit multinomial. Os resultados mostraram que a mão de obra, valor dos ativos fixos das famílias, crédito, titulação das terras agropecuárias impactaram positivamente. No que diz respeito as variáveis que reduzem o desflorestamento, tem-se: área dos lotes agrícolas e índice de consciência ambiental. Além disso, não foi constatado a associação elevação da renda com preservação das florestas nativas. Sendo assim, é de extrema importância a adoção de políticas públicas que relacionem melhoria de renda e a preservação ambiental.

Prates e Serra (2009) analisaram os efeitos dos gastos governamentais no desflorestamento no estado do Pará no período de 2002 a 2004, por meio do modelo de efeito fixo com dados em painel. Os resultados mostraram que os gastos com transporte e o crédito rural foram responsáveis pelo aumento do desmatamento, enquanto os gastos com gestão ambiental foram responsáveis pela redução do mesmo no período.

Santos (2010) estudou os fatores de influência no desmatamento dos municípios da Amazônia Legal no período de 2002 a 2007 por intermédio da análise de regressão linear múltipla e análise espacial pelo Sistema de Informações geográfica (SIG). Os resultados indicaram que o desmatamento vem se intensificando ao longo do tempo e que a expansão da pecuária, população e área da cultura soja são importantes causas das devastações na Amazônia Legal, sendo a pecuária o fator de maior influência no desmatamento da região.

Oliveira *et al* (2011) analisou a relação existente entre desmatamento nos municípios da Amazônia e crescimento econômico pela suposição da curva de Kuznets ambiental de 2001 a 2006 por meio do modelo de efeitos fixos com dependência espacial. Os resultados mostraram que a ampliação do crédito agrícola, da pecuária bovina e área de floresta são responsáveis pela elevação do desmatamento. Com relação a associação entre crescimento e desmatamento, foi constatado que o comportamento do desmatamento passa por três fases, inicialmente ele se reduz juntamente com o PIB per capita, depois se eleva juntamente com o PIB per capita e por fim decresce novamente quando o PIB está crescendo.

Ferreira & Coelho (2015) averiguaram como os preços dos produtos agrícolas e as políticas dos governos impactaram no desmatamento dos estados pertencentes a Amazônia Legal no período de 1999 a 2011 por meio do método de dados em painel - efeitos fixos e análise dos resíduos da equação, para identificar os efeitos líquidos das políticas públicas no desmatamento. Os resultados obtidos mostraram que o desflorestamento na Amazônia foi associado em maior proporção com os preços agropecuários, como o preço da soja que se relacionou de maneira positiva,

e preço dos insumos e da arroba do boi que se relacionaram de forma inversa. Com relação aos efeitos líquidos das políticas sobre o desmatamento, observou-se que foram negativos, indicando que as políticas direcionadas a fiscalização, mudança do código florestal e restrição do crédito para áreas irregulares, contribuíram para a diminuição do desflorestamento na Amazônia Legal no período estudado.

Vasconcelos (2015) estudou os determinantes do desmatamento nos estados da Amazônia no período de 1990 a 2012 por meio da análise de correlação e pelo método stepwise de análise multivariada. Os resultados indicaram que as variáveis que mais contribuíram para a elevação do desmatamento foram, nesta ordem, rebanho de bovinos, malha rodoviária, população residente, área extraída de madeira e área destinada a lavouras.

Delazeri (2016) analisou os determinantes do desflorestamento nos municípios pertencentes a região do Arco Verde na Amazônia Legal no período de 2008 a 2012 por meio do método de dados em painel- efeito fixos. Os resultados indicaram que a pecuária é o principal determinante do desflorestamento e que a presença de instituições é de suma importância para a redução do desmatamento, o que reforça a necessidade da intervenção estatal na implementação de políticas públicas focadas no desenvolvimento sustentável.

Guedes (2017) ao estudar os condicionantes do desflorestamento nos municípios da Amazônia no período de 2000 a 2015 por meio da regressão múltipla obteve que a criação de bovinos na Amazônia tem sido a atividade de maior impacto no desmatamento do bioma, haja vista que o investimento neste setor exige baixo aporte de capital e preparo mínimo para o solo. Essas características contribuem para que a pecuária bovina seja praticada de maneira extensiva e cada vez mais se converta novas áreas de florestas em áreas de pastagens para esses animais. Outro fator de grande importância, mas de maneira inferior a pecuária é a ampliação da agricultura no bioma. A expansão da agricultura acaba por impulsionar a pecuária para novas áreas de florestas à medida que o cultivo agrícola é realizado nas áreas de pastagens antes utilizadas para a pecuária.

Silva (2017) analisou influência dos fatores socioeconômicos da região Matopiba sobre o desmatamento no Cerrado, bioma predominante nesta região no período de 2009 a 2011, por meio da análise de regressão simples, múltipla e correlação de Pearson. Os resultados mostraram que apesar de as variáveis nesta ordem PIB, população residente e pecuária mostrarem-se significativas, explicaram pouco o desmatamento. No que diz respeito ao grau de associação destas variáveis com o desflorestamento, todas se relacionaram de maneira moderada.

Castelo et al (2018) investigaram como as gestões governamentais influenciaram no desmatamento no estado do Pará da Amazônia Legal no período de 2002 a 2016 mediante a metodologia de efeitos fixos com dados em painel. Os resultados revelaram que o Plano Estadual de Prevenção e Controle e Alternativas ao Desmatamento – PPCAD foi o fator mais importante a explicar o desmatamento na

primeira gestão de Dilma seguido pela expansão da pecuária. Contudo conclui-se que é preciso dar continuidade às políticas ambientais focando na ampliação das parcerias entre governo e instituições de pesquisas de forma a elaborar e implementar uma série de políticas com ênfase no desenvolvimento sustentável.

Kuschnig, Cuaresma e Krisztin (2019) examinou como a agricultura afeta o desmatamento dos municípios do estado do Mato Grosso de 2006 a 2016. Para este objetivo utilizou-se da econometria espacial com modelos de dependência espacial. A resulta dessa pesquisa indicou que a perda de área de floresta no Mato Grosso é decrescente no que diz respeito a utilização do solo para a agricultura, sugerindo que a expansão da produção de soja tenha ocorrido em terras já desmatadas. Constatou-se também que o crescimento do setor agrícola se deu através das áreas de pastagens existentes, e que os bovinos eram direcionados para áreas mais verdes.

Pereira (2019) buscou explorar a contradição entre expansão das commodities agrícolas e a minimização do desmatamento na Amazônia a partir de 2004. Para isso utilizou um modelo de painel a nível municipal para o período compreendido entre 2005 e 2015. Os resultados indicaram que o Plano Estadual de Prevenção e Controle e Alternativas ao Desmatamento – PPCDAM teve repercussões significativas na minimização das taxas de desmatamento, além de tornar o desflorestamento menos vulnerável aos movimentos cíclicos da produção de *commodities* agrícolas do bioma. Ademais, constatou-se que a adoção desta política evitou que 196 km² fossem devastados na floresta Amazônica no período de 2005 a 2015.

