

# CS

## Nuevas perspectivas sobre desigualdad y política social en América Latina

Número  
ESPECIAL

2022



JULIO 2022

ISSN 2011-0324 • e-ISSN 2665-4814

# CS

**Número  
ESPECIAL**

2022

**Una publicación de la  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

 Editorial  
Universidad  
Icesi

 UNIVERSIDAD  
**ICESI**

## Universidad Icesi

### Rector

Esteban Piedrahita Uribe

### Secretaria general

María Cristina Navia Klemperer

### Director académico

José Hernando Bahamón Lozano

### Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Jerónimo Botero Marino

### Director del Centro de Investigaciones CIES

Enrique Rodríguez Caporali

### Coordinador de la Editorial Universidad Icesi

Adolfo A. Abadía

### Secretaria del Centro de Investigaciones CIES

Diana Carolina Rodríguez O.

### Editor

Felipe Van der Huck | fvan@icesi.edu.co

### Editores invitados

Silvia Otero-Bahamón | silvia.otero@urosario.edu.co

Laura García-Montoya | laura.garciamontoya@utoronto.ca

Juan José Fernández-Dusso | jjfernandez@icesi.edu.co

### Asistente editorial

Laura Daniela Millares Gutiérrez | ldmillares@icesi.edu.co

### Diseño y diagramación

Natalia Ayala Pacini | nataliaayalabp@gmail.com

### Revisión de estilo

Journals & Authors | info@jasolutions.com.co

## Consejo editorial

### Mauricio Archila (Ph. D.)

Universidad Nacional de Colombia, Colombia  
marchilan@gmail.com

### Fernando Urrea (M. Sc.)

Universidad del Valle, Colombia  
furrealgiraldo@yahoo.com

### Juan Pablo Milanese (Ph. D.)

Universidad Icesi, Colombia  
jmilanese@icesi.edu.co

### Rafael Silva-Vega (Ph. D.)

Universidad Icesi, Colombia  
rsilva1@icesi.edu.co

### Aurora Vergara (Ph. D.)

Universidad Icesi, Colombia  
avergara@icesi.edu.co

### Victor Lazarevich-Jeifets (Ph. D.)

Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia  
jeifets@gmail.com

### Laura Gamboa-Gutiérrez (Ph. D.)

Utah State University, Estados Unidos  
laura.gamboa@utah.edu

### Carmen Caamaño (Ph. D.)

Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
carmen.caamano@ucr.ac.cr

### Flavia Freidenberg (Ph. D.)

Universidad Nacional Autónoma de México, México  
ffreidenberg@gmail.com

### Debra Ann Castillo (Ph. D.)

Cornell University, Estados Unidos  
debra.castillo@gmail.com

### Ariel C. Armony (Ph. D.)

University of Pittsburgh, Estados Unidos  
armony@pitt.edu

### Igor José de Renó-Machado (Ph. D.)

Universidade Federal de São Carlos, Brasil  
igor@power.ufscar.br

### María Antonia Garcés (Ph. D.)

Cornell University, Estados Unidos  
mg43@cornell.edu

### Simonne Teixeira (Ph. D.)

Universidade Estadual do Norte Fluminense, Brasil  
simonne@uenf.br

### Luis Reygadas (Ph. D.)

Universidad Autónoma Metropolitana de México, México  
lreygadas@yahoo.com.mx

### Margarita Batlle (Ph. D.)

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile  
mabattle@uc.cl

### Andrés Felipe Rengifo (Ph. D.)

Rutgers University, Estados Unidos  
arengifo@scj.rutgers.edu

### Andrés Malamud (Ph. D.)

Universidad de Lisboa, Portugal  
andres.malamud@eui.eu

### Kia Lilly Caldwell (Ph. D.)

University of North Carolina at Chapel Hill, Estados Unidos  
klcaldwe@email.unc.edu

### Mercedes Prieto (Ph. D.)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador  
mprieto@flacso.edu.ec



Editorial  
Universidad  
Icesi

Revista CS ISSN 2011-0324 · e-ISSN 2665-4814

Calle 18 núm. 122-135 (Pance), Cali - Colombia, A.A. 25608, Tel. +57 (2) 555 2334

Fax: +57 (2) 555 1441 | www.icesi.edu.co/revista\_cs | cs@icesi.edu.co

Gracias especiales a las siguientes personas  
por participar como árbitros en este número:

**João Gabriel de Araujo Oliveira**  
Universidade de Brasília, Brasil

**Elaine Rossetti Behring**  
Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brasil

**Josiane Soares Santos**  
Universidade Federal de Sergipe, Brasil

**Carlos Humberto Ortiz Quevedo**  
Universidad del Valle, Colombia

**Luz María Ferrada Bórquez**  
Universidad de Los Lagos, Chile

**María Luisa Méndez**  
Pontificia Universidad Católica de Chile

**Modesto Gayo**  
Universidad Diego Portales, Chile

**Pablo Forni**  
CONICET, Argentina - Universidad del Salvador,  
Argentina

**Santiago Sorroche**  
CONICET, Argentina

**Reyna Elizabeth Rodríguez Pérez**  
Universidad Autónoma de Coahuila, México

**Wilson Santiago Albuja-Echeverría**  
FLACSO, Ecuador

**Claudia Tello de la Torre**  
CentroGeo Ciudad de México

**Blanca Cecilia Zuluaga Díaz**  
Universidad Icesi, Colombia



*Revista CS* es una publicación arbitrada de acceso abierto con al menos dos pares ciegos y periodicidad cuatrimestral. Tiene como objetivo principal generar un espacio de discusión interdisciplinar sobre problemáticas latinoamericanas que combine perspectivas locales, nacionales y globales. En *Rev. CS* apostamos por abrir las ciencias sociales a un diálogo de saberes que se reconoce en la diversidad y la tensión, pero también en la especificidad de disciplinas como la antropología, la sociología, la ciencia política, la psicología y la historia, y campos de estudio como la comunicación y la cultura.

La revista privilegia la publicación de artículos de investigación y está dirigida a profesionales y estudiantes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, interesados en problemas históricos y contemporáneos de América Latina y el Caribe. De igual manera, desde *Rev. CS* impulsamos redes y espacios que faciliten las interacciones entre investigadores, pensadores, activistas y diseñadores de políticas públicas de universidades, centros de investigación y organizaciones sociales. De esta manera contribuimos a los debates sobre las cuestiones que inciden y definen la situación actual de la región.

**La *Revista CS* recibe artículos de manera permanente en inglés, español o portugués. Información para envío de artículos: [www.icesi.edu.co/revista\\_cs](http://www.icesi.edu.co/revista_cs)**

.....

*Revista CS* is an open access two blind peer-reviewed publication and appears three times a year. Its main objective is to generate a space for interdisciplinary discussion on Latin American issues which combines local, national and global perspectives. *Rev. CS* is committed to open social sciences in a dialogue of knowledge that recognizes itself in the diversity and tension, but also on the specificity of disciplines such as anthropology, sociology, political science, psychology, and history, and fields study as communication and culture.

The journal publishes mainly research articles, and is aimed at professionals and students from different disciplines of social sciences interested in historical and contemporary problems of Latin America and the Caribbean. Similarly, *Rev. CS* promotes networks and spaces that facilitate interaction between researchers, thinkers, activists and policy makers from universities, research centers and social organizations. Thus, we contribute to social debates on issues that affect and define the current situation in the region.

***Revista CS* is permanently receiving manuscripts in English, Spanish, or Portuguese. Information for submitting manuscripts: [www.icesi.edu.co/revista\\_cs](http://www.icesi.edu.co/revista_cs)**





Esta revista está indexada en:

### **Índices y bases de datos**

#### **PUBLINDEX-COLCIENCIAS**

#### **REDALYC**

(Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal )

#### **SCIELO COLOMBIA**

(Scientific Electronic Library Online)

#### **EBSCO**

(Fuente Académica Premier y Fuente Académica Plus)

#### **JOURNAL SCHOLAR METRICS**

(EC3 Research Group)

#### **MIAR**

(Matriz de Información para el Análisis de Revistas)

#### **CLASE**

(Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades)

#### **DIALNET**

(Difusión de Alertas en la Red)

#### **WEB OF SCIENCE**

(Emerging Sources Citation Index)

#### **LATAM**

(Estudios Latinamericanos)

#### **PROQUEST**

(Linguistics & Language Behavior Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts y PAIS Internacional)

#### **V/LEX**

(vLex Networks)

#### **SHERPA/ROMEO**

(Rights METadata for Open archiving)

#### **ERIH PLUS**

### **Directorios y motores de búsqueda**

#### **DOAJ**

(Directory of Open Access Journals)

#### **CREDI**

(Centro de Recursos Documentales e Informáticos - OEI)

#### **LATINDEX**

(Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

#### **REDIB**

(Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

#### **GOOGLE SCHOLAR**

.....  
© Derechos reservados de autor

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite título, autor y fuente institucional.

Sitio web y correspondencia:  
[www.icesi.edu.co/revista\\_cs](http://www.icesi.edu.co/revista_cs)  
[cs@icesi.edu.co](mailto:cs@icesi.edu.co)

# Índice

## **Presentación**

---

- 11 Silvia Otero-Bahamón | *Laura García-Montoya* | *Juan José Fernández-Dusso*  
**Nuevas perspectivas sobre desigualdad y política social en América Latina**

## **Artículos**

---

- 19 *Fernando Augusto Mansor-De Mattos* | *Marcus Ianoni* | *Paulo Roberto Mello-Cunha*  
**Neoliberalismo, ampliação das desigualdades e desconstrução da democracia**

*Neoliberalismo, expansión de las desigualdades y deconstrucción de la democracia*

*Neoliberalism, Expansion of Inequalities and Deconstruction of Democracy*

.....

- 51 *Lucía Trujillo* | *Magdalena Tóffoli* | *Martín Retamozo*  
**Desigualdades y nuevos actores colectivos en Argentina. De piqueteros a trabajadores de la economía popular (1995-2019)**

*Inequalities and New Collective Actors in Argentina. From Piqueteros to Popular Economy Workers (1995-2019)*

.....

- 89 María José Álvarez-Rivadulla | *Juan A. Bogliaccini* | *Rosario Queirolo* | *Cecilia Rossel*  
**Decisiones educativas y prácticas de reproducción de clase en sectores medios-altos en Montevideo**

*Educational Decisions and Class Reproduction Practices among Upper Middle Classes in Montevideo*

.....

- 117 Andrés Aleán-Romero  
**Los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral en cuatro ciudades colombianas: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, 2001-2021. Evidencia de regresiones por cuantiles**  
*The Determinants of Labor Income Inequality in Four Colombian Cities: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, and Pereira, 2001-2021. Evidence from Quantile Regressions*  
.....
- 139 Silvia Otero-Bahamón | Liney Álvarez-Altamiranda | Andrés Miguel Sampayo | Jorge Luis Alvis  
**Trayectorias divergentes de la desigualdad en las ciudades intermedias: el rol de las pensiones y las ayudas en la reducción de la desigualdad de ingresos**  
*Divergent Inequality Trajectories in Intermediate Cities: The Role of Income From Pensions and Transfers in Reducing Inequality*  
.....
- 173 Andrea Otero-Cortés | Edson Acosta-Ariza  
**Desigualdades en el mercado laboral urbano-rural en Colombia, 2010-2019**  
*Rural-Urban Inequality in the Labor Market in Colombia, 2010-2019*



## **Presentación**

Es ampliamente conocido que América Latina es la región más desigual del mundo (Ábramo, 2019; Lustig, 2020; Sánchez-Ancochea, 2020). En la actualidad, el 10% de la población más rica de la región concentra el 71% de la riqueza, mientras que aproximadamente un tercio de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (CEPAL, 2020). La pandemia del COVID-19 no sólo profundizó la desigualdad, sino que dejó en evidencia las enormes diferencias entre territorios, etnias, géneros y ocupaciones sociales en aspectos tan diversos como acceso a internet, servicios de salud, agua potable en casa y seguridad alimentaria. Varios factores estructurales configuran este crudo panorama de las múltiples desigualdades: los legados de la estructura colonial que operaron en contra de afrodescendientes e indígenas (Acemoglu *et al.*, 2001); la economía basada en la explotación de materias primas (Williamson, 2015; Ocampo, 2017; Frankema, 2009); las limitaciones de los Estados en la provisión de servicios públicos de buena calidad (Otero-Bahamón, 2020); democratizaciones incompletas (Acemoglu y Robinson, 2006; Boix, 2003); la sobresaliente capacidad de determinados grupos de poder de moldear la política pública (Fairfield, 2015; García-Montoya, 2020); políticas sociales segmentadas (Pribble, 2013; Garay, 2017); así como dinámicas de corrupción y clientelismo (Berens, 2021), entre otros.

En las últimas dos décadas las respuestas de política social han dado resultados positivos sobre la disminución de algunos tipos de desigualdad en varios países de la región. La creciente literatura comparativa ha avanzado en explicar los factores que han permitido expandir la educación, la salud y los ingresos entre los adultos mayores y las personas más pobres. Hemos aprendido mucho en los últimos años sobre el rol de los gobiernos de izquierda, la competencia política, los movimientos sociales, los tipos de partidos políticos y la profundización de la democracia (Garay, 2017; Pribble, 2013; Holland, 2017; Huber; Stephens, 2012; Lustig *et al.*, 2017; Kapiszewski; Levitsky; Yashar, 2021). A pesar de todos estos avances, todavía hay mucho que conocer sobre las diferencias entre formulación e implementación de las políticas sociales, el rol de actores no estatales, las dimensiones sub-nacionales de las mismas y sus limitaciones para disminuir formas de desigualdad más estructurales o invisibles.

Además, existen todavía muchos aspectos de la desigualdad en la región que desconocemos o que no se han investigado lo suficiente. Esto porque los estudios

han privilegiado un tipo de desigualdad –desigualdad de ingresos vertical o entre individuos–, un nivel de análisis –el nivel nacional–, y una temporalidad –los cambios de las últimas dos décadas–. Conocemos mucho menos sobre desigualdad horizontal –aquella que se provoca porque el acceso a beneficios y oportunidades está determinado por la pertenencia a grandes categorías sociales– (Stewart, 2002); sobre cómo la desigualdad se refleja en otros aspectos como la salud, la vivienda y la educación (Otero-Bahamón, 2019); sobre cómo la desigualdad tiene manifestaciones diferenciadas en los niveles subnacionales (Niedzwiecki, 2018, Otero-Bahamón 2019); y sobre por qué la persistencia de altos niveles de desigualdad se debe a su continua reproducción histórica y espacial (García-Montoya, 2020). Tampoco sabemos mucho sobre cómo el género, la ruralidad, la pertenencia a una región y la pertenencia étnica interactúan de formas complejas y diferenciadas para producir desventajas o privilegios (Otero-Bahamón, 2021). En resumen, cuando decimos que América Latina es la región más desigual, pareciera que existiera una sola desigualdad y no un verdadero caleidoscopio de desigualdades que interactúan entre sí, varían subnacional e históricamente y se manifiestan de manera diferenciada en los distintos países.

Las distintas formas de ver –y estudiar– las desigualdades hacen que muchas veces no podamos trazar los lazos invisibles entre distintas expresiones de estas. Por ejemplo, entre la desigualdad subnacional y la desigualdad nacional, la desigualdad educativa y la desigualdad de ingresos, o entre los factores que reproducen y expresan la desigualdad a nivel micro –raza, género, nivel educativo, etc.– y los factores que reproducen la desigualdad a nivel más macro –corrupción, Estados débiles o instituciones cooptadas–. Este número ofrece una compilación de investigaciones muy diversas en términos temáticos, espaciales y disciplinares, de forma que llenan algunos de estos vacíos.

El artículo de Mansor-De Mattos, Ianoni y Mello-Cunha identifica las interrelaciones entre tres procesos del nivel macro: el modelo económico neoliberal, el debilitamiento de la democracia a nivel global y el aumento de la desigualdad. Los autores exploran cómo la profundización del neoliberalismo a través de la desregulación de los mercados ha concentrado la riqueza en los más ricos y robustecido sus recursos de poder. Al mismo tiempo, estos procesos macro han ido despojando a los más pobres de los mismos recursos. Como consecuencia, la democracia no realiza las aspiraciones redistributivas del votante mediano, sino que, al contrario, va adquiriendo sesgos pro-rico que reproducen la alta desigualdad, al tiempo que socavan su legitimidad. Como resultado, la ciudadanía cada vez más desencantada apoya reacciones anti-sistema y populistas que amenazan con erosionar regímenes

democráticos que parecían muy estables. La exposición detallada de los casos de Brasil y Estados Unidos ejemplifica estos procesos en el texto.

Dos artículos bajan la escala de análisis para entender cómo procesos del nivel macro producen y reproducen las desigualdades en otros niveles. El artículo de Trujillo, Tóffoli y Retamozo nos permite comprender cómo las medidas neoliberales de final del siglo XX produjeron nuevos actores sociales y nuevos dilemas para la participación de los mismos en la política. La desregulación del mercado y la desindustrialización producida por las políticas de corte neoliberal aumentaron el desempleo y llevaron a la exclusión de muchas personas de los mercados de trabajo. Estas personas fueron articulándose como actores sociales organizados en Argentina –los desocupados–, y se enfrentaron a enormes dificultades para la canalización de sus demandas. Por un lado, existían diferencias insalvables con las preferencias e intereses de los trabajadores formales sindicalizados, lo que dificultó la gestión de sus necesidades por la vía de la política. Por el otro, además de las tensiones con el gobierno nacional, los desocupados enfrentaron rechazo por los repertorios de movilización y acción colectiva utilizados –los piquetes o bloqueos de vías– desde otros sectores de la población. En el camino de exposición de este proceso el artículo de Trujillo *et al.* nos permite vislumbrar cómo los excluidos por el modelo económico neoliberal pueden superar los desafíos a la acción colectiva y constituirse como actores sociales que puedan gestionar de forma más exitosa sus demandas. En el caso de Argentina, esto se logró mediante la transición de piqueteros a trabajadores de la economía popular, con efectos importantes sobre la consolidación, regulación y estabilización de su situación laboral hacia el ejercicio de sus derechos. El artículo demuestra así la importancia de la construcción de identidades alternativas en la gestión de políticas públicas para resistir y reducir las desigualdades.

El artículo de Álvarez-Rivadulla, Bogliaccini, Queirolo y Rossel también permite aterrizar algunos efectos del modelo económico neoliberal en la producción y reproducción de desigualdades, esta vez en Uruguay. Los autores nos muestran cómo la precarización generalizada de las condiciones laborales ha infundido entre la clase media/alta la noción de que la educación de élite es una condición necesaria para acceder a un buen trabajo y a un buen ingreso. Esto ha significado que las personas de mayores recursos económicos y de un cierto capital social estén optando cada vez más por la salida del sistema de educación público hacia la educación privada. Las implicaciones de este proceso son enormes, puesto que contribuyen a la segregación educativa, quitan recursos de poder a la educación pública y socavan el principio igualitario de la educación universal pública como marcador de la ciudadanía en Uruguay.

Por otro lado, dos artículos se centran en entender los determinantes de trayectorias divergentes de desigualdad subnacional en Colombia –específicamente de cuatro ciudades: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira–. Además de poner el foco sobre los determinantes de las diferencias entre ciudades, sus autores se centran en la interacción entre las desigualdades de ingreso y otras dimensiones de la desigualdad. Aleán-Romero explora la desigualdad de ingreso laboral en estas ciudades y muestra cómo, además de la reciente pandemia del COVID-19, el aumento de la educación, la edad, el género y el trabajo por cuenta propia contribuyen al aumento de la desigualdad en las ciudades. Por su parte, Otero-Bahamón, Álvarez y Sampayo estudian el rol de los ingresos no laborales en la reproducción de la desigualdad. Encuentran que mientras los ingresos recibidos a través de ayudas gubernamentales contribuyen a la reducción de la desigualdad, los ingresos por pensiones contribuyen a su incremento. Ambos artículos permiten visualizar que la política social (en educación, transferencias y pensiones) no necesariamente tiene efectos positivos en la distribución de los ingresos, y que de hecho tiene manifestaciones diferenciadas en la desigualdad entre las ciudades de un país.

Finalmente, el artículo de Otero-Cortés y Acosta-Ariza se enfoca en entender los factores detrás de las interseccionalidades que atraviesan las desigualdades en Colombia y que se expresan de forma dramática en la brecha salarial entre el campo y la ciudad. Los autores identifican tres factores estructurales que juegan en contra de los salarios de los trabajadores rurales: la baja participación de las mujeres en el mercado laboral, el trabajo infantil que no permite acceder a mejor educación, y la informalidad. Los autores ofrecen pistas sobre cómo las políticas de protección social deberían tener en cuenta las particularidades del campo para atender mejor esta población y resolver algunos de estos limitantes estructurales.

Estos trabajos, más allá del valor de sus hallazgos específicos y de reafirmar la necesidad de pensar la desigualdad desde perspectivas comparadas, espaciales e interseccionales, hacen evidente la urgencia de abordar el problema de forma interdisciplinaria. Y creemos que esto importa, por lo menos, por dos razones. Por un lado, porque estos lentes permiten conectar las causas macro-estructurales de la desigualdad con sus mecanismos de reproducción en niveles meso y micro. Por otro lado, porque ayudan a comprender la importancia de pensar la desigualdad no solo desde una consideración económica, que muestre el estado de las cosas para amplios y diversos sectores sociales, sino también desde una perspectiva subjetiva, que revele los padecimientos emocionales de ciudadanías excluidas, así como fracturas y distanciamientos potencialmente nocivos para la convivencia y la vida democrática.

Los artículos aquí incluidos nos plantean varias reflexiones. Pareciera que los estados de igualdad o desigualdad relativa construyen equilibrios que pueden quebrarse.



La clase media alta en Uruguay, como muestra Álvarez-Rivadulla y coautores, está tomando decisiones de egreso del sistema de educación público, contribuyendo a la mayor segmentación de la sociedad y, en consecuencia, a una mayor desigualdad. Estas decisiones rompen el equilibrio previo de provisión universal de la educación sin distinción de clase que constituía una parte central del ethos igualitario de la sociedad uruguaya. Por otro lado, los desocupados en Argentina logran romper el equilibrio previo de reproducción de la desigualdad al lograr superar los desafíos de la acción colectiva y articularse como actor social que presiona por un paquete de medidas de bienestar. En ambos casos, hay pistas interesantes sobre cómo las identidades de clase y grupo –media alta en Uruguay y desocupados en Argentina– juegan un papel central en la producción y erosión de la desigualdad.

En otra línea, los estudios sobre desigualdad subnacional incluidos en este número corroboran la importancia de mirar diferencialmente las trayectorias a nivel subnacional. Para el caso de las ciudades colombianas, se observa que los factores que impulsan la reducción de la desigualdad pueden ser distintos de los que están detrás de la desigualdad nacional. Una pregunta que queda por explorar a partir de allí es la de la interacción de los distintos niveles relevantes (individuo, hogar, comunidad, barrio, ciudad, país, región) en términos de las fuerzas causales de producción, reproducción y erosión de la desigualdad. Por ejemplo, sería interesante explorar si las interseccionalidades que definen las brechas entre campo y ciudad que documentan Otero-Cortés y Acosta-Ariza varían al explorar distintas regiones de Colombia o distintas ciudades-regiones. En todo caso, estos trabajos constituyen un ejemplo de las oportunidades que puede ofrecer una aproximación compleja al fenómeno de la desigualdad para alcanzar el reconocimiento de mecanismos de reproducción diferenciados.

Finalmente, una pregunta por explorar tiene que ver con el rol de la capacidad estatal en las distintas desigualdades. El Estado está ampliando su esfera de acción en unas áreas –por ejemplo, las políticas de transferencia de ingresos– y disminuyéndola o desmejorándola en otras –por ejemplo, en la provisión del servicio educativo–. Estas tendencias que empujan hacia direcciones distintas hacen necesaria una evaluación desagregada y multinivel del rol del Estado en el mantenimiento o la ruptura de los equilibrios de las desigualdades. Este número pone en evidencia que la desigualdad en América Latina es en realidad un caleidoscopio de desigualdades. Las distintas aproximaciones disciplinares y metodológicas aquí presentadas nos acercan a la comprensión de las fuerzas que alimentan las grandes desigualdades en distintos niveles y contextos, así como a ciertos factores que pueden contribuir a su disminución.

Aunque la agenda de investigación sobre desigualdades en América Latina se ha diversificado y ahora incluye miradas más diversas, desde otras disciplinas y enfoques, hay todavía mucho camino por recorrer. Desde el punto de vista de política pública, este número especial reafirma la necesidad de abordar diferencialmente los factores que expliquen las desigualdades y sus cambios. Y vale decir que esto es particularmente importante porque algunas de las fuerzas que ayudan a disminuir la reproducción de las desigualdades en un nivel (macro/meso/micro), dimensión (ingresos/educación/salud/ambiente, etc.), o en una entidad subnacional, pueden tener un efecto diferente en otro nivel, dimensión o entidad subnacional. Y adicionalmente, los efectos distributivos de la política pueden tener implicaciones diferenciadas en la subjetividad y la construcción de identidades. Por consiguiente, la preocupación por una aproximación desagregada y diferenciada al caleidoscopio de las desigualdades debe contribuir a la construcción de sociedades más igualitarias, en paz y con democracias más fuertes.

**Silvia Otero-Bahamón**

Editora invitada, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

[silvia.otero@urosario.edu.co](mailto:silvia.otero@urosario.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4514-8514>

**Laura García-Montoya**

Editora invitada, Munk School of Global Affairs and Public Policy,

University of Toronto (Toronto, Canadá)

[laura.garciamontoya@utoronto.ca](mailto:laura.garciamontoya@utoronto.ca)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5099-3843>

**Juan José Fernández-Dusso**

Universidad Icesi (Cali, Colombia)

[jjfernandez@icesi.edu.co](mailto:jjfernandez@icesi.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8281-1709>

## Referencias

- Abramo, Laís (2019). La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (pp. 99-136), editado por Daniel Filmus; Lucila Rosso. Buenos Aires: Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmdr>
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510809>
- Berens, Sarah; Ruth-Lovell, Saskia Pauline (2021). Does Clientelism hinder Progressive Social Policy in Latin America? *Acta Politica*, 56, 694-718. <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00189-x>
- Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804960>
- Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>
- Frankema, Ewout (2009). *Has Latin America Always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Boston: Brill. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004175914.i-294>
- Garay, Candelaria. *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2017. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>
- García-Montoya, Laura (2020). *Trapped by Inequality: The Politics of Redistribution in Latin America* [Tesis de doctorado]. Northwestern University, Evanston, Estados Unidos.
- Holland, Alisha C. (2017). *Forbearance as Redistribution. The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316795613>
- Huber, Evelyne; Stephens, John D. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kapiszewski, Diana; Levitsky, Steven; Yashar, Deborah J. (eds.). (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108895835>

- Lustig, Nora (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, 84(335), 493-568. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>
- Lustig, Nora (2020). Desigualdad y descontento social en América Latina. *Nueva Sociedad*, 286, 53-61.
- Niedzwiecki, Sara (2018). *Uneven Social Policies. The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108588225>
- Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. *International Development Policy*, 9, 51-76. <https://doi.org/10.4000/poldev.2354>
- Otero-Bahamón, Silvia (2019). Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving beyond Interpersonal Inequality. *Studies in Comparative International Development*, 54(2), 185-209. <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09281-6>
- Otero-Bahamón, Silvia (2020). Place-Sensitive Policies in the Provision of Subnational Public Goods in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 94-122. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.8>
- Otero-Bahamón, Silvia (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 103-133.
- Pribble, Jennifer E. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>
- Sánchez-Ancochea, Diego (2020). *The Costs of Inequality in Latin America. Lessons and Warnings for the Rest of the World*. London: I.B. Tauris. <http://dx.doi.org/10.5040/9781838606275>
- Stewart, Frances (2002). Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. *WIDER Annual Lecture 5*. Helsinki: UNU/Wider, 1-37. Recuperado de <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/AL05-2001.pdf>
- Williamson, Jeffrey G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(3), 324-341. <https://doi.org/10.1080/19452829.2015.1044821>

# Neoliberalismo, ampliação das desigualdades e desconstrução da democracia\*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.5211>

*Neoliberalismo, expansión de las desigualdades y desconstrucción de la democracia*

*Neoliberalism, Expansion of Inequalities and Deconstruction of Democracy*

---

**Fernando Augusto Mansor-De Mattos\*\***

Universidade Federal Fluminense (Niterói, Brasil)

**Marcus Ianoni\*\*\***

Universidade Federal Fluminense (Niterói, Brasil)

**Paulo Roberto Mello-Cunha\*\*\*\***

Universidade Federal Fluminense (Niterói, Brasil)

.....

\* Este artigo resulta de uma linha de pesquisa compartilhada pelos autores. Financiado com recursos próprios. Artigo de pesquisa recebido em 14.09.2021 e aprovado em 07.02.2022.

\*\* Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Economia e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, ambos da Universidade Federal Fluminense UFF (Brasil). Foi Visiting Scholar no Institute of Latin American Studies, na Universidade de Columbia (Estados Unidos) (2017-2018). Faz pesquisas sobre Desigualdade Econômica e Distribuição de Renda. Correio eletrônico: fermatt1@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1196-3246>

\*\*\* Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFF. Entre 2015 e 2016, foi Academic Visitor na Universidade de Oxford (Latin American Centre) (Reino Unido). Investiga teorias do Estado, regimes políticos, economia política e políticas públicas, especialmente as relações entre Estado, regimes, interesses e economia. Correio eletrônico: marcusianoni@id.uff.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6072-0518>

\*\*\*\* Mestre em Ciência Política pela UFF e doutorando na mesma instituição. Tem experiência no Direito, com ênfase na área criminal e segurança pública. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Brasil). Titular da 2ª Promotoria de Justiça na Auditoria Militar do Estado do Rio de Janeiro. Correio eletrônico: paulomc@mprj.mp.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7886-5408>

### **Cómo citar/How to cite**

Mansor-de Mattos, Fernando Augusto; Ianoni, Marcus; Mello-Cunha, Paulo Roberto (2022). Neoliberalismo, ampliação das desigualdades e desconstrução da democracia. *Revista CS*, núm. especial, 19-49. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.5211>

**Resumo**  
*Resumen*  
*Abstract*

---

Nas democracias, a financeirização da acumulação capitalista tem implicado em baixo crescimento econômico e no aumento das desigualdades políticas, de renda e riqueza. No plano do Estado, tem implicado na redução das políticas de bem-estar social. Esses processos alimentam a crise de legitimidade da democracia. Considerando o capitalismo neoliberal, os atores e os interesses, o objetivo do artigo é descrever e interpretar as tensões entre três variáveis: democracia, desigualdade e padrão de capitalismo. A hipótese é que o compromisso democrático depende de certa igualdade política e socioeconômica. Argumenta-se que o expressivo aumento da desigualdade, no capitalismo neoliberal, enfraquece a legitimidade da democracia e, em alguns países, tem estimulado a emergência de lideranças autoritárias. A principal base empírica são os EUA e o Brasil. A metodologia é qualitativa, o *process tracing*: descrevemos o comportamento temporal das variáveis qualitativas para explorar inferências causais. Os dados quantitativos apresentados subordinam-se à análise qualitativa.

**PALAVRAS-CHAVE:**

neoliberalismo, desigualdades, democracia, Brasil, Estados Unidos

.....

En las democracias, la acumulación capitalista financiarizada ha implicado un bajo crecimiento económico y mayores desigualdades políticas, de ingresos y de riqueza. A nivel estatal, ha implicado la reducción de las políticas de bienestar social. Estos procesos alimentan la crisis de la legitimidad democrática. Considerando el capitalismo neoliberal, sus actores e intereses, el artículo pretende describir e interpretar las tensiones entre tres variables: la democracia, la desigualdad y el patrón del capitalismo. La hipótesis es que la democracia depende de una cierta igualdad política y socioeconómica. Se argumenta que el aumento significativo de la desigualdad, en el capitalismo neoliberal, debilita la legitimidad democrática y, en algunos países, ha estimulado el surgimiento de liderazgos autoritarios. La principal base empírica es Estados Unidos y Brasil. La metodología es cualitativa, de seguimiento de procesos: describimos el comportamiento temporal de variables cualitativas para explorar inferencias causales. Los datos cuantitativos están subordinados al análisis cualitativo.

**PALABRAS CLAVE:**

neoliberalismo, desigualdades, democracia, Brasil, Estados Unidos

In democracies, the financialization of capital accumulation has implied low economic growth and increased political, income, and wealth inequalities. At the State level, it has led to the reduction of social welfare policies. These processes feed the crisis of democratic legitimacy. Considering neoliberal capitalism's actors and interests, the paper aims to describe and interpret the tensions among three variables: democracy, inequality, and the pattern of capitalism. The hypothesis is that democratic commitment depends, to some extent, on political and socioeconomic equality. It is stated that the significant increase in inequality in neoliberal capitalism weakens the legitimacy of democracy and, in some countries, has stimulated the emergence of authoritarian leaderships. The main empirical basis are the United States and Brazil. A qualitative methodology with process tracing was used to describe the temporal behavior of qualitative variables aiming to explore causal inferences. The quantitative data are subordinated to the qualitative analysis.

**KEYWORDS:**

Neoliberalism, Inequality, Democracy, Brazil, United States



## Introdução

A pletora de trabalhos publicados nos últimos anos, por autores de diversas áreas das ciências humanas e sociais, tratando da *crise da democracia liberal* – todos com títulos pessimistas e alarmantes – é um dos indicadores, entre outros, de que estamos diante de um problema político central e de envergadura internacional. Para destacar apenas quatro obras com títulos alarmantes, mencionamos as seguintes: *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* (Streeck, 2017); *Rupture: the crisis of liberal democracy* (Castells, 2018); *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It* (Mounk, 2018); *Como a democracia chega ao fim* (Runciman, 2018). Mas também, nesse período, surgiram vários trabalhos sobre a *crise do capitalismo*, vários deles abