

SP Series | LAC01

Oranje
School of
Business &
Technology 

**EL ESTADO DE
BIENESTAR DE LA
4T Y LA TERCERA VÍA**

SP Series | LAC01

**EL ESTADO
DE
BIENESTAR
DE LA 4T Y LA
TERCERA VÍA**

© Oranje University

Oranje University se basa en la #RedORANJE, un grupo de más de 50 profesionales de los sectores académico, empresarial y de cooperación internacional ubicados en los cinco continentes.

El factor común es la Escuela de Posgrado en Gobernanza de la Universidad de Maastricht y la Universidad de las Naciones Unidas, donde varios miembros de la red han ocupado posiciones de investigación y dirección académica.

Oranje University

@OranjeWorld

info@oranjeuniversity.mx

Oranje.world

El Estado de Bienestar de la 4T y La Tercera Vía
Primera versión.

11 de octubre del 2021.

Autores:

Patricia Manuela Huitrón García
Oranje University

Victor Cebotari
University of Luxembourg
Oranje University

David Gustavo Rodríguez Rosario
Oranje University

Con aportaciones de:

Javier Ramírez Gutiérrez
Oranje University

Denisa Sologon
Luxembourg Institute of Socio-Economic
Research (LISER)

“Son los niños de hoy los que proveerán bienestar cuando seamos viejos. Es por ellos -y, por tanto, por nosotros- que deseamos el mejor estado de bienestar posible.”

Gøsta Esping-Andersen.
(Why we need a New Welfare State).

PRESENTACIÓN

LA TERCERA VÍA MEXICANA.

La idea tiene más de 20 años y fue popular en el cambio de milenio.

Su origen es europeo.

En los años ochenta y noventa, Europa continental vivió la consolidación de estados de bienestar generosos, en medio de un debate público álgido: desde lo ideológico hasta lo programático y lo electoral.

Fue interés de actores políticos en todo el mundo conciliar procesos históricos con el pragmatismo que les permitiría acceder o mantenerse en el poder.

En Reino Unido, *La Tercera Vía: La Renovación de la Socialdemocracia (1)* de Anthony Giddens acompañó al proceso de empoderamiento de Tony Blair.

En su obra emblemática, A. Giddens reporta los excesos de un neoliberalismo que había promovido desregulación y “actos necesarios de modernización”, ignorando problemas sociales que afectaron seriamente la cohesión social.

Como alternativa al estatismo, el neoliberalismo habría fallado.

Y la respuesta no sería mirar al pasado, sino gestar una tercera vía.

Ante la oportunidad, había que plantear una agenda que mirara a la familia, el decaimiento de lo comunitario y el crimen. Se percibía la ruptura del pacto social como consecuencia de comportamientos antisociales desatendidos.

Ya en el albor del nuevo milenio, Bill Clinton (Presidente de los EE.UU.), Tony Blair (Primer Ministro de Inglaterra), Gerhard Schröder (Canciller de Alemania), Wim Kok (Primer Ministro de los Países Bajos) y Massimo D'Alema (Primer Ministro de Italia) sostuvieron en Washington un diálogo público sobre esa tercera vía.

Había consenso amplio entre líderes occidentales sobre el rol central de un nuevo estado de bienestar en la construcción y consolidación de una vía alternativa al estatismo y el neoliberalismo.

La tercera vía debía proteger Derechos Humanos con un enfoque moderno que equilibrara derechos y obligaciones y alejara a los gobiernos de grandes burocracias. Los gobiernos deberían entonces empoderar al ciudadano, más que protegerlo con carácter paternal.

De entonces a la fecha, los países europeos han desarrollado nuevos mecanismos de protección social -a partir del concepto de gestión óptima y social de riesgos- que han sido la base de los estados de bienestar modernos.

En la actualidad, el consenso es que una tercera vía debe armonizar la solidaridad social con la productividad; combinar mejor gobernanza sobre procesos locales con gobiernos nacionales colaborativos, no dominantes. Al mismo tiempo, atender agendas subnacionales prioritarias y mantener la membresía a una comunidad global.

El desarrollo económico y bienestar se lograrán con un nuevo estado de bienestar que fomente la antifragilidad frente a la creciente incertidumbre, el aprendizaje durante todo el ciclo de vida, la adaptación a conocimiento nuevo y la cocreación de soluciones en ambientes abiertos y altamente colaborativos.

En palabras de Gøsta Esping-Andersen (*Why we need a new Welfare State (2)*), el estado de bienestar de la tercera vía debe fundamentarse en un nuevo contrato de género y una estrategia de inversión social centrada en los niños.

En América Latina, el debate se ha centrado en el perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social, tomando como referencia original los modelos europeos *beveriano (Beveridgean)* y *bismarquiano (Bismarckian)*. En muchos países de la región, estos sistemas empezaron a tomar forma a mediados del siglo XX y han tenido reformas

significativas en los años 90 de ese siglo y en la primera década del siglo XXI.

El sistema de protección social mexicano creció en esos mismos periodos, con la introducción de transferencias monetarias condicionadas y la creación del tercer pilar de aseguramiento público en salud.

De 2018 a la fecha, esos mecanismos han sido sustituidos por un conjunto de programas que buscan cumplir la promesa del Presidente Andrés Manuel López Obrador de priorizar dos objetivos: reducir desigualdades y disminuir la pobreza.

Ante la polarización que ha causado esa agenda reformista, habrá que renovar la discusión sobre el estado de bienestar y construir una síntesis que se convierta en la mejor versión de la tercera vía mexicana.

Este documento busca contribuir a esos dos propósitos.

ÍNDICE

1 ESTADO DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL >>>>11

2 LA 4T Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO >>>>15

3 LOS DESPROTEGIDOS >>>>24

4 EL ESTADO DE BIENESTAR DE LA TERCERA VÍA >>>>33

5 LA POLÍTICA DE LA TERCERA VÍA >>>>45

REFERENCIAS >>>>49

SOBRE LOS AUTORES >>>>52

Cuadros

C1 Programas prioritarios (Cifras en millones de pesos)

C2 Objetivo general y población objetivo de programas prioritarios con mayor asignación presupuestal (PEF 2022)

C3 Medidas para proteger el empleo durante la COVID-19 (Países seleccionados)

C4 Prelación en el programa Sembrando Vida

C5 Vías para generar cambios transformadores a través de la protección social sensible al género y a la edad

Diagramas

D1 Estado de bienestar y protección social

D2 Protección social de La Cuarta Transformación

D3 Protección social sensible a los niños y durante todo el ciclo de vida

D4 Protección social de La Tercera Vía

Figuras

F1 Mujeres adicionales que se incorporarían al mercado laboral

F2 El pentágono del bienestar

1

ESTADO DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

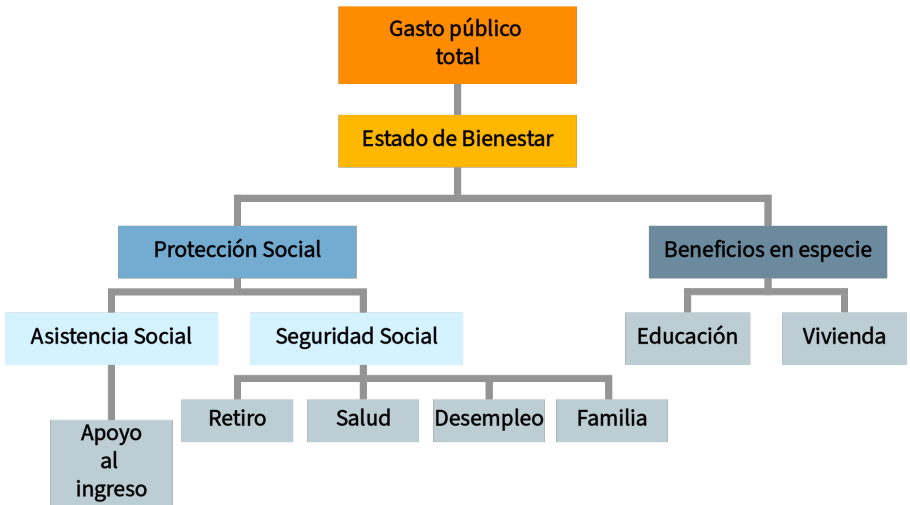
“El estado de bienestar es un mosaico, con diversidad -ambos- en sus fuentes y en la forma en la que se ofrece.” **Nicholas Barr.**

Definir “estado de bienestar” es un reto complejo e inspirador. Aquí, adoptamos la definición práctica que ofrece Pierre Pestieau en *The Welfare State in the European Union* (3):

El estado de bienestar consiste en un número de programas a través de los cuales el gobierno persigue la meta de la protección social en nombre de ciudadanos contra ciertas categorías de riesgo, asistencia social para los necesitados y estimular el consumo de ciertos servicios, como la educación, la vivienda y el cuidado infantil.

Estos programas fueron introducidos para alcanzar ciertos objetivos, siendo los dos más importantes el combate a la pobreza y otorgar un sentido de seguridad a todos.

Diagrama 1: Estado de bienestar y protección social



Fuente: P. Pestieau, con base en A. Sandmo.

Pierre Pestieau retoma la definición de Agnar Sandmo (4): el estado de bienestar es una subsección del sector público, que se ocupa de la redistribución (vía la seguridad social y la asistencia social) y la provisión de aquellos bienes sociales que tienen un fuerte elemento redistributivo, como la atención en salud y la educación (diagrama 1).

En la definición de P. Pestieau es clave el concepto de protección social, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define así en *Financing Social Protection* (5):

Todas las transferencias de ingreso (o beneficios) en especie y en efectivo que una sociedad entrega a sus miembros individuales, para:

- *Evitar o aliviar la pobreza.*
- *Asistirles en lidiar con una serie de contingencias o riesgos que, si sucediesen, les causarían pérdida de ingreso. La pérdida de ingreso puede ser resultado de perder el empleo, perder la capacidad de obtener ingreso por invalidez o edad avanzada o enfrentar una enfermedad cara...*
- *Reducir o corregir desigualdades creadas a través de la distribución primaria (previa a transferencias) de ingreso.*

El Banco Mundial se ha centrado en el concepto de manejo social de riesgo para definir a la protección social como *mecanismos en los niveles individual, comunitario o nacional que evitan, reducen o mitigan los riesgos de caer en pobreza o sufrir una pérdida substancial de ingreso* y en *The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012–2022* (6) se cita que los sistemas efectivos de protección social construyen resiliencia al asegurarse de que los individuos y las familias están bien protegidos contra choques repentinos que posiblemente les abrumen.

Finalmente, en *Systematic approaches to social protection*, capítulo 11 del *Handbook on Social Protection Systems (7)*, Chris de Neubourg, Victor Cebotari and Julia Karpati argumentan que el análisis de un conjunto de instrumentos de protección social revela el contenido y alcance del contrato social implícito y un enfoque sistemático de la protección social debe ofrecer argumentos técnicos sobre cómo encajan las políticas entre sí y qué tan dispuestos están los miembros de una sociedad a manejar riesgos y recursos conjuntamente y con qué eficiencia y efectividad lo hacen.

Cuando se hace exhaustivamente, un análisis sistemático de la protección social revela la ideología que le subyace (7).



2

LA 4T Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO

“Por el bien de todos, primero los pobres.”
Andrés Manuel López Obrador.

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha calificado como “La Cuarta Transformación” (4T) al proceso que le llevó en el año 2018 a la Presidencia de México. De ese modo, equipara a su gobierno y al movimiento que le antecedió con tres periodos paradigmáticos de la vida nacional: la Guerra de Independencia (1810-1821), la Reforma (1854-1860) y la Revolución (1910-1920).

AMLO ha dicho también que La Cuarta Transformación significa solidaridad, empatía y fraternidad, y que un objetivo central de su gobierno es atender a los pobres (8).

En general, la visión, objetivos prioritarios y estrategias contenidos en el discurso de la 4T coinciden con los de un estado de bienestar con alta participación del Estado.

Pero, ¿es congruente el discurso del Presidente López Obrador con la acción gubernamental y los resultados de las políticas de La Cuarta Transformación?

Para estudiar al estado de bienestar de la 4T, revisamos los programas de protección social que forman parte de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 (PEF 2022) de AMLO (cuadro 1).

Cuadro 1: Programas prioritarios
(Cifras en millones de pesos)

| P R O G R A M A | M O N T O |
|---|------------------|
| Pensión para Adultos Mayores | 238,014.7 |
| Programa de Becas | 82,628.2 |
| Sembrando Vida | 29,446.9 |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | 21,196.6 |
| Pensión para Personas con Discapacidad | 18,037.5 |
| Producción para el Bienestar | 14,006.7 |
| La Escuela es Nuestra | 13,964.3 |
| Precios de Garantía | 11,373.1 |
| Programa de Vivienda Social | 4,303.8 |
| Programa de Mejoramiento Urbano | 4,180.0 |
| Adquisición de leche nacional | 3,269.1 |
| Niñas y Niños | 2,785.3 |
| Otros (Pesca, Fertilizantes, Reconstrucción, Universidades) | 7,086.8 |

Fuente: PEF 2022.

En cuanto al presupuesto asignado, el mecanismo más importante de protección social es el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuya población objetivo es *personas adultas mayores indígenas o afromexicanas de 65 años o más de edad; personas adultas*

mayores de 68 años o más de edad, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana; y personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón de Personas Derechohabientes del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2020 (cuadro 2).

El segundo mecanismo con más recursos asignados sería el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, que está dirigido a *familias en condición de pobreza y/o marginación con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica, o con niñas y/o niños menores de seis años que habitan en localidades prioritarias* (cuadro 2), y el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, cuya población objetivo son alumnos/as inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior o en Instituciones de Educación Media Superior pertenecientes al Sistema Educativo Nacional.

Otros programas prioritarios son Sembrando Vida (SV) y Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), que se enfocan en población en edad productiva (cuadro 2).

Un aspecto a destacar de JCF son las prestaciones en especie que otorga el IMSS a las y los aprendices; en particular, la protección a mujeres en edad reproductiva, por la cobertura de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.

Cuadro 2: Objetivo general y población objetivo de programas prioritarios con mayor asignación presupuestal (PEF 2022)

| P R O G R A M A | O B J E T I V O G E N E R A L | P O B L A C I Ó N O B J E T I V O |
|---|--|---|
| Pensión para Adultos Mayores (PAM) | <p>Mejorar la situación de protección social de la población adulta mayor indígena o afromexicana de 65 años o más y población adulta mayor de 68 años o más, a través de apoyos económicos.</p> | <p>Personas adultas mayores indígenas o afromexicanas de 65 años o más de edad, mexicanas que residen en la República Mexicana y en los municipios o localidades catalogados como indígenas, o aquellos en donde su población es afrodescendiente.</p> <p>Personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana.</p> <p>Personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón de Personas Derechohabientes del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2020.</p> |
| Programa de Becas (PB) | <p>Fomentar que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias en condición de pobreza, marginación o que habitan en localidades prioritarias o asisten a planteles educativos en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.</p> <p>Fomentar que los/as alumnos inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) o en Instituciones de Educación Media Superior (IEMS) pertenecientes al Sistema Educativo Nacional permanezcan y/o concluyan este tipo educativo, mediante el otorgamiento de una beca.</p> <p>Fomentar que los/as alumnos/as inscritos en una Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) considerada con cobertura total, cualquier otra IPES en las que los/as alumnos/as cumplan con los requisitos establecidos o en otras Instituciones de Educación Superior (IES) que cuenten con convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional y otorguen una exención del 100% de cuotas de inscripción, colegiatura o cualquier otra aportación al/la alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos, permanezcan y concluyan este tipo educativo, mediante una beca.</p> | <p>Familias en condición de pobreza y/o marginación con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica, o con niñas y/o niños menores de seis años que habitan en localidades prioritarias.</p> <p>Alumnos/as inscritos en IPEMS o en IEMS pertenecientes al Sistema Educativo Nacional.</p> <p>Alumnos/as inscritos en (i) Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) consideradas con cobertura total, (ii) cualquier otra IPES, dentro del universo de atención, en cuyo caso deberá tener hasta 29 años cumplidos al 31 de diciembre de 2020 y un ingreso estimado mensual per cápita menor a la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) en función del estrato rural/urbano de su localidad de residencia; o, (iii) una Institución de Educación Superior (IES) que cuente con un convenio vigente de colaboración firmado con la Coordinación Nacional que otorgue una exención del 100% de cuotas de inscripción, colegiatura o cualquier otra aportación al alumno/a solicitante y éste/a cumpla con los requisitos establecidos en las reglas de operación.</p> |
| Sembrando Vida (SV) | <p>2019 Contribuir al bienestar social e igualdad social y de género mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales.</p> <p>2020 Las/los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social cuentan con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agro Forestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales produciendo, con necesidades alimenticias básicas cubiertas.</p> | <p>Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.</p> |
| Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF) | <p>Incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo.</p> | <p>La población objetivo que atiende el Programa es de jóvenes entre 18 a 29 años que declaran no estudiar ni trabajar al momento de solicitar su incorporación en el Programa y estén en condiciones de participar en el mismo.</p> <p>En la implementación y operación del Programa se dará prioridad a las y los jóvenes registrados que habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y a integrantes de grupos históricamente discriminados.</p> |

Fuente: reglas de operación de los programas.

El programa Pensión para Personas con Discapacidad atiende a *las personas con Discapacidad Permanente mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana de: niñas, niños, adolescentes y jóvenes cero a 29 años de edad cumplidos; personas de 30 a 64 años de edad cumplidos que habiten en municipios o localidades indígenas o afroamericanas; y, personas adultas de 30 a 67 años de edad cumplidos que habitan en municipios y localidades con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afroamericanas.* Este programa otorga igualmente transferencias monetarias (9).

En general, desde la perspectiva del gasto, es notorio el esfuerzo de la 4T por atender a la población en pobreza, vulnerable o que sufre por escasez. La intención, de acuerdo con el Presidente López Obrador, es desagrar a esos grupos y a partir de ahí restaurar el pacto social.

Respuestas a la COVID-19

El Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022 (*World Social Protection Report 2020-2022*) (10) es contundente: *la pandemia ha puesto de manifiesto las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de la protección social en todos los países. Retos muy extendidos como los altos niveles de inseguridad económica, la pobreza persistente, el aumento de la desigualdad, la informalidad*

generalizada y un contrato social frágil se han visto agravados por la COVID-19.

El Banco Mundial ha documentado medidas que han tomado los gobiernos en todo el mundo para manejar riesgos como perder empleo por la pandemia.

Las diferencias entre países son notables y en algunos casos preocupantes. En el caso de la protección al empleo, El Banco organiza las medidas en tres categorías: asistencia social, aseguramiento social y mercado laboral.

Chile, Bélgica, Países Bajos y Noruega, entre otros países, han apostado significativamente a políticas de mercado laboral, en tanto que México ha puesto el énfasis en transferencias y otros mecanismos de asistencia social (cuadro 3).

Durante la pandemia, en México se implementaron pagos adelantados de las transferencias monetarias que otorgan regularmente los programas PAM, PB y Pensión para Personas con Discapacidad.

Como mecanismo para enfrentar el choque, los pagos adelantados pueden ser efectivos, pero con impactos de corta duración. Otros países han implementado medidas para evitar despidos o motivar la reinserción laboral, como los subsidios a salarios, que tendrían efectos por más tiempo.

Cuadro 3: Medidas para proteger el empleo durante la COVID-19 (Países seleccionados)

| PAÍS | MEDIDA |
|---------------------|--|
| | <p>ACTIVACIÓN LABORAL Se estableció una plataforma en cooperación con los ministerios regionales para adaptar mejor la oferta y la demanda de los lugares de trabajo para estudiantes, especialmente ahora que los trabajos para estudiantes en el sector hotelero y no alimentario se han esfumado.</p> |
| Bélgica | <p>SUBSIDIO AL SALARIO A partir del 1 de julio de 2020, un decreto (L'Arrêté royal n° 46) permite a las personas obtener un crédito de tiempo corona, por un período de 1 a 6 meses con empleadores del sector privado. Este es un crédito de tiempo nuevo que coexiste con el crédito de tiempo ordinario que ya existe. En el contexto de las dificultades económicas que pueden derivarse de la crisis del coronavirus, el crédito de tiempo corona permite a los empresarios de empresas reconocidas en reestructuración o en dificultad ofrecer a los trabajadores una media jornada parcial o una quinta pausa para temporalmente, reducir sus prestaciones. Los períodos de interrupción tomados en el marco del crédito de tiempo corona no se deducen de la duración máxima del crédito de tiempo ordinario. Durante el período de crédito de tiempo corona, cuando se cumplen todas las condiciones, el trabajador tiene derecho a una indemnización por interrupción, con el fin de mitigar la reducción de su retribución. Esta bonificación es la misma que la prevista en el crédito por tiempo ordinario.</p> |
| Chile | <p>ACTIVACIÓN LABORAL 46 cursos divididos en TIC, generación de emprendimiento y habilidades blandas. Se ofreció una plataforma a las organizaciones para conectar sus cursos, los cuales tienen una asistencia promedio del 75%. A través de un convenio con la Fundación Familia, se garantizó el acceso a computadoras y Wi-Fi en 84 Centros Familiares Digitales a nivel nacional a quienes lo necesitaran.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO El programa de Subsidio al Empleo es un beneficio que incentiva el regreso de los trabajadores con contrato suspendido y la contratación de nuevas personas en las empresas. Esta medida conlleva dos beneficios: 1) Beneficio de retorno: Destinado a empresas con al menos un 20% de disminución en sus ventas que habían suspendido trabajadores y habían regresado al trabajo. Los trabajadores deben tener una remuneración mensual bruta igual o menor a 3 ingresos mensuales mínimos (\$ 979,500). El subsidio consistió en entregar \$ 160,000 pesos mensuales por cada trabajador, con un límite máximo de 6 meses. En el caso de mujeres, jóvenes entre 18 y 24 años, personas con discapacidad y beneficiarios de una pensión por discapacidad, el monto del beneficio es de \$ 200.000 mensuales. 2) Beneficio de contratación: El subsidio se entregaba como un porcentaje de la remuneración bruta mensual del trabajador hasta por 8 o 10 meses, según el tamaño de la empresa y el tipo de subsidio. El subsidio equivalía al 65% de la remuneración bruta mensual para mujeres mayores de 18 años, personas con discapacidad, hombres de 18 a 23 años con ingresos inferiores a \$ 450,000 y \$ 200,000 para el mismo grupo de beneficiarios con ingresos entre \$ 450,000 y \$ 979,500. El subsidio equivalía al 50% de la remuneración mensual bruta para los hombres de 24 años o más con una remuneración mensual bruta inferior a \$ 500,000, y \$ 250,000 para el mismo grupo de beneficiarios con ingresos entre \$ 500,000 y \$ 979,000.</p> |
| Japón | <p>ACTIVACIÓN LABORAL Ninguna.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO Subsidios de ajuste de empleo: 100% del costo, hasta ¥ 15,000 por día para las PYMES que mantienen su empleo. Un subsidio planificado reembolsará dos tercios del subsidio de licencia para un empleador de PYME, o la mitad para una gran empresa. El subsidio tiene un tope de JPY 8,335 por día por empleado de licencia a fines de febrero de 2020.</p> |
| México | <p>ACTIVACIÓN LABORAL Ninguna.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO Ninguna.</p> |
| Noruega | <p>ACTIVACIÓN LABORAL Fortalecer el apoyo para la actualización de habilidades y la capacitación interna para las empresas afectadas por el brote del virus, mediante el aumento de las subvenciones a los condados.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO Las medidas fiscales clave implementadas y propuestas (medidas discretionales cercanas a NOK 126,3 mil millones, o el 4,2 por ciento del PIB continental de 2020) incluyen un esquema de protección de los ingresos de los hogares que ofrece mayores subsidios salariales para los despidos temporales, beneficios de desempleo más generosos y enfermedades y cuidados infantiles más amplios. Además, el gobierno propuso nuevas medidas de gasto el 29 de mayo que incluyen un subsidio para que las empresas recuperen a los trabajadores despedidos temporalmente.</p> |
| Países Bajos | <p>ACTIVACIÓN LABORAL El gobierno destinará un paquete social adicional de mil millones de euros para reentrenamiento y actualización de habilidades existentes.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO El gobierno de los Países Bajos introdujo el plan de medidas de emergencia temporal para la preservación del empleo (NOW). El esquema está diseñado para ayudar a las empresas que esperan perder al menos el 20% de sus ingresos durante la pandemia. Pagará los salarios de los empleados durante tres meses, hasta un máximo del 90 por ciento de la masa salarial de la empresa, dependiendo de la pérdida de volumen de negocios.</p> |
| Zimbabwe | <p>ACTIVACIÓN LABORAL Apoyo a los pequeños productores. Taller de capacitación para capacitadores de pequeños agricultores, funcionarios de extensión agrícola de distrito, comerciantes agrícolas y representantes de consejos de distrito sobre nuevos sistemas de información de mercado en el marco del Proyecto de Pequeños Cereales, financiado por el Fondo de Oportunidades de Cooperación Sur-Sur (the South-South Cooperation Opportunity Fund). Estrategia Nacional de Desarrollo 9) involucrar al sector privado en el establecimiento de centros de incubación, programas de obras públicas intensivas en mano de obra, remodelación de habilidades y desarrollo empresarial.</p> <p>SUBSIDIO AL SALARIO Ninguna.</p> |

Nota: en la fuente original, se muestra información sobre tres categorías: asistencia social, seguridad social y mercado laboral. Las medidas de mercado laboral se dividen en activación laboral, regulación de mercados, reducción de jornadas de trabajo y subsidio al salario.

Fuente: Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. "Living paper" version 15. The World Bank.

En varios países, hay programas de reentrenamiento para el trabajo que armonizan necesidades de corto plazo con objetivos de largo plazo, por ejemplo, al adaptar a la gente a las nuevas modalidades de empleo híbrido o a distancia (cuadro 3).

En Chile, el apoyo ha sido a través de 46 cursos divididos en TIC, generación de emprendimiento y habilidades blandas. Se ofreció una plataforma a las organizaciones para conectar sus cursos, los cuales tienen una asistencia promedio del 75%. Se garantizó el acceso a computadoras y Wi-Fi en 84 Centros Familiares Digitales a nivel nacional. Además, se ha otorgado un beneficio que incentiva el regreso de los trabajadores con contrato suspendido y la contratación de nuevas personas en las empresas.

En Bélgica, se establecerá una plataforma en cooperación con los ministerios regionales para adaptar mejor la oferta y la demanda de los lugares de trabajo para estudiantes. A partir del 1 de julio de 2020, un decreto permite a las personas obtener un *crédito de tiempo corona*, por un período de 1 a 6 meses con empleadores del sector privado. Este es un crédito de tiempo nuevo que coexiste con el crédito de tiempo ordinario que ya existe y que permite a los empresarios de empresas reconocidas en reestructuración o en dificultad ofrecer a los trabajadores una media jornada parcial o una quinta pausa para, temporalmente, reducir sus prestaciones.

En México se estarían perdiendo oportunidades valiosas por la falta de medidas de activación laboral, que se enfocan en

crear condiciones para que las personas se empleen en la nueva realidad, o subsidios al salario que contribuyan a que las empresas conserven recursos humanos que les hacen competitivos o que son críticos de sus modelos de negocios.



3

LOS DESPROTEGIDOS

El estado de bienestar existe para potenciar el bienestar de los débiles y vulnerables, los pobres y los que no son vulnerables ni pobres, en beneficio de todos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 41.9% a 43.9%, mientras que el número de personas en esta situación pasó de 51.9 a 55.7 millones de personas; el porcentaje de la población en situación de pobreza extrema presentó un incremento de 7.0% a 8.5% entre 2018 y 2020 y el número de personas en situación de pobreza extrema aumentó de 8.7 a 10.8 millones de personas. En términos de carencias sociales, el mayor cambio entre 2018 y 2020 es un aumento de 12.0 puntos porcentuales en la carencia por acceso a los servicios de salud, que pasó de 16.2% a 28.2%. Otras carencias que aumentaron en menor medida son el rezago educativo con un incremento de 0.25 puntos porcentuales y la carencia*

por acceso a alimentación nutritiva y de calidad con 0.31 puntos porcentuales (11).

¿Ha sido inefectivo el gasto social, a pesar de que se habría quintuplicado (12) durante el gobierno de AMLO?

Si bien no podemos concluir *a priori* que el incremento de la pobreza y las carencias sociales son resultado de la intervención u omisión del gobierno, sí es posible observar deficiencias de diseño del estado de bienestar de la 4T que estarían relacionadas con esos indicadores.

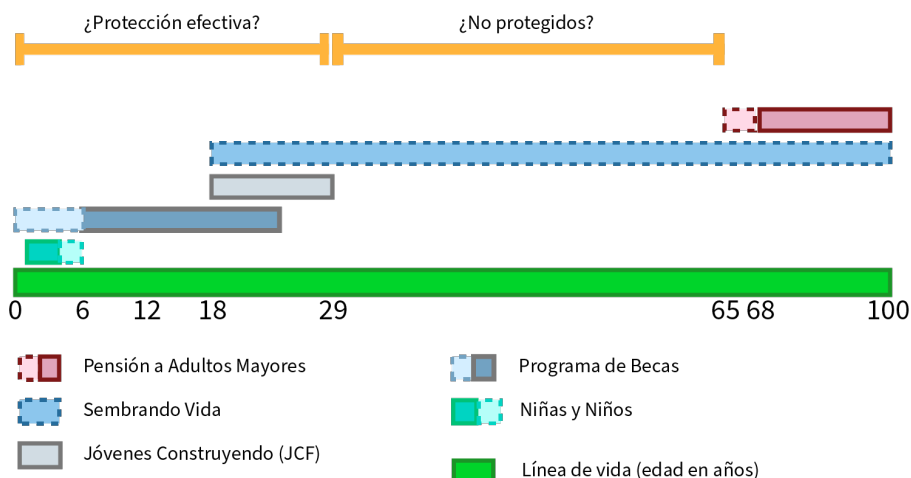
El punto de partida es identificar perfiles de población desprotegidos por el sistema actual de protección social. Para ello, usamos dos criterios: la ausencia de mecanismos que aborden riesgos y grupos de población específicos y la efectividad que tendrían los mecanismos existentes, a la luz de los indicadores de pobreza, carencia, vulnerabilidad y bienestar.

El diagrama 2 muestra varios desequilibrios que afectarían la cobertura efectiva.

Primero, la población en edad productiva no cuenta con mecanismos de protección social que potencien sus oportunidades para el empleo o la ocupación productiva. En particular, el grupo de 29 a 65 años de edad estaría desatendido y su vulnerabilidad se acentuaría por la baja cobertura de la seguridad social: el CONEVAL reportó que la carencia por acceso a la seguridad social fue de 52% de la población (66 millones de personas) en 2020 (13).

Así mismo, habría grupos de edad con cobertura ineffectiva de la protección social, como el que corresponde a la primera infancia.

Diagrama 2: Protección social de La Cuarta Transformación



Nota: las líneas punteadas indican focalización más allá de la edad.

Fuente: elaboración propia, con base en reglas de operación de los programas.

Un estado de bienestar y protección social basados en Derechos Humanos deben dar prioridad a la infancia, y el principal mecanismo de protección a niñas y niños en México, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños o PABNN (Niñas y Niños), sería insuficiente.

El objetivo general de ese programa Niñas y Niños es *contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y escolar de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo, o*

estudian y que no cuenten con la prestación de cuidados infantiles, así como promover el bienestar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en orfandad materna, para su manutención y educación; y su población objetivo es el grupo de madres y padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, sin acceso directo o por parentesco a los servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social como prestación laboral u otros medios y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y, de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad para niñas y niños con alguna discapacidad (14).

Ambos, objetivo general y población objetivo, parecen adecuados. Sin embargo, de acuerdo con una nota informativa del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (15), el presupuesto de la Secretaría de Bienestar (antes, Secretaría de Desarrollo Social) para la infancia habría pasado de 51,375.9 millones de pesos en 2018 a 2,598.6 millones de pesos en 2021 y a propuesta enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2022 es de 2,785.3 millones de pesos, una asignación presupuestal muy inferior a la de los demás programas (cuadro 1).

En general, las transferencias monetarias que reciben familias elegibles a los programas de la 4T serían insuficientes y no sustituyen a servicios de cuidado infantil ni a permisos de paternidad y maternidad de mayor duración y con enfoque de género, entre otras políticas que

deben formar parte de un sistema de protección social sensible a niñas y niños.

Cuadro 4: Prelación en el programa Sembrando Vida

| C R I T E R I O | P U N T A J E |
|--|----------------------|
| Con dos o más dependientes económicos | 5 |
| Jóvenes hombres o mujeres (18 a 29 años) | 3 |
| Mujeres indígenas o afroamericanas | 5 |
| Hombres o mujeres que no tienen otro programa con fines similares | 2 |
| Hombres indígenas o afroamericanos | 2 |
| Mujeres no indígenas | 5 |
| Superficie compacta | 3 |
| Presenta hasta 3 fracciones de terrenos | 2 |

Nota: SV prioriza en 2020 a 20 estados, y además establece que se dará prioridad a jóvenes en edad productiva, a mujeres campesinas, personas de pueblos originarios y afroamericanas y a sujetos agrarios que no participen en otro programa federal con fines similares. En caso de que haya una demanda mayor al programa de las hectáreas disponibles, se aplicará el criterio de prelación conforme a lo que indica el cuadro 4.

Fuente: reglas de operación del programa.

Las reglas de operación de algunos de los programas de la 4T mencionan el enfoque de género, pero más en términos de prelación en favor de las mujeres que en aspectos de diseño que logren su cobertura efectiva. Un ejemplo es SV, cuya tabla de prelación otorga 5 puntos a *mujeres no indígenas* y 5 puntos a *mujeres indígenas o afroamericanas* (cuadro 4), pero no considera en la dinámica de operación su inserción en oportunidades de empleo u ocupación de alta productividad, no aborda suficientemente las barreras al acceso y permanencia en el mercado laboral, ni toma en cuenta su desarrollo equilibrado.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro considera que en cuestión de brechas de género, según datos de la OCDE, las jóvenes de México tienen cuatro veces más desventaja por encima de los jóvenes de su edad. La falta de disponibilidad para las mujeres jóvenes es una de las principales razones que obstaculiza su inserción al mercado laboral. Sin embargo, el apoyo monetario es tanto para hombres como para mujeres sin distinción alguna.

El CONEVAL ha identificado que es importante que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro incorpore la perspectiva de género, estrategias multiculturales y esquemas diferenciados en favor de las y los jóvenes con mayores rezagos sociales... (16)

Los programas de protección social no sólo deben tener como objetivo responder deliberadamente a necesidades específicas de género, sino también esforzarse por transformar las normas sociales y de género

discriminatorias y nocivas que afectan las capacidades de las mujeres y las niñas y empoderarlas para que tomen decisiones y vivan con todo su potencial (17).

Más aun, el *World Social Protection Report 2020-2022* (10) subraya que *la COVID-19 ha provocado una respuesta política sin precedentes en el ámbito de la protección social. Los gobiernos se han puesto en marcha con la protección social como respuesta de primera línea para proteger la salud, el empleo y los ingresos de las personas, así como para garantizar la estabilidad social.* No obstante, hay retos pendientes, destacadamente: la protección social de los niños sigue siendo limitada y la protección social de las mujeres y los hombres en edad de trabajar es insuficiente para hacer frente a los principales riesgos.

En México, el CONEVAL estima que en el grupo de menores de 18 años de edad la pobreza aumentó de 50.3% a 52.6% y la pobreza extrema pasó de 8.7% a 10.6% del 2018 al 2020 (13).

De 2018 al 2020, aumentaron la pobreza moderada y la pobreza extrema en menores de 18 años.

De acuerdo con UNICEF, en México cuatro millones de niñas, niños y adolescentes están fuera del proceso educativo; 63% ha experimentado al menos una forma de castigo psicológico o físico por miembros de su hogar; nueve mil niños, niñas y adolescentes migrantes mexicanos detenidos en EE.UU. fueron repatriados (2017); una de cada

diez mujeres menores a 20 años han sido víctimas de abuso sexual en algún momento de sus vidas (18).

Del 2018 al 2020, en México un millón de mujeres se sumó a la pobreza extrema y el porcentaje que está en situación de pobreza pasó de 42.6% a 44.4% (13).

De 2018 al 2020, el porcentaje de mujeres en situación de pobreza extrema pasó de 7% a 8.5%.

La crisis por la COVID-19 ha evidenciado la vulnerabilidad de miles de millones de personas que parecían salir adelante relativamente bien, pero que no estaban adecuadamente protegidas de las ondas de choque socioeconómicas que ha emitido (10).

Un análisis exhaustivo del estado de bienestar de la 4T debe abordar aspectos como **la eficiencia** (por ejemplo, observar errores de inclusión y de exclusión y sus causas), **la justicia** (por ejemplo, verificar que existen mecanismos para corregir desigualdades); **la efectividad**, al verificar el impacto de los programas en indicadores de bienestar; y **la sostenibilidad**, al confirmar que sus premisas conducen a equilibrios actuariales, financieros y económicos factibles en el largo plazo. Atención especial merecen los sistemas públicos de salud, educación y vivienda.

Aquí, el foco son las políticas sobre niños, mujeres y población en edad productiva, ya que son esenciales en un estado de bienestar moderno, congruentes con el concepto de gestión óptima de riesgos y están en línea con


la eficiencia, justicia, efectividad y sostenibilidad que deben caracterizarle.



4

EL ESTADO DE BIENESTAR DE LA TERCERA VÍA

“Conforme superamos la pandemia, preparamos las reformas necesarias y aceleramos las transiciones gemelas verde y digital, creo que es hora de adaptar también el reglamento social (*social rulebook*). Un reglamento que asegure la solidaridad entre generaciones. Un reglamento que premie a los emprendedores que cuidan a sus empleados. Que se enfoque en puestos de trabajo y abra oportunidades. Que otorgue igual importancia a las competencias, la innovación y la **protección social.**” **Ursula von der Leyen.**

 Por qué necesita México un nuevo estado de bienestar?

En primer lugar, porque una parte significativa de la población no cuenta con protección efectiva.

Además, porque se requiere fortalecer el enfoque de derechos del sistema actual.

Igualmente, porque el estado de bienestar actual sería insostenible si no se priorizan mecanismos que incrementen la productividad.

También, por los cambios paradigmáticos de los últimos años, relacionados con fenómenos como la transición digital y la COVID-19.

Finalmente, por los retos que hay en el horizonte, especialmente el Cambio Climático.

Y, en medio de nuevos riesgos e incertidumbre, ¿qué forma debe tener el estado de bienestar?

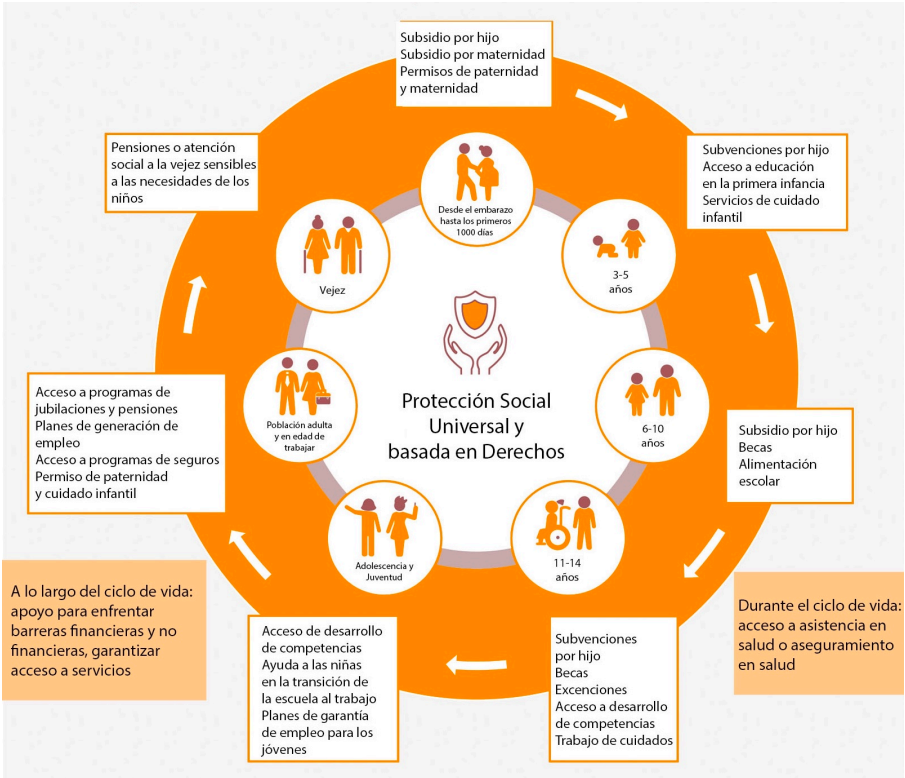
Ni más Estado, ni neoliberalismo, sino una **tercera vía como la mejor síntesis de la experiencia propia de las últimas décadas y las buenas prácticas globales.**

El estado de bienestar de la tercera vía debe ser justo, eficiente, efectivo y sostenible.

El enfoque debe ser en el ciclo de vida, de modo que se atiendan a todas los grupos poblacionales y se reconozcan los riesgos que enfrenta cada uno y oportunidades para su desarrollo.

La prioridad deben ser los niños, a través de lo que UNICEF ha caracterizado como protección social sensible a la infancia (diagrama 3).

Diagrama 3: Protección social sensible a los niños y durante todo el ciclo de vida



Fuente: UNICEF.

Las transferencias monetarias regulares a hogares con niños pequeños y adolescentes son un gran paso, pero

insuficiente para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza, la carencia y la vulnerabilidad.

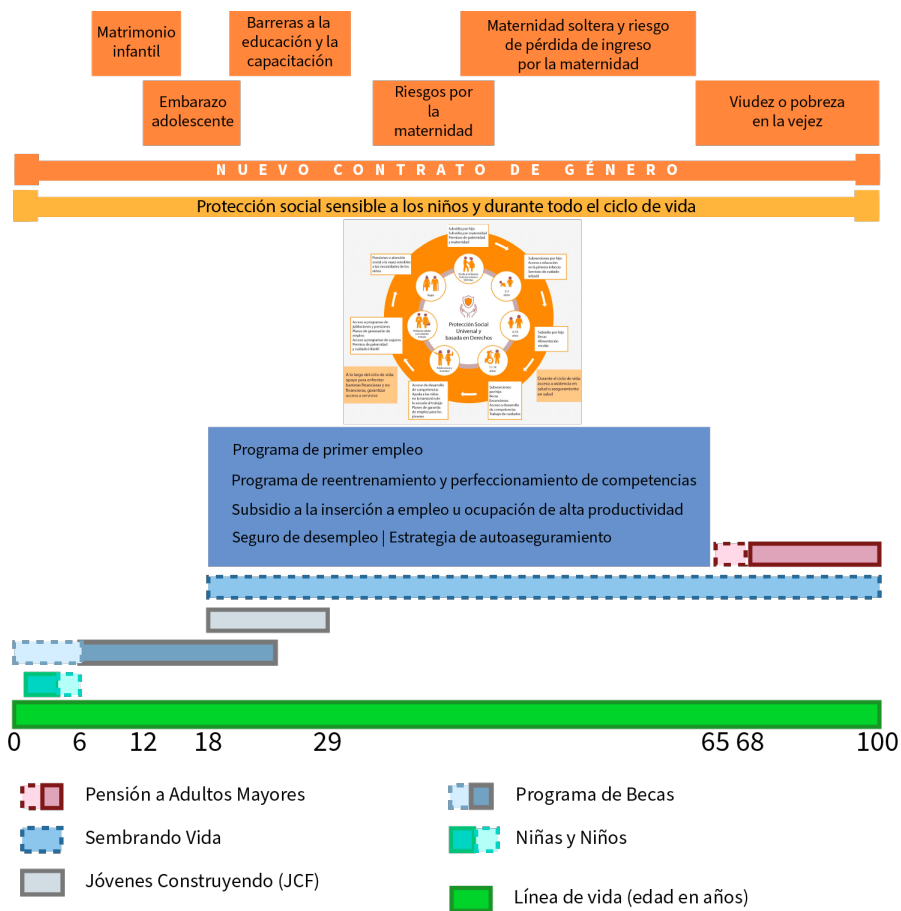
Es necesario estudiar con más detalle la situación de las niñas y niños; un punto de partida es revisar la definición de la pobreza infantil, para conocer mejor la distribución de recursos al interior del hogar y su impacto en el bienestar de sus miembros. Posiblemente, hay niñas y niños pobres en hogares no pobres.

Un sistema de protección social sensible a los niños debe ser armónico con la protección a las mujeres, y el estado de bienestar de la tercera vía debe reflejar claramente un nuevo contrato de género (diagrama 4).

La protección social sensible al género y a la edad debe abordar de forma explícita los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las mujeres durante el ciclo de vida, desde el matrimonio infantil hasta la pobreza en la viudez o la vejez (diagrama 4).

El impacto de la protección efectiva a las mujeres sería significativo. Si las mujeres participaran en el mercado laboral a la misma tasa que los hombres, el ingreso per cápita del país sería 22 por ciento más alto. El Banco Mundial ha encontrado que los *bajos niveles de participación femenina en el trabajo remunerado y el espíritu empresarial representan una gran pérdida de productividad y, por lo tanto, una pérdida en el Producto Interno Bruto (PIB) (19).*

Diagrama 4: Protección social de La Tercera Vía



Nota: las líneas punteadas indican focalización más allá de la edad.

Fuente: elaboración propia, con base en reglas de operación de los programas.

Los mecanismos de protección social deberán *garantizar condiciones de trabajo decentes, igualdad de remuneración y prestación de servicios de atención asequibles y de*

calidad y acceso a modalidades de trabajo flexibles (por ejemplo, que motiven la lactancia materna); igualmente, garantizar el acceso independiente de las mujeres a activos, incluidos la tierra, el capital y el crédito, a transferencias y servicios adecuados, y ampliar las oportunidades de empleo productivo y medios de vida sostenibles; y facilitar vínculos con otros servicios complementarios para hombres y mujeres, niños y niñas, incluidas iniciativas de diálogo para abordar las normas discriminatorias de género (cuadro 5) (17).

Cuadro 5: Vías para generar cambios transformadores a través de la protección social sensible al género y a la edad

Cambiar la dinámica de la toma de decisiones en el hogar y reequilibrar las relaciones de poder, mediante la reducción de la inseguridad de ingresos y la pobreza de las mujeres o la reducción de la pobreza y el estrés económico del hogar.

Cambiar las normas sociales y de género, incluso en torno a los roles de género, como el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico, incluido el incentivo de una mayor participación de los niños y los hombres en el trabajo doméstico y no remunerado, una mayor disponibilidad de servicios de cuidado con perspectiva de género y un aumento de las tasas de participación femenina en la fuerza laboral.

Fomentar las inversiones en el desarrollo humano de los hogares, incluido el de los niños y adolescentes, mediante un aumento de los ingresos disponibles (reducción de la pobreza y mayor seguridad de los ingresos), incentivos o efectos de señalización.

Permitir que los proveedores de servicios sean más sensibles al género fortaleciendo su capacidad para abordar los prejuicios de género, brindar respuestas centradas en el empoderamiento (por ejemplo, a la violencia de género) y garantizar la igualdad de género en la implementación del programa.

Abordar la autonomía, la confianza y la autoeficacia, incluso mediante la reducción del estrés mental y los conflictos domésticos derivados de la carga de la pobreza.

Fuente: Gender-Responsive Age-Sensitive Social Protection:
A conceptual framework.
UNICEF.

Tanto las características individuales como la falta de acceso a insumos productivos -según se indica en La Participación Laboral de la Mujer en México de El Banco- pueden ser obstáculos a la participación laboral femenina, incluyendo el acceso a servicios de cuidado infantil confiable, las condiciones de empleo y las normas sociales (19).

En *Childcare Services in Mexico: Scenarios of Demand, Supply and Financing (20)*, Ricardo Cantú et al. utilizan datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2017 para comparar el impacto de dos mecanismos de protección social:

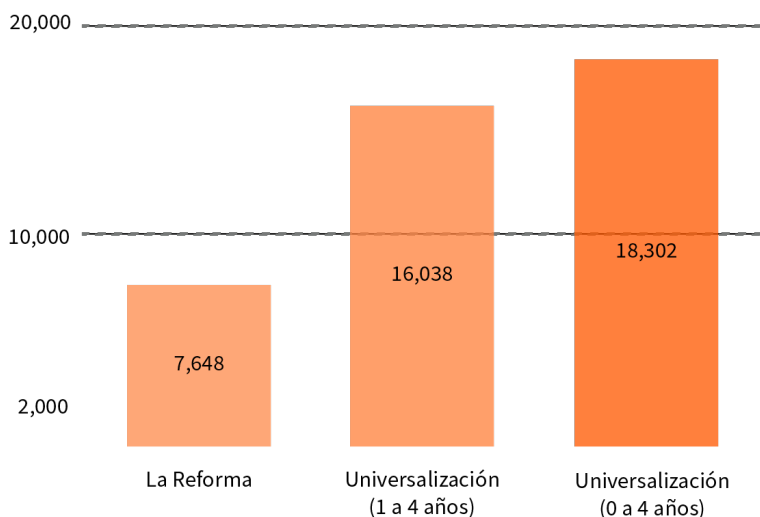
- *La propuesta de reforma a los artículos 201 y 205 de la Ley de Seguridad Social (IMSS) y el artículo 2-XIX del Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil de la Ley del ISSSTE, que implicaría elegibilidad para los hijos de madres que no tienen acceso a los servicios de cuidado infantil del IMSS o ISSSTE, pero cuya pareja sí los tiene.*

Y dos modalidades de universalización de un subsidio equivalente al que proporciona actualmente el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños (PABNN):

- *Extensión de la transferencia de efectivo por hijo a madres, padres o tutores con hijos en edades entre uno y cuatro años (uno a seis años en caso de que el hijo/a tenga alguna discapacidad).*
- *Transferencia en forma de voucher de un subsidio de la misma cantidad por hijo/a pagada directamente al proveedor del servicio, es decir condicional a la inscripción.*

La figura 1 muestra el impacto de las dos alternativas (la reforma y la universalización).

Figura 1: Mujeres adicionales que se incorporarían al mercado laboral



Fuente: *Childcare Services in Mexico: Scenarios of Demand, Supply and Financing* (Ricardo Cantú et al.)

Una de las conclusiones importantes es que el 54% (5 millones de madres) se beneficiarían *potencialmente* del subsidio, y la cifra aumentaría a 64.6% (6 millones de madres) si se incluyese a niños menores de un año de edad.

Otro resultado importante es que *la modalidad de transferencia alcanzaría a mayor número de familias de bajos ingresos y el voucher sería la modalidad más costo-efectiva.*

En donde el mercado falla, el Estado debe intervenir para impulsar la productividad. Por ejemplo, al ofrecer mecanismos para manejar el riesgo de pérdida de ingreso por desempleo u otorgando incentivos al reentrenamiento y perfeccionamiento de competencias.

El sistema de incentivos de JCF debe ser revisado o el programa debe ser sustituido por uno que priorice la productividad y la competitividad. La simulación de aprendices y centros de trabajo -e incumplimiento de las reglas de operación- se da cuando no hay creación de valor, cuando los jóvenes no aportan a su empleador. En algunos casos, esto sería así porque las empresas tienen modelos de negocios obsoletos y no son competitivas; en otros casos, la razón sería que los aprendices no desarrollan competencias que incrementen su productividad significativamente.

Al respecto, el CONEVAL ha sugerido generar los mecanismos y la información que permitan dar cuenta de los resultados de la capacitación de los aprendices. *Contar con esta información permitirá identificar el cambio que el programa logró en las y los jóvenes, en relación con los temas indicados en el diagnóstico, como son: inclusión laboral, mejora de la empleabilidad, desarrollo de habilidades, empleo en un trabajo decente...*(16)

Un programa de primer empleo debe basarse en análisis económico que aborde detalladamente cada región, sector, industria, actividad, perfil de empresa y aprendiz. El Banco

de México debe tener un rol más activo en este propósito -como lo tienen los bancos regionales del Sistema de la Reserva Federal de EE.UU.- por la información que genera, por su capacidad de análisis y por las facultades que la ley le otorga para tener presencia regional y asesorar al Poder Ejecutivo.

Por último, el creciente acceso a mercados de valores, gracias a las *fintech*, es una gran oportunidad para construir mecanismos complementarios de gestión de riesgos: un programa de educación financiera e incentivos directos a la participación de inversionistas individuales conduciría a portafolios mejor equilibrados e, incluso, a modalidades de autoaseguramiento contra la pérdida de ingreso laboral.

Más allá del gobierno

El estado de bienestar de una tercera vía debe reconocer que la intervención gubernamental es necesaria para corregir desigualdades y fallas del mercado, pero debe considerar a la vez que el mercado y otros mecanismos sociales son igualmente importantes.

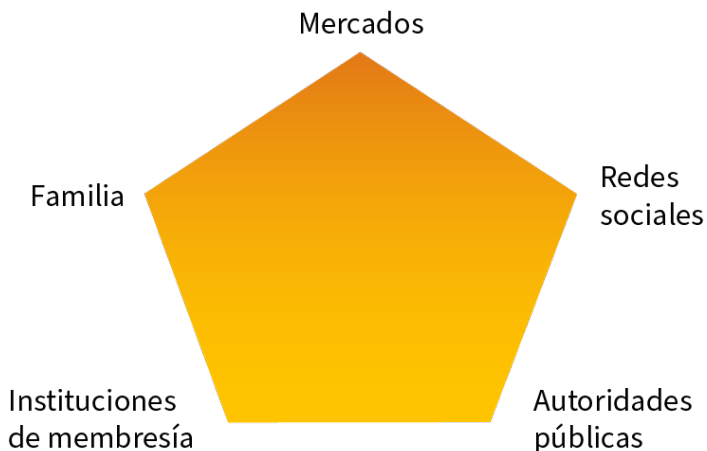
Al respecto, de Neubourg, Cebotari y Karpati (7) plantean:

¿En qué medida debe ser social el manejo de riesgos?

En ausencia de instrumentos de protección social públicos formales, los riesgos y las situaciones adversas en caso de riesgo se gestionan por otros canales; después de todo, las 'autoridades públicas' son sólo uno de los vértices del

“Pentágono del Bienestar” (figura 2) (21). Cuando se enfrentan a un riesgo que amenaza su sustento y las autoridades públicas no intervienen, la gente busca ayuda a través de los otros vértices del pentágono del bienestar.

Figura 2: El pentágono del bienestar



Fuente: The Welfare Pentagon and the Social Management of Risks (Chris de Neubourg).

En México, hogares e individuos se organizan de diversas formas para enfrentar eventos que amenazan su bienestar (e.g. una enfermedad) o para aprovechar oportunidades (e.g. contar con capital semilla para emprender), y en ocasiones lo hacen a través de mecanismos privados formales o informales. Ejemplos son desde una tanda o cajas de ahorro administradas por asociaciones de producción rural o de comercio minorista urbano, hasta los seguros privados o los fondos de mutuo.

Entre los mecanismos privados, las remesas destacan. En agosto del 2021, hogares en México recibieron la cifra récord de 4,743 millones de dólares. En los primeros ocho meses del año, entraron 32,931 millones de dólares en remesas al país, lo que significa un incremento de 24.8% respecto al mismo periodo de 2020 (22).

Gran parte de las remesas que recibieron los hogares mexicanos en 2020 fueron destinadas a gasto esencial, como alimentación, salud, vivienda y servicios básicos. Más del 78% lo usaron para comida y vestido y más de 800,000 hogares reportan cubrir más del 50% del gasto en alimento con remesas. Hogares encabezados por mujeres usan el 54% en salud (23) (24).

Una mejor gestión financiera es parte del beneficio potencial de las remesas. 12.5% de los recursos que reciben los hogares encabezados por hombres son utilizados para pagar deuda o adquirir un terreno. Y la ruta de crecimiento es aun larga, pues solamente el 10.4% de las remesas son enviadas a través de un banco (24).

El estado de bienestar de la tercera vía reconoce que la protección social incluye mecanismos de manejo de riesgos más allá de los públicos formales: en sociedades como la mexicana, la familia, los amigos, la gente cercana, conforman una red de seguridad básica; en México, ese capital social es determinante de la pobreza y el bienestar



5

LA POLÍTICA DE LA TERCERA VÍA

Del maniqueísmo del “tú o yo”, “liberales contra conservadores” y “estatismo exacerbado o liberalismo puro”, a gobiernos de coalición de base amplia y en torno a un programa con consenso robusto.

Es difícil -y quizá inútil- ubicar en el espectro clásico originado en Europa a las fuerzas políticas que son hoy más relevantes en México. Las razones son diversas: por un lado, algunos partidos políticos han surgido como alianzas pragmáticas para aprovechar coyunturas y acceder al poder y no como resultado de un diálogo significativo que se resuma en posturas ideológicas claras; por otro lado, al interior de los partidos se hallan grupos con posturas diversas sin que uno domine por periodos suficientemente largos como para que sus ideas se arraiguen en la mayoría y se conviertan en “las ideas del partido”; más aun, el debate al interior de los partidos políticos no se convierte con claridad en síntesis de la pluralidad interna que se refleje en una agenda o programa; con frecuencia, los partidos

políticos tienen comportamiento liberal en un ámbito o tema y se muestran conservadores en otro (algunos estudiosos han caracterizado así a la tercera vía, por ejemplo, a la combinación de liberalismo económico con posturas conservadoras y mayor intervención del Estado en temas polémicos como la legalización del aborto o el matrimonio igualitario o para la salvaguarda de derechos como el derecho a una vivienda digna); finalmente, las fuerzas más allá de partidos políticos no promueven agendas amplias, sino que se especializan y con orientación práctica, más que ideológica.

En el caso de México, entonces, ¿cómo emergería una tercera vía que promueva un nuevo estado de bienestar?

Abordemos tres escenarios:

- La evolución de la 4T.
- La reorganización de partidos políticos de oposición a la 4T, para conformar una gran coalición.
- El surgimiento de una nueva fuerza, encauzada en un partido político que evolucione y la cobije o en un nuevo partido político.

En tanto se mantenga el diseño institucional actual, será la acción política al interior de los partidos y entre sus líderes la que determine las probabilidades de esos escenarios (caso distinto sería si hubiese reelección presidencial o segunda vuelta).

La evolución de la 4T -en el sentido de la política pública- surgiría de crítica interna, alimentada por factores externos, que lleve a un cambio importante de equilibrio de poder y programa. Esto sucedería si actores relevantes promueven exitosamente contenidos significativamente diferentes a los del discurso del Presidente López Obrador y las acciones de su gobierno. La motivación sería los intereses propios de esos actores, alimentada de su lectura del electorado. El resultado tendría que reflejarse en el control de su partido político y aliados; en el manejo de candidaturas.

Los partidos políticos de oposición han conformado alianzas para competir en procesos electorales recientes. Sin embargo, el motivador principal no ha sido un programa compartido -y menos una ideología común- sino el acceso al poder; además, los resultados electorales han sido mixtos. Una reorganización electoralmente exitosa se basaría en una coalición más amplia y un programa que convoque a la sociedad y movilice el voto.

El tercer escenario sería resultado de un oportunismo inteligente. Habría que aprovechar déficits de representación que se observan tanto en el diálogo público, como en candidaturas y cargos de elección popular; dar voz a temas que son prioritarios para el electorado, muchos de ellos contenidos en un nuevo estado de bienestar.

En todos los escenarios, estos u otros, se mantiene el reto de llevar al territorio el mensaje de lo nuevo. La concepción e instrumentación exitosa de un nuevo estado de bienestar debe ser resultado de un proceso altamente democrático,

con mucha participación ciudadana, que aborde disparidades regionales en cuanto al estado y potencial de desarrollo, equilibrios político electorales y distribución de recursos públicos, entre otros retos.

De ese modo, se fortalecería la ciudadanía, condición necesaria para combatir a fondo la mercantilización -*commoditization*- de voluntades (e.g. “vota por mí para que continúen los programas sociales”); alejar a la sociedad mexicana de los discursos de lucha de clases y mediar la búsqueda de estatus social de individuos y familias.

La tercera vía mexicana se diferenciaría de otras experiencias internacionales al surgir “desde abajo”, reflejarse en un pacto federal fortalecido y a la mexicana, y concretarse en un nuevo sistema de protección social y un estado de bienestar eficiente, efectivo, justo y sostenible.

Buena parte del esfuerzo colectivo debe centrarse en encontrar e implementar esos modelos de participación y organización social al nivel de la célula básica; una buena noticia es que ya hay experiencias valiosas en el país y lideradas por jóvenes y mujeres. Esa es la ruta.



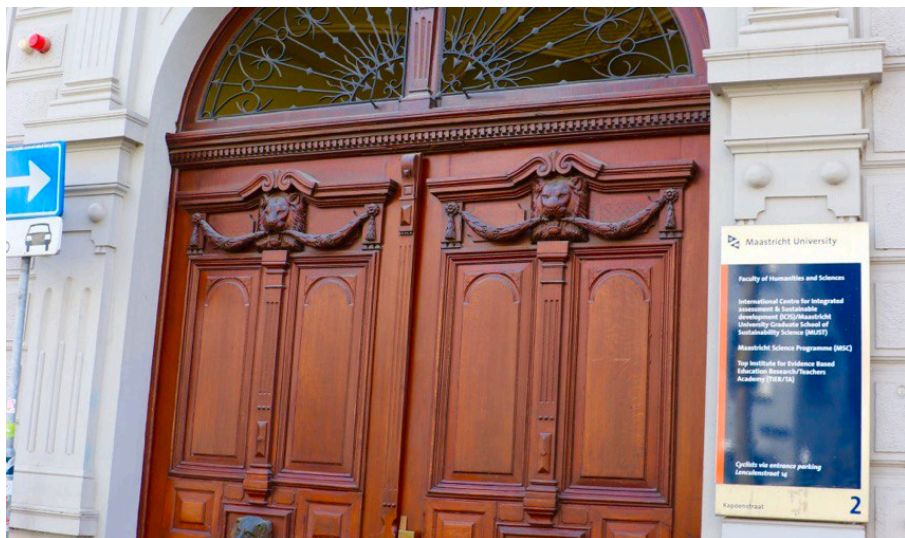
REFERENCIAS

- (1) *La Tercera Vía: La Renovación de la Socialdemocracia* (Anthony Giddens; 1998).
- (2) *Why we need a new Welfare State* (Gøsta Esping-Andersen; 2002).
- (3) *The Welfare State in the European Union* (Pierre Pestieau; 2006).
- (4) *Introduction. The welfare economics of the welfare state, European Economic Review* (Agnar Sandmo; 1995).
- (5) *Financing social protection* (Michael Cichon et al.; 2004).
- (6) *The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012–2022* (The World Bank; 2012).
- (7) *Systematic approaches to social protection*, capítulo 11 del *Handbook on Social Protection Systems* (Chris de Neubourg, Victor Cebotari and Julia Karpati; 2021).
- (8) *Conferencia matutina del Presidente Andrés Manuel López Obrador, 8 de febrero del 2021, Palacio Nacional de México.*

- (9) *Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021.*
- (10) *World Social Protection Report 2020-2022. Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future (ILO; 2021).*
- (11) *COMUNICADO No.09 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): CONEVAL PRESENTA LAS ESTIMACIONES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL 2018 y 2020 (CONEVAL; 2021).*
- (12) *Comparecencia de Javier May Rodríguez, Secretario de Bienestar, ante el Pleno del Senado de la República, como parte del análisis del Tercer Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador: “En 2022 el presupuesto para los programas de la Secretaría de Bienestar habrá crecido 556% en comparación con 2018.”*
- (13) *Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020 (CONEVAL; 2021).*
- (14) *Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2021.*
- (15) *Recursos Federales para Niñas, Niños y Adolescentes en el PPEF 2021. Nota informativa (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; 2020).*

- (16) *COMUNICADO No.10 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: AVANCES Y RETOS DEL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO* (CONEVAL; 2021).
- (17) *SOCIAL PROTECTION TO PROMOTE GENDER EQUALITY AND WOMEN'S AND GIRLS' EMPOWERMENT. A joint statement to the 63rd session of the Commission on the Status of Women* (SPIAC-B; 2019).
- (18) *Indicadores clave de UNICEF México, disponibles en <https://unicef.org.mx/>*
- (19) *La Participación Laboral de la Mujer en México* (Banco Mundial; 2020).
- (20) *Childcare Services in Mexico: Scenarios of Demand, Supply and Financing* (Ricardo Cantú et al.; 2020).
- (21) *The Welfare Pentagon and the Social Management of Risks* (Chris de Neubourg; 2002).
- (22) *Ingresos y Egresos por Remesas, agosto de 2021. Reporte Analítico* (Banco de México).
- (23) *Anuario de Migración y Remesas México 2020.*
- (24) *Anuario de Migración y Remesas México 2021.*

SOBRE LOS AUTORES



Patricia, Victor y David fueron investigadores del Programa Europeo de Políticas de Protección Social, hospedado por la Universidad de Maastricht y patrocinado por el Programa Marie Curie y universidades de Alemania, Dinamarca, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido y Suecia. Han participado en proyectos de investigación, docencia y consultoría para UNICEF, OIT, El Banco Mundial y otras agencias y programas de la ONU, en África, América, Asia y Europa.

Conoce más de ellos y del resto de la #RedORANJE en Oranje.world



© **Oranje University**

Oranje.world

info@oranjeuniversity.mx

TW: @OranjeWorld

FB: @OranjeWorld

SP Series

2021