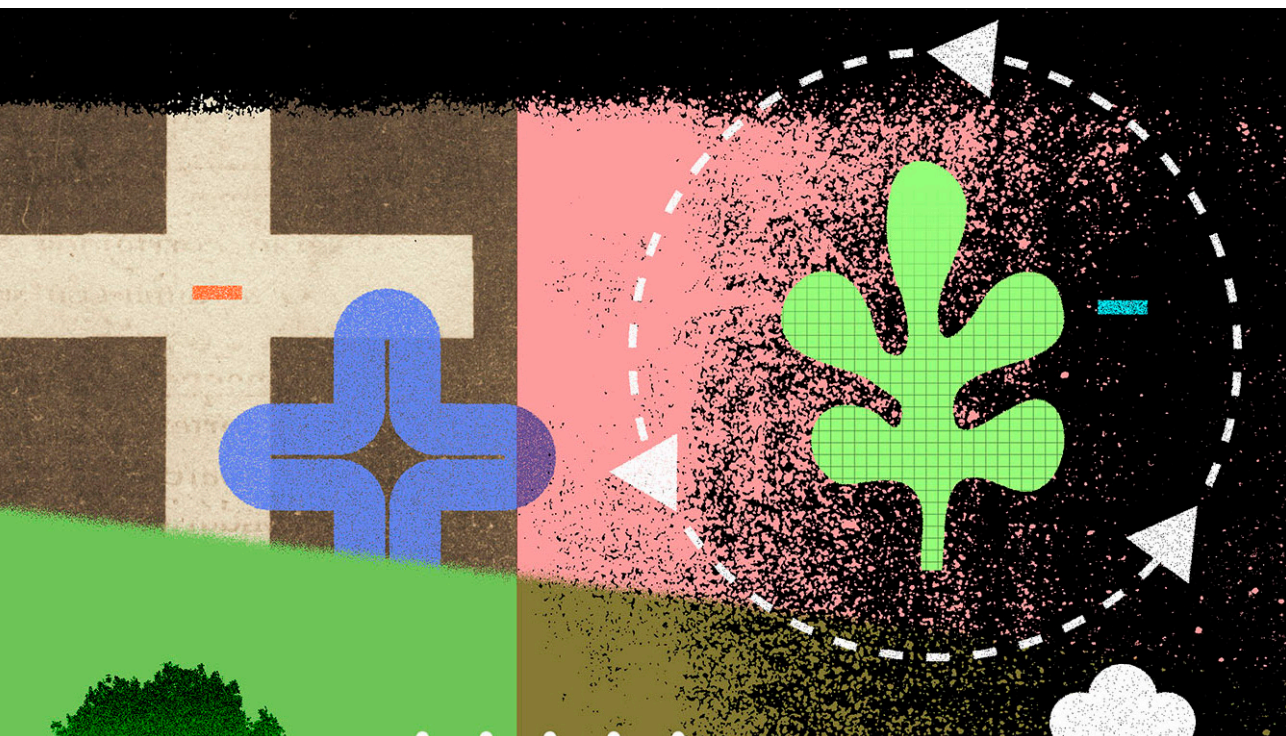
Trigueiro (2019) analisou os fatores determinantes do desmatamento no bioma Cerrado de 2013 a 2017, por meio da Análise de autocorrelação espacial global e Regressão Geograficamente Ponderada (GWR). Os resultados mostraram que as variáveis que mais se relacionaram foram: o crédito da agropecuário, precipitação média, área de florestas com vegetação remanescente, distância média entre as rodovias e as áreas desmatadas e declividade média. Além disso, foi constatado que a relação do desmatamento é heterogênea entre as distintas regiões. Assim conclui-se que existe a necessidade de implementação de políticas públicas que abranjam as particularidades regionais desses locais.

Silva, Marcelino e Parré (2020) estudaram as causas do desmatamento nos municípios pertencentes a Amazônia Legal no período de 2017, por meio do método de econometria espacial em dados *cross-setion*. Os resultados mostraram que das variáveis utilizadas apenas a área de lavoura não apresentou relação com o desflorestamento, ao passo que o número de bovinos, densidade demográfica, valor das multas contra a flora, área de floresta preexistente mostraram relação positiva com a elevação do desmatamento, já a variável relacionada a educação se apresentou como importante fator para a redução do desmatamento. Enfatizando a importância da implementação de políticas que busquem equilibrar o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

Alves (2021) estudou as causas do desflorestamento dos municípios paraenses de 2006 a 2016. Para tanto utilizou a metodologia de regressão quantílica para dados em painel. Os resultados obtidos indicaram que os distintos padrões de áreas desmatadas por municípios são influenciados positivamente pelo crescimento econômico, contingente populacional, pecuária bovina e área plantada. Enquanto que a elevação na qualidade da educação, emprego, renda, saúde, área de floresta e políticas com foco na redução do desflorestamento nos municípios relacionaram-se de maneira inversa com a elevação do desmatamento.

Santanna e Costa (2021) verificaram o impacto do novo Código Florestal implementado em 2012 sobre o desmatamento na Amazônia. Para o cumprimento deste objetivo, foi usado o modelo de painel de diferenças em diferenças, com dados para as propriedades rurais do bioma no período de 2012 a 2017. Foi certificado que caso não houvesse revisão no Código Florestal o bioma perderia aproximadamente 1 milhão de hectares ao longo dos anos 2012 e 2017.

Sousa, Irffi e Asevedo (2021) analisaram os condicionantes do desmatamento na Mata Atlântica no Ceará no período de 2011 a 2017. Para tanto utilizaram o modelo Tobit para dados em painel. Os resultados obtidos neste estudo sugeriram que municípios com elevadas densidades demográfica desmatavam menos. Com relação a pecuária e o consumo de energia elétrica, apresentaram relação inversa com o desmatamento. Constatou-se também que municípios que recebem mais recursos públicos do Fundo de Participação Municipal (FPM) desmatam menos do que os que as outros que auferem recursos em quantidade inferior. No que concerne ao crescimento econômico indicou relação positiva com o desflorestamento, sugerindo que elevações no PIB *per capita* são responsáveis pela expansão no desmatamento.



É possível observar que nesta breve revisão de literatura que as causas da elevação do desmatamento podem estar associadas de maneira indireta pelas políticas públicas adotadas pelos governantes, através da ampliação da agropecuária e obras de infraestrutura por meio da ampliação dos gastos públicos em ambos setores e de maneira direta pela adoção de políticas direcionadas a preservação ambiental, como ampliação dos gastos com gestão ambiental, implementação de instituições com foco no desenvolvimento sustentável. Neste sentido o presente estudo visa esclarecer alguns pontos que não foram explícitos nos estudos anteriores, como a comparação do impacto das gestões do governo Lula até os dois primeiros anos da gestão Bolsonaro no desmatamento da Amazônia Legal no período de 2003 a 2020.

MATERIAIS E MÉTODOS

Área de estudo

O recorte geográfico desta pesquisa compreende a Amazônia legal, maior bioma do Brasil, que segundo dados do IBGE (2022) ocupa uma área de 5.015.067,86 km², correspondente a 58,93% do território do país. Possui população estimada para o ano de 2020 de 28.113.186 habitantes, equivalente a aproximadamente 13,27% da população nacional e densidade demográfica de 5,6 hab/km².

Em nível estadual, este ecossistema abrange 8 estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), além de parte do estado do Maranhão (localizados ao oeste do Meridiano 44°). Sendo dividida em duas, a Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e Amazônia Oriental (Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pará e Tocantins) (IBGE, 2022).

Em âmbito municipal, a Amazônia é constituída por 772 municípios, sendo distribuídos da seguinte maneira: Acre (22), Amapá (16), Amazonas (62), Maranhão (181), Mato Grosso (141), Pará (144), Rondônia (52), Roraima (15) e Tocantins (139). Deste total, 766 sedes municipais localizam-se dentro da área da Amazônia legal e 6 situam-se no estado do Maranhão na parte oeste do Meridiano 44° (IBGE, 2022).

Para esta pesquisa devido a limitação dos dados para as variáveis selecionadas, utilizou-se 644 dos 766 municípios localizados na área da Amazônia legal. Desse modo, considerou-se 22 municípios do estado do Acre, 61 do Amazonas, 16 do Amapá, 148 do Maranhão, 126 do Mato Grosso, 132 do Pará, 52 de Rondônia, 15 de Roraima e 72 do Tocantins.

Descrição do método analítico

Nesta pesquisa se utilizou da abordagem de dados em painel, que consiste na combinação de dados de corte transversal com dados de séries de tempo, possuindo desta forma uma dimensão temporal e outra espacial.

De acordo com Baltagi (2008), o modelo geral de painel é especificado da seguinte maneira:

$$y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + \mu_{it} \quad i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T \quad (1)$$

Em que: i denota as unidades individuais, neste caso, os municípios pertencentes a Amazônia Legal; t refere-se a dimensão temporal; y equivale a variável dependente do modelo, neste caso, o desmatamento da área total do município; α é um escalar que representa os efeitos específicos, ou características, das unidades invariantes ao longo da série de tempo; β é o coeficiente de correlação parcial; X'_{it} é a i -ésima observação sobre K variáveis explicativas e, μ denota o termo de erro da equação.

As abordagens comumente utilizadas, são a regressão *Pooled - Ordinary least squares* (OLS), modelo de Efeitos Fixos (EF) e modelo de Efeitos Aleatórios (EA).

O modelo *Pooled*, é estimado por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e diferentemente das outras abordagens supracitadas, esta ignora a estrutura do painel. Assim ao estimar o presente modelo todas as unidades i mesmo que apresentem diferenças entre elas são contempladas por uma única reta de regressão. Desta maneira, supõe-se que tais diferenças são explicadas pelo conjunto de variáveis explicativas incluídas no modelo. A equação 1 descreve essa abordagem, pois como a heterogeneidade individual não é modelada, existe apenas o escalar para todos os municípios analisados e o que mais não for observável é incluído no termo de erro (MESQUITA; FERNANDES & FIGUEIREDO FILHO, 2020).

No que concerne ao modelo de efeito fixo, este objetiva controlar os efeitos das variáveis ausentes na regressão que são constantes no tempo, mas que variam entre as unidades. Para isso pressupõe que o intercepto varia entre as unidades *cross-section*, mas são constantes ao longo da série temporal. Além disso, os parâmetros respostas são semelhantes para as variadas unidades ao longo da série temporal (ANDRADE & TIRYAKI, 2019).

De acordo com Greene (2012) o modelo de efeito fixo é definido como se segue:

$$y_{it} = X'_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Em que: $\alpha_i = z'_i\alpha$ engloba os efeitos observáveis e especifica uma média condicional estimável e que $\varepsilon_{it} = \mu_i + v_{it}$, ou seja, o termo de erro é composto por uma parte fixa e outra idiossincrática.

Apesar de o modelo de efeitos fixos ser considerado um *benchmark* para a econometria, devido ser uma das especificações mais simples e robustas, nesta pesquisa não foi considerado, pois o mesmo ao proceder a exclusão do termo fixo da regressão, estima a equação por MQO ajustando as variáveis pela média de cada unidade de corte transversal. Assim ao realizar este procedimento, exclui as variáveis constantes no tempo. Desta maneira, as variáveis binárias, referentes aos estados da Amazônia Legal (descritas adiante), consideradas neste trabalho, não seriam analisadas (ANDRADE & TIRYAKI, 2019).

Diante desta limitação do efeito fixo, existe outra alternativa, o modelo de efeito aleatório, que permite a inclusão de variáveis constantes no tempo.

Conforme Green (2012) o modelo é formulado como:

$$\begin{aligned} y_{it} &= x'_{it}\beta + E[z'_i\alpha] + \{z'_i\alpha - E[z'_i\alpha]\} + \varepsilon_{it} \\ &= x'_{it}\beta + \alpha + u_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

A diferença entre este modelo e o de efeito fixo, é que o método de efeito aleatório analisa os efeitos das unidades de tempo e de corte transversal como estocásticas, ou dito de outra forma, considera $\mu_i \sim \text{IDD}(0, \sigma_\mu^2)$, $\lambda_i \sim \text{IDD}(0, \sigma_\lambda^2)$, $v_{i,t} \sim \text{IDD}(0, \sigma_v^2)$ e que μ_i e λ_i não são correlacionados com $\varepsilon_{i,t}$. Além disso, as variáveis independentes X_{it} não possuem dependência com μ_i , λ_i , e $v_{i,t}$ e a variância do termo de erro ε_i é constante ou homocedástica (ANDRADE & TIRYAKI, 2019).

Assim, feita a caracterização de cada modelo, o passo seguinte é verificar qual é mais apropriado para o conjunto de dados. Por razões mencionadas anteriormente, o modelo de efeito fixo não foi considerado nesta pesquisa. Desta forma, realizou-se o teste *Lagrange Multiplier* (LM) formulado por Breusch e Pagan (1980), para verificar a conformidade entre o modelo *Pooled* e de efeito aleatório.

$$H_0: \sigma_u^2 = 0$$

$$H_0: \sigma_u^2 \neq 0$$

A regra de decisão do teste é pelo p-valor, se o p-valor for maior que 0,05, não se rejeita H_0 e, então a variância por município é zero e consequentemente o modelo *Pooled* é mais apropriado. Se o p-valor, for inferior a 0,05, rejeita-se H_0 e neste caso o modelo de efeito aleatório é mais apropriado.

Para esta pesquisa utilizou-se dados em painel balanceado para 644 municípios pertencentes a Amazônia Legal, com dados anuais compreendendo o período de 2003 a 2020. A abordagem indicada pelo teste LM, foi o modelo de efeitos aleatórios.

Assim, a especificação para o modelo de efeitos aleatórios para os determinantes do desmatamento fica da seguinte forma:

$$\begin{aligned} \text{LnDesm}_{it} &= \alpha + \beta_1 \text{LnPop}_{it} + \beta_2 \text{LnAplan}_{it} + \beta_3 \text{LnBov}_{it} + \beta_4 \text{LnPibpc} + \beta_5 \text{Dac} + \\ &\beta_6 \text{Dam} + \beta_7 \text{Dap} + \beta_8 \text{Dma} + \beta_9 \text{Dmt} + \beta_{10} \text{Dro} + \beta_{11} \text{Drr} + \beta_{12} \text{Dto} + \beta_{13} \text{Dilma} + \\ &\beta_{14} \text{Temer} + \beta_{15} \text{Bols} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

Em que: LnDesm designa a variável dependente e refere-se ao logaritmo natural da área total desmatada no município i , no período t ; α é um escalar que representa as características individuais dos municípios, que podem estar ligadas a geografia, infraestrutura e entre outras; β são os coeficientes de correlação parciais; LnPop, LnAplan, LnBov e LnPibpc, nesta ordem, são os logaritmos naturais da população, da área plantada, dos efetivos bovinos e do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* real; Dac, Dam, Dap, Dma, Dmt, Dro, Drr e Dto são variáveis binárias referentes aos estados da Amazônia Legal; Dilma, Temer e Bols, são as variáveis *dummies* relativas

aos governos Dilma, Temer e Bolsonaro, respectivamente. Por fim, ε_{it} são os erros padrões robustos a nível municipal. As variáveis supracitadas, serão descritas com mais detalhes na próxima seção.

Concernente à significância dos coeficientes, utilizou-se o critério do P-valor de até 0,05 ou 5% para coeficientes significantes. Os coeficientes com P-valor superior a este limite, foram considerados insignificantes nesta pesquisa.

Variáveis utilizadas na pesquisa

Seguindo a literatura que versa sobre a temática do desmatamento, foram selecionadas as seguintes variáveis para este estudo, apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis* dependente e independentes usadas na análise (2003-2020).

Variáveis		Nome	Descrição	Fonte	Fundamentação
Variável Dependente	Desm	Desmatamento	Desmatamento total por município da Amazônia Legal (km ²)	PRODES/ INPE (2022)	Soares (2019); Castelo et al (2018); Delazeri (2016); Ferreira e Coelho (2015); Alves (2021)
Variáveis explicativas	Bov	Efetivos bovinos	Número de efetivos bovinos (cabeças)	IBGE (2022)	Soares (2019); Castelo et al (2018); Delazeri (2016); Ferreira e Coelho (2015); Alves (2021)
	Aplan	Área plantada	Área plantada de lavouras temporárias e permanentes (hectares)		Ferreira e Coelho (2015)
	Pop	População	População residente		Ferreira e Coelho (2015); Prates e Serra (2009); Alves (2021).
	Pibpc*	PIB per capita	PIB per capita a preços constantes (R\$)		Soares (2019); Vasconcelos (2015); Alves (2021)

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Nota: * as variáveis foram transformadas em logaritmo natural e a variável PIBpc foi projetada pela taxa de crescimento média de 2008 a 2019.

Além destas variáveis observadas no Quadro 1, a título de inovação utilizou-se variáveis *dummies* referentes aos nove estados da Amazônia legal e quatro em referência aos quatros governos brasileiros no período de 2003 a 2020, conforme descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis binárias utilizadas na pesquisa

Variável	Nome	Descrição
DAC	Dummy do Acre	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Acre e 0, caso contrário.
DAM	Dummy do Amazonas	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Amazonas e 0, caso contrário.
DAP	Dummy do Amapá	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Amapá e 0, caso contrário.
DPA	Dummy do Pará (base)	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Pará e 0, caso contrário.
DMA	Dummy do Maranhão	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Maranhão e 0, caso contrário.
DMT	Dummy do Mato Grosso	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Mato Grosso e 0, caso contrário.
DRO	Dummy de Rondônia	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado de Rondônia e 0, caso contrário.
DRR	Dummy de Roraima	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado de Roraima e 0, caso contrário.
DTO	Dummy de Tocantins	Variável binária que assume valor 1 para caso o município da Amazônia Legal, pertença ao estado do Tocantins e 0, caso contrário.
Lula	Governo de Lula (base)	Variável binária que assume 1 para a gestão Lula (2003-2010) e 0, caso contrário.
Dilma	Governo de Dilma	Variável binária que assume valor 1 para a gestão Dilma (2011-2015) e 0, caso contrário.
Temer*	Governo de Temer	Variável binária com valor 1 para gestão Temer (2016- 2018) e 0, caso contrário.
Bolso	Governo de Bolsonaro	Variável categórica que assume valor para a gestão Bolsonaro (2019-2020) e 0, caso contrário.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)
Nota:* em 2016 foi atribuído 1 a Temer pelo critério maior tempo no ano de 2016, em comparação com Dilma.

Conforme mostrado no Quadro 2, para resolução da armadilha da variável dummy, ocultou-se a DPA para os estados e Lula para os governos. O motivo para a escolha destas variáveis bases, se dá pelo estado do Pará apresentar uma das maiores áreas devastadas e no que concerne a escolha do governo, deve-se ao fato de neste período apresentar as maiores reduções na taxa de desmatamento ao longo dos anos de 2003 a 2020.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Análise descritiva dos dados

Essa seção mostrou a análise descritiva do desmatamento da área total por município e de suas principais variáveis quantitativas determinantes. A priori, foram mostradas as estatísticas descritivas da variável dependente e das quatro variáveis explicativas quantitativas (Tabela 1). Em seguida apresentaram-se as distribuições de frequência e variação da proporção de desmatamento por área total dos municípios considerados por intervalos (Tabela 2) no período de 2003 a 2020.

Adotando a metodologia seguida por Gomes (1990), que considera alta discrepância para variáveis com Coeficiente de Variação (CV) maior que 30%, pode-se verificar na Tabela 1 que todas as variáveis apresentam CV acima deste valor. Sendo a área plantada de cultura temporária e permanente, a variável com mais alta diversidade em torno da média, devido ter apresentado CV de 344,91%. Nesta, verifica-se que a maior área plantada situa-se no município de Sorriso (MT) (1.205.669 hectares) e a menor no município de Carmolândia (TO) (7 hectares), ficando bem abaixo da área média plantada dos municípios da Amazônia legal que é de 21.940,28.

Concernente a segunda maior heterogeneidade, constata-se na população que obteve CV de 297,60%, onde Manaus (AM) apresentou a maior população (2.219.580) e Eritaciolândia (AC) a menor população (151), ficando bem aquém da população média da Amazônia Legal que é 32.143 pessoas.

No que diz respeito a terceira maior variabilidade, tem-se na variável Efetivos bovinos, em que o CV foi de 148,05%, onde São Félix do Xingu (PA) apresentou o maior número de bovinos (2.361.887) e Salinópolis (PA) o menor (18), ficando bem abaixo da média da Amazonia (112.728).

Com relação a quarta maior discrepância em torno da média, observa-se na variável PIB *per capita* real que apresentou CV de 147,18%, onde o maior PIB *per capita* real foi o do município de Eritaciolândia (AC) (R\$ 1659,06 mil) e o menor em Pedro do Rosário (MA) (R\$ 2,69 mil), sendo a média R\$ 17,32 mil.

No tocante a variável dependente, desmatamento da área total dos municípios, apresentou o menor CV (128,28%). Nesta, a maior área desmatada situa-se no município São Félix do Xingu (PA) (19886,20 km²) e a menor no município Campos Lindos (TO) (0,10 km²), sendo a média de desmatamento da área municipal na Amazônia legal de 17,32 km².

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das principais variáveis quantitativas dependente e explicativas consideradas nas regressões para o período de 2003 a 2020.

Variáveis	Mínimo	Média	Máximo	Desvio padrão	CV* (%)
Desmatamento total (km2)	0,10	1138,38	19886,20	1460,30	128,28
População	151,00	32143	2219580,00	95658,27	297,60
Área plantada	7	21940,28	1205669,00	75675,21	344,91
Efetivo bovino	18,00	112728	2361887	166891,90	148,05
PIB per capita real (mil)	2,69	17,32	1659,06	25,49	147,18

Fonte: Elaborada pelos autores
Nota: * refere-se ao Coeficiente de variação

Em referência ao desmatamento da área total dos municípios da Amazônia Legal considerados nesta pesquisa, tem-se a Tabela 2 que apresenta a distribuição absoluta e relativa e variação da proporção do desmatamento na área nos municípios do ecossistema por grupos ao longo do período de 2003 a 2020.

Como pode ser observado na Tabela 2, a maior parte dos municípios encontram-se com até 10% de suas áreas desmatadas, tanto no primeiro quanto no último ano da série. No tocante aos municípios mais desmatados, dos 644 municípios amazônicos selecionados, 19,57% em 2003 e 23,60% em 2020 dos municípios apresentaram de 76% a 100% de suas áreas desmatadas.

Com relação a variação na quantidade de municípios por grupos no período de 2003 a 2020, verifica-se que os grupos de menor área desmatada decresceram no período e os grupos de maiores área desflorestadas aumentaram. No que tange ao grupo com maior retração (-14,43%), encontram-se os municípios com degradação de 11% a 25% (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuições absolutas, relativas e variações do desmatamento nos municípios da Amazônia Legal, conforme intervalos de participação (%) do desmatamento na área total dos municípios (2003-2020).

Classes do desmatamento (%)	2003		2020		2003-2020
	Fi	%	Fi	%	%
Até 10	185	28,73	166	25,78	-10,27
De 11 até 25	97	15,06	83	12,89	-14,43
De 26 até 50	128	19,88	122	18,94	-4,69
De 51 até 75	108	16,77	121	18,79	12,04
De 76 até 100	126	19,57	152	23,60	20,63
Total	644	100	644	100	0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do INPE/PRODES (2022).
Nota: Fi refere-se à frequência absoluta

Ainda na Tabela 2, observa-se que os grupos de maiores áreas devastadas mostraram acréscimos substanciais. Sendo o grupo de 76% a 100% de desmatamento da área por município, o grupo a apresentara maior incremento (20,63%) de municípios. No que concerne ao segundo grupo de maior área degradada (51% a 75%) houve uma elevação de 12,04% dos municípios ao longo do período de 2003 a 2020. Diante desses resultados pode-se inferir que apesar dos esforços dos governantes em combater o desmatamento, observou-se que em 2003 36,34% do total dos municípios apresentaram de 51% a 100% de suas áreas totais devastadas e em 2020 este número se elevou para 42,39%. O acréscimo substancial ocorrido no desmatamento da área da Amazônia Legal pode ser atribuído aos seguintes fatores: não implementação total do Plano Estadual de Prevenção e Controle e Alternativas ao Desmatamento – PPCAD (PPCDAm), incentivos oferecidos pelos governos para expansão do agronegócio, redução dos recursos financeiros dos órgãos fiscalizadores e não cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro em períodos diferentes.

Assim, desse modo a próxima seção tratará de averiguar quais as influências das gestões governamentais sobre o desmatamento, além de averiguar os principais determinantes e desmatamento por estados.

Desmatamento, gestão governamental e os principais determinantes do desflorestamento dos municípios da Amazônia legal no período de 2003 a 2020

Esta seção tratou da influência das principais variáveis condicionantes do desmatamento nos 644 municípios da Amazônia Legal considerados nesta pesquisa, no período de 2003 a 2020. Para tanto, foram realizadas duas regressões, uma refere-se ao modelo *pooled* e a outra ao modelo de efeitos aleatórios, e os resultados estão apresentados na Tabela 3.

Antes da seleção do modelo adequado, foram realizados alguns testes de especificação nas variáveis. Inicialmente testou-se a multicolinearidade para as variáveis independentes por meio do teste de Fator de Inflação de Variância (FIV) e constatou-se que todas apresentaram FIV inferior a 10, ou seja, não há problema de multicolinearidade. Outro teste realizado foi o Augmented Dickey-Fuller (ADF) (1979) para verificar se existe a presença de raiz unitária, e pelo resultado do p-valor constatou-se que as séries são estacionárias.

Em seguida foi realizado o teste Teste Multiplicador de Lagrange (LM) - Breusch-Pagan para averiguar qual regressão é apropriada para o conjunto de dados, e pelo p - valor do teste infere-se que ao nível de significância de 1% rejeita-se a hipótese nula de que a variância por município é zero e desse modo o modelo de efeitos aleatórios é mais apropriado.

Feita a seleção do modelo, procederam-se alguns testes para analisar se as hipóteses do modelo de regressão de Efeitos Aleatórios foram atendidas. A prin-

cípio testou-se a hipótese de dependência espacial através do teste de Pesaran (2015), ao qual identificou-se a existência do problema de correlação espacial. Em seguida, foi realizado o teste de Breusch-Pagan (1979) e foi constatado que a variância dos resíduos é heterocedastica. Por último, usou-se o técnica Breusch-Godfrey/Wooldridge (Breusch, 1978) para testar a correlação serial, o p-valor do teste indicou que existe o problema de correlação serial nos dados. Desse modo, para resolução dos problemas mencionados, estimou-se o modelo pela matriz de correção de erros robustos.

Após a seleção do modelo, da realização dos testes e da correção dos estimadores, segue-se para a análise dos resultados. Pelo teste F, o modelo de efeito aleatório é significativo, pois obteve significância global ou conjunta da regressão de 1%, indicando que as variáveis independentes, em conjunto, têm influência significativa sobre a variável dependente.

No que diz respeito a significância individual, observa-se na Tabela 3 que todos os coeficientes das variáveis consideradas apresentaram significância estatística. Sendo o coeficiente da variável binária Dac (referente aos municípios pertencentes ao estado do Acre), significativo a 5% e os demais significantes a 1%.



Tabela 3 – Resultados para as regressões estimadas Pooled e Efeito Aleatório (EA)

Variáveis explicativas	Variável dependente: Lndesm					
	Modelo Pooled			Modelo Efeito Aleatório (EA)		
	Coeficiente	Erro padrão	Pr(> t)	Coeficiente	Erro padrão	Pr(> t)
Constante	-0,2954	0,1356	0,0293*	4,6212	0,0807	2,2e-16***
Lnpop	0,2471	0,0126	2,2e-16***	0,1312	0,0053	2,2e-16***
Lnaplan	0,0743	0,0082	2,2e-16***	0,0058	0,0012	1,658e-06***
Lnbov	0,4306	0,0081	2,2e-16***	0,0645	0,0030	2,2e-16***
Lnpibpc	-0,2398	0,0235	2,2e-16***	0,0610	0,0035	2,2e-16***
Dac	-0,3190	0,0634	4,89e-07***	-0,2705	0,1273	0,033664*
Dam	-0,1182	0,0442	0,0074**	-0,8018	0,0862	2,2e-16***
Dap	-0,5155	0,0754	8,73e-12**	-1,6028	0,1250	2,2e-16***
Dma	-0,5756	0,0337	2,2e-16***	-0,7353	0,0607	2,2e-16***
Dmt	-0,4236	0,0431	2,2e-16***	-0,1943	0,0706	0,005954**
Dro	-0,1363	0,0485	0,0049**	0,3110	0,0716	1,398e-05***
Drr	-0,7591	0,0750	2,2e-16***	-0,9984	0,1872	9,708e-08***
Dto	-1,4636	0,0454	2,2e-16***	-1,6960	0,1074	2,2e-16***
Dilma	0,0899	0,0272	0,0009***	0,0218	0,0023	2,2e-16***
Temer	0,1211	0,0322	0,0001***	0,0406	0,0028	2,2e-16***
Bolso	0,1322	0,0375	0,0004***	0,0544	0,0032	2,2e-16***
Observações	11,592			Observações	11,592	
R2	0,4171			R2	0,3496	
R2 Ajustado	0,4163			R2 Ajustado	0,3487	
F-statistic	552,332		2,22e-16***	Chisq	5214,93	2,22e-16***
Teste Multiplicador de Lagrange (LM) - Breusch-Pagan					94936	2,2e-16***

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do INPE/PRODES (2022) e IBGE (2022).

Nota: Significância dos coeficientes: 0 **** 0,001 *** 0,01 ** 0,05.

Ainda na Tabela 3, como pode ser observado as variáveis quantitativas, a dependente (desm) e as explicativas como pop, aplan, bov e pibpc foram transformadas em logaritmos naturais, então os coeficientes podem ser interpretados em termos de elasticidade.

No que diz respeito a variável que reflete o crescimento populacional (Lnpop) dos municípios da Amazônia Legal, observou-se um efeito positivo. Este resultado está de acordo com o esperado, pois à medida que o número de habitantes dos municípios aumenta há uma pressão sobre os recursos naturais do país e acontece a elevação na área desmatada das florestas para atender as crescentes demandas do crescimento demográfico, como ampliação das obras de infraestrutura, polos industriais e moradias. Além disso, o aumento do contingente populacional também pressiona positivamente a demanda por produtos florestais e alimentos, o que requer ampliação das áreas agrícolas, pecuárias e entre outras. Portanto, um

aumento de 1% na população dos municípios eleva o desmatamento em aproximadamente 0,053%. Este resultado também foi confirmado por Diniz *et al* (2009), Prates e Serra (2009), Vasconcelos (2015) e Alves (2021) que obtiveram a mesma relação entre desmatamento e população.

Concernente ao coeficiente da variável que capta o efeito do crescimento da área plantada de lavoura temporária e permanente (Lnplan) no desmatamento, indicou que existe uma relação direta entre a área plantada agrícola e o aumento do desmatamento, pois a expansão da produção agrícola não só faz por meio do aumento da produtividade da terra, mas também se faz pela redução de grandes áreas de florestas para atender a alta demanda interna e externa por *commodities* agrícolas. Dessa forma, em caso de aumento de 1% na área agrícola plantada, há uma elevação na área desmatada de 0,0012%. Este resultado corrobora com os obtidos por Diniz *et al* (2009) e Simões e Sousa (2021). Nas referências Simões e Sousa aparece como 2022

No que tange à variável que reflete os efetivos bovinos (Lnbov) municipais, observa-se que apresentou coeficiente positivo, sugerindo que a expansão da pecuária bovina é uma das responsáveis pela devastação na floresta amazônica. Isso pode indicar que o aumento no número de bovinos exige uma maior área de pastagem, o que pode ocasionar elevação no desmatamento da Amazônia. Observa-se também na Tabela 3 que a pecuária bovina foi a variável que mais impactou no desmatamento. Segundo Guedes (2017) isso se dá devido investimento na pecuária exigir baixos aportes de capital e acontecer de maneira extensiva. Assim, espera-se que em caso de aumento de 1% no número de bovinos, o desmatamento eleve-se em 0,0030%. Este resultado vai de encontro com os resultados obtidos por Diniz *et al* (2009), Santos (2010), Oliveira *et al* (2011), Delazeri (2016) Castelo *et al* (2018), Silva, Marcelino e Parré (2020), Alves (2021) e Simões e Sousa (2021).

Ainda na Tabela 3, quando se analisa o coeficiente da variável que indica o PIB per capita (LnPibpc) verifica-se também um efeito positivo, indicando que a expansão da atividade econômica eleva o desmatamento. Isso se deve ao fato de o PIB ser constituído pelo somatório dos bens e serviços produzidos pelos três setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços). A expansão do segmento agropecuário se dá por meio da ampliação da produção agrícola e pecuária. No que tange, ao crescimento do setor industrial, se dá por meio das obras de infraestrutura (como ferrovias e rodovias), mineração, moradias e entre outras. Enquanto que o setor de serviços consiste no elo entre a indústria e agropecuária, além de atividades ligadas à fiscalização ambiental, a educação, administração pública e etc. Convém ressaltar também que o setor agrícola se relaciona com o industrial por meio do fornecimento de matérias primas para fabricação de bens industrializados e o último relaciona-se com o primeiro por meio da oferta de insumos produtivos para a agricultura. De acordo com dados do IPEADATA (2022) em 2019 o PIB agrícola correspondeu a 45,62%, o de serviços 34,61% e o da indústria 20,63%. O que pode levar a concluir que o setor que mais impacta o PIB da Amazônia legal é o agro-

pecuário. Desse modo, o desmatamento sofrerá um impacto de 0,0035% em caso de elevação de 1% no PIB *per capita*. Esse resultado é consistente com os obtidos por Ferreira e Coelho (2015), Faria e Almeida (2016), Silva (2017) e Soares (2019).

Com relação aos coeficientes das variáveis binárias que captam as diferenças no desmatamento dos municípios de acordo com o estado ao qual pertencem, tem-se que: a taxa de desmatamento composta¹ ou exata dos municípios que se situam nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato grosso, Roraima e Tocantins apresentaram, nesta ordem, desmatamento inferior nas ordens de 23,7002%, 55,1479%, 79,8668%, 52,0638%, 17,6589%, 63,1531% e 81,6584% em comparação com o desmatamento nos municípios pertencentes ao estado do Pará no mesmo período.

No que concerne ao desmatamento por gestão governamental tem-se que: a taxa de desmatamento composta na gestão da presidenta Dilma e nas gestões dos presidentes Temer e Bolsonaro foi superior em 2,2039%, 4,1435% e 5,5906%, respectivamente, em relação ao desflorestamento na gestão do presidente Lula. Esse resultado sugere que as políticas do governo Lula foram mais eficazes na contenção do desflorestamento, quando comparado as políticas adotadas pelos demais governos posteriores.

Dentre as políticas adotadas na gestão do presidente Lula, podem ser citadas, o lançamento do Plano Estadual de Prevenção e Controle e Alternativas ao Desmatamento – PPCAD (PPCDAm) em 2004 que visava a participação de todas as esferas do governo para controle e implementação de políticas com foco na redução do desmatamento. Outro marco significativo na gestão ambiental foi Decreto Presidencial 6.321 que classificou os municípios de acordo com o desmatamento, e em 2008 este decreto foi editado para que processos associados a infrações e penalidades ambientais fossem mais rápidos, além da adoção de uma medida restritiva de crédito para produtores que comprovassem conformidades legais e continências ambientais (ASSUNÇÃO; GANDOUR & ROCHA, 2012).

Outra política que pode ter influenciado sobremaneira o comportamento do desmatamento foi o Plano Amazônia Sustentável (PAS) lançado em 2008, uma política voltada para desenvolvimento regional sustentável que visava minimizar às desigualdades sociais e gerar emprego e renda. Além disso, o governo criou linhas de financiamento para regeneração da área destinada a reserva legal e implementou três unidades de conservação (BRASIL, 2008).

De acordo com Assunção, Gandour e Rocha (2012), as políticas de preservação ambiental adotadas entre 2005 e 2009 foram responsáveis por evitar 50% do desmatamento no período.

¹ Conforme Gujarati e Porter (2011) a taxa de crescimento composta é calculada pela fórmula:

$$[(e^{\beta_i} - 1) \times 100].$$

No que concerne ao governo Dilma Rousseff, houve a redução dos gastos utilizados para combater o desflorestamento, que foi inferior aos da segunda gestão de Lula em cerca de um terço. Além de alterações no Código Florestal em 2012 que consistiu na descontinuidade de criação de novas unidades de preservação e também na diminuição da área de sete unidades, correspondente a 91,3 hectares, sendo cinco destas pertencentes a Amazônia Legal. Ademais do empobrecimento ou diminuição dos poderes de fiscalização de órgãos ambientais e suspensão na delimitação dos territórios indígenas (INFOAMAZÔNIA, 2018).

Em 2016 a presidenta Dilma sofre um *impeachment* e seu vice Michel Temer assume a presidência da república e não altera de maneira significativa a política ambiental de conservação dos biomas. Foi na gestão Temer que a Proposta a Emenda Constitucional (PEC) dos gastos, que prever o congelamento dos gastos por 20 anos sem aumento real, foi implementada. Isso promoveu um arrocho nos gastos para o meio ambiente e assim houve elevação no desmatamento (FREITAS, GUSSI, 2021).

Em 2019 o governo Bolsonaro assume e observa-se mudanças significativas na política ambiental. A primeira é a descontinuidade do PPCDAm, além da substituição de técnicos do Ibama por militares na fiscalização na região. Outra mudança na política ambiental foi a suspensão em 2019 dos donativos do Fundo Amazônia (criado em 2008), devido a incompatibilidade nas negociações entre países doadores e o governo brasileiro, além de uma elevação substancial no desmatamento (MARCOVITCH & PINSKY, 2020).

Outras mudanças se deram por meio da flexibilização nas condutas de preservação das unidades de conservação. Desse modo, em 2019, crente que várias unidades de preservação foram instituídas sem critérios de demarcação, o ministro do Ministério do Meio Ambiente (MMA) declarou que revisaria todos os decretos de criação destas unidades. Além destas mudanças, diminuíram a participação da sociedade nos processos e a política ambiental deixa de ser transparente (MARTINS, 2022).

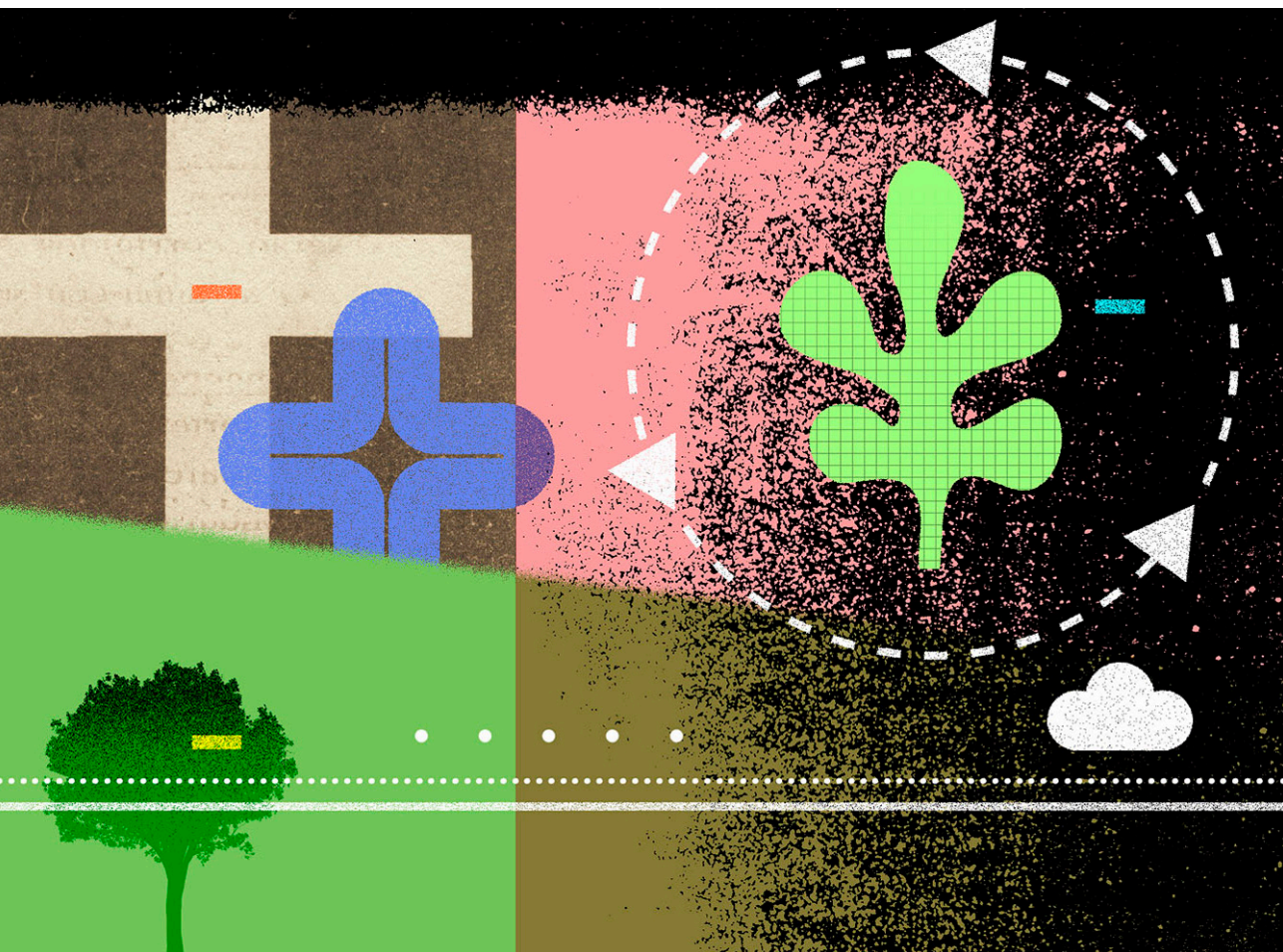
Desse modo, o país se afastou dos compromissos internacionais relacionados as alterações climáticas e diminuiu de maneira substancial a proteção da floresta Amazônia, geradora de parcela majoritária das emissões de gases geradores do efeito estufa (FRANCHINI; MAUAD & VIOLA, 2020).

Para analisar o nível de comprometimento com o meio ambiente por gestão, tem-se que de acordo com Werneck, Sordi, Araújo e Angelo (2021) o orçamento discricionário e obrigatório autorizado do Ministério do Meio Ambiente (MMA) durante o governo Lula (2003-2010) cresceu cerca de 79,83%, fazendo um comparativo do final da gestão Lula (2010) até 2015, final do governo Dilma, os recursos com o meio ambiente tiveram movimento contrário, haja vista que neste período o orçamento decresceu aproximadamente 38,56%. De 2015 a 2016 (final da gestão Dilma e gestão de Temer) aconteceu uma redução de 11,43%. Por fim, do último ano da gestão de Temer até 2020 (segundo ano da gestão Bolsonaro) a retração foi de

cerca de 18,68%. No que concerne aos autos de infração ambiental de 2010 a 2015 estes retraíram 19,54%, de 2015 a 2018 houve redução de 9,86% e de 2018 a 2020 -35%. Indo contra o comportamento do desmatamento que é de alta.

Apesar de nas três gestões posteriores a de Lula o desmatamento ter alcançado índices mais altos, constata-se que o maior desmatamento foi na gestão Bolsonaro. Isso pode estar relacionado a redução dos recursos financeiros dos órgãos de fiscalização, além da expansão do agronegócio na Amazônia legal.

Conforme apontam Werneck, Sordi, Araújo e Angelo (2021) o orçamento autorizado do MMA elevou-se 55,75% de 2010 (governo Lula) a 2020 (governo Bolsonaro). Em referência aos autos de infração, ao longo do mesmo período, diminuiu 52,86%. Em contraste tem-se que neste mesmo período, segundo dados do Projeto Mapbiomas (2022) a área destinada a agricultura na Amazônia cresceu 98,94%, e a destinada a mineração 82,62%, sendo a área de garimpo a apresentar maior crescimento (99,18%). Sugerindo que apesar de ter elevado os recursos do meio ambiente, estes não foram utilizados de maneira efetiva, haja vista que o desmatamento no final do período foi o maior, além do crescimento da área agrícola e de mineração na Amazônia.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho averiguou como as gestões governamentais, a localização espacial dos municípios e as variáveis relativas à agropecuária, crescimento econômico e contingente populacional se comportam em relação ao desmatamento nos municípios da Amazônia Legal no período de 2003 a 2020. Para tanto, além da análise descritiva, utilizou-se também de um modelo de painel balanceado, Efeito Aleatórios.

Pela distribuição de frequência dos municípios por grupos de áreas desmatadas, constatou-se que a maior parte dos municípios, ou 25,78% do total, encontram-se com até 10% de suas áreas desmatadas ao final do período. No que tange, ao grupo com maiores áreas desmatadas, verifica-se que 23,60% do total apresentaram devastação de florestas de 76% a 100% em 2020.

No que tange a variação por grupos de áreas, notou-se que os municípios com até 50% de degradação sofreram redução, ao passo que as sedes municipais de 51% a 100% de áreas desmatadas apresentaram elevações significativas, sendo os municípios pertencentes ao grupo de maior devastação (76% a 100%) a apresentarem a maior elevação.

No que diz respeito aos resultados empíricos, constatou-se que o crescimento da população, da área de lavoura temporária e permanente, os efetivos bovinos e o PIB per capita, foram responsáveis pela expansão do desmatamento. Destas variáveis, a pecuária bovina foi a que mais impactou o desmatamento no período.

Concernente ao desmatamento dos municípios pertencentes aos estados Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato grosso, Roraima e Tocantins apresentaram desmatamento inferior às sedes municipais do Pará no período de 2003 a 2020.

Em relação ao desmatamento por gestão, os coeficientes das variáveis indicaram que as gestões de Dilma, Temer e Bolsonaro apresentaram maiores crescimentos no desmatamento quando comparado ao desflorestamento ocorrido no governo de Lula. Estes resultados sugerem que as políticas adotadas nesta gestão foram mais efetivas na minimização das taxas de desmatamento do que as adotadas nas gestões posteriores. Além disso, verificou-se também que foi no governo Bolsonaro que o desmatamento sofreu maior impacto positivo.

De forma geral, diante dos resultados encontrados, sugere-se que o crescimento econômico, da agropecuária e populacional são fatores significantes para explicar as devastações na floresta Amazônica. Além disso, observou-se que o desmatamento está em graus distintos de áreas devastadas e que a gestão governamental tem influência na mitigação deste. Deste modo, reforça-se a necessidade da intervenção estatal na implementação de políticas públicas focadas na prevenção e controle do desmatamento e que abarque todos os estágios de desflorestamento dos municípios.

Para próximas pesquisas sugere-se que se ampliem à quantidade de variáveis determinantes, incluindo variáveis como IDH, educação entre outras, que devido ao recorte temporal e espacial não foi possível incluir nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALVES, V. P. Determinantes do desmatamento no estado do Pará: uma análise com regressões quantílicas para dados em painel. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 17, n. 3, 2021.
- ANDRADE, C. S. M. & TIRYAKI, G. Fe. *Econometria na prática*. Alta Books Editora, 2019.
- ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C. & ROCHA, R. *Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2012.
- BALTAGI, B. H. *Econometric analysis of panel data*. Chichester: John Wiley & Sons, 2008.
- BRASIL. Governo federal lança Plano Amazônia Sustentável. Ministério do Meio Ambiente. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3WblbiJ>. Acesso em: 09 out. 2022.
- BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta* / Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013. 174 p.
- BREUSCH, T. S. Testing for autocorrelation in dynamic linear models. *Australian Economic Papers*, v. 17, n. 31, p. 334–55, 1978.
- BREUSCH, T. & PAGAN, A. The LM Test and Its Applications to Model Specification in Econometrics. *Review of Economic Studies*, n. 47, pp. 239–254, 1980.
- BREUSCH, TREVOR S. & PAGAN, A. R. A simple test for heteroscedasticity and random coefficient variation». *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, pp.1287–94, 1979.
- CASTELO, T. B.; ADAMI, M.; ALMEIDA, C. A. & ALMEIDA, O. T. Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 28, n. 1, pp. 125-148, 2018.
- CASTRO, E. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. *Novos cadernos NAEA*, v. 8, n. 2, pp. 5-39, 2005.
- DELAZERI, L. M. Determinantes do Desmatamento nos Municípios do Arco Verde – Amazônia Legal: uma abordagem econométrica. *Economia-Ensaios*, Uberlândia, v. 30, n. 2, pp.11-34, 2016.
- DICKEY, D. A. & FULLER, W. A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of Americal Statistical Association*, v. 74, pp. 427-431, 1979.
- DINIZ, M. B.; OLIVEIRA JUNIOR, J.N.; TROMPIERI NETO, N. & DINIZ, M. J. T. Causas do desmatamento da Amazônia: uma aplicação do teste de causalidade de Granger acerca das principais fontes de desmatamento nos municípios da Amazônia Legal brasileira. *Nova Economia*, v. 19, pp. 121-151, 2009.
- FARIA, W. R. & ALMEIDA, A. N. Relationship between openness to trade and deforestation: Empirical evidence from the Brazilian Amazon. *Ecological Economics*, v. 121, pp. 85-97, 2016.
- FERREIRA, M. D. P. & COELHO, A. B. Desmatamento Recente nos Estados da Amazônia Legal: uma análise da contribuição dos preços agrícolas e das políticas governamentais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba -SP, v. 53, n. 1, pp. 93-108, 2015.
- FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E. & VIOLA, Eduardo. De Lula a Bolsonaro: uma década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. *Análisis político*, v. 33, n. 99, pp. 81-100, 2020.
- FREITAS, C. R. & GUSSI, A. F. Elementos introdutórios para uma avaliação em Profundidade da Política Nacional de Mudanças Climáticas. *Desenvolvimento em Debate*. v.9, n.3, pp. 69-99, 2021.

- GOMES, F. P. *Curso de estatística experimental*. 12.ed. São Paulo: Nobel, 1990.
- GREENE, W. *Econometric analysis*. 7^a ed., New York University: Prentice Hall, 2012.
- GUÉDES, C.S. *A pecuária e a floresta amazônica: causas aparentes do desmatamento*. 2017. Dissertação (Mestrado Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá – Pará.
- GUJARATI, D. N. & PORTER, D. C. *Econometria básica*. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE atualiza limites de municípios no mapa da Amazônia Legal*. Disponível em: <https://bit.ly/3kd9BXc>.. Acesso em: 27 abr. 2022.
- INFOAMAZÔNIA. *A Política do Desmatamento*. 2018. Disponível em <https://bit.ly/3iGekjt>. Acesso: 24 maio 2022.
- INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Disponível em: <https://bit.ly/3izKJIy>. Acesso em: 22 abr. 2022.
- IPEADATA. *Base de dados macroeconômicos, regionais e sociais*. Disponível em: <https://bit.ly/2JYbzmU>. Acesso em: 27 abr. 2022.
- KUSCHNIG, N.; CUARESMA, J. C. & KRISZTIN, T. *Unveiling Drivers of Deforestation: Evidence from the Brazilian Amazon*. Vienna , Institute for Ecological Dynamics , 2019.
- MACHADO, C. A. Desmatamentos e queimadas na região norte do estado do Tocantins. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 13, n. 43, pp. 217–229, 2012.
- MARCOVITCH, J. & PINSKY, V. Bioma Amazônia: atos e fatos. *Estudos Avançados*, v. 34, n.100, pp. 83-106, 2020.
- MARTINS, P. S. V. *Desmatamento em unidades de conservação da Amazônia Legal: Uma análise da governança ambiental e climática a partir do PPCDAM*, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3k8ZeU9>. Acesso em: 14 out. 2022.
- MESQUITA, R.; FERNANDES, A. A. T. & FIGUEIREDO FILHO, D. B. Uma introdução à regressão com dados de painel. *Revista Política Hoje*, v.29, n.1, pp. 434-507, 2020.
- OLIVEIRA, R. C.; ALMEIDA, E.; FREGUGLIA, R. S. & BARRETO, R. C. S. Desmatamento e Crescimento Econômico no Brasil: uma análise da Curva de Kuznets Ambiental para a Amazônia Legal. *Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)*, Piracicaba, SP, v. 49, n 3, pp. 709-740, 2011.
- PEREIRA, R. M. *Commodity boom and environmental policy: What lies behind the Amazon deforestation*. Discussion Paper, 2019.
- PESARAN, M. H. Testing weak cross-sectional dependence in large panels. *Econometric Reviews*, v .34, n. 6-10, pp. 1089–1117, 2015.
- PRATES, R. C. & SERRA, M. O impacto dos gastos do governo federal no desmatamento no Estado do Pará. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19 n. 1, pp. 95-116, 2009.
- PROJETO MAPBIOMAS. *Estatísticas*. Disponível em: <https://bit.ly/3ZA6foE>. Acesso em: 28 out. 2022.
- SANTANNA, A. A. & COSTA, L. Environmental regulation and bail outs under weak state capacity: deforestation in the Brazilian Amazon. *Ecological Economics*, v. 186, p. 1070-71, 2021.
- SANTOS, J. C.; BRAGA, M. J. & HOMMA, A. J. O. Determinantes de desmatamento em pólos de produção agropecuária no estado do Acre, Amazônia brasileira. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, XLVI, 2008. Rio Branco – Acre. Anais... Disponível em: <https://bit.ly/3kgoiWa>. Acesso em: 20 maio de 2022.
- SANTOS, R.P. *Os principais fatores do desmatamento na Amazônia (2002-2007) – uma análise econométrica e espacial*. 2010.130 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília (UNB), Brasília – Distrito Federal.

SEEG- SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. *Análise das emissões brasileiras de gases do efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil de 1970 a 2019*. Cidades, editora. 2020. p. 1-41.

SILVA, G.F.D. *A influência do desmatamento nos aspectos socioeconômicos da região de Matopiba*. 2017. 30 p. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) - Faculdade de Tecnologia, Universidade De Brasília (UNB), Brasília – Distrito Federal.

SILVA, I. A. C; MARCELINO, G. C. & PARRÉ, J. L. Determinantes do desmatamento nos municípios da Amazônia legal Brasileira: uma análise econométrica espacial. In: Encontro de Economia da Região Sul, XXIII, 2020. Anais... Disponível em: <https://bit.ly/3GyrO9o>. Acesso em: 20 maio 2022.

SIMÕES, J. E. M. & SOUSA, W. D. Efeitos dos principais vetores no desmatamento: uma avaliação para a mesorregião do Sudeste de Pará, Brasil no período 2000 e 2018. *Espacio abierto: Cuaderno Venezolano de Sociología*, v. 31, n. 1, pp. 167-186, 2022.

SOARES, F. G. Desmatamento na Amazônia: o caso do Pará, uma aplicação no R. IV In: Seminário Internacional de Estadística com R, 2019, Niterói. Anais... Niterói: UFF, 2019.

SOUSA, W. L; IRFFI, G. & ASEVEDO, M. D. G. Deforestation of the Atlantic Forest in the state of Ceará: analysis of the Environmental Kuznets Curve from panel data, 2011 to 2017. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 60, 2021.

TRIGUEIRO, W. R. *Variação espacial dos fatores que direcionam o desmatamento no Cerrado*. 2019. 51 p. Dissertação (Mestrado em Recursos Naturais) – Universidade Estadual de Goiás, Anápolis – Goiás.

VASCONCELOS, P. G. A. *Determinantes do desmatamento na Amazônia brasileira*. 2015. 61 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Faculdade de Tecnologia, Universidade De Brasília (UNB), Brasília – Distrito Federal.

WERNECK, F.; SORDI, J.; ARAÚJO, S. & ANGELO, C. *Passando a boiada: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. Observatório do clima, 2021.



Normas editoriais

- A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (<http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes>). A revista não publica análises de conjuntura, balances bibliográficos ou artigos sobre temas específicos, de realidades locais, desconectados de debates mais gerais das Ciências Sociais.
- A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.
- O envio de um artigo implica que não tenha sido publicado previamente total ou parcialmente e que não tenha sido submetido simultaneamente a outro periódico.
- Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em linguas que não sejam o português.
- Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre. O primeiro autor não pode ter titulação menor a mestre.

- A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista. Em caso de discrepância entre os resultados, o texto será enviado a um terceiro árbitro, cuja decisão definirá sua publicação. Os resultados do processo de arbitragem acadêmica serão inapeláveis em todos os casos.
- O tempo aproximado para uma decisão por parte do comitê editorial varia entre dois e três meses. É de dois meses no caso das avaliação formal e do comitê editorial e de até seis meses no caso de artigos enviados a pareceristas externos.
- A revista não cobra taxa para submissão e avaliação de artigos.
- O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Não caso de serem necessárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos vem ser submetidos pelo site da revista: <https://bit.ly/3xnh4Vw>
- Os artigos submetidos devem ter entre 7.000 e 12.000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia empregada e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palavras chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação (documento suplementar) de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- O artigo suplementar deve conter: nome, filiação institucional, identificação de ORCID e correio eletrônico - de preferência institucional - de cada autor.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.

- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem ser incluídas como documento suplementar no formato original. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.
- As Referências bibliográficas no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.





Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<https://inctpped.ie.ufrj.br>

<https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/index.html>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP

ISSN 2176-9257



<http://dx.doi.org/10.51861/ded/dmvtrt.1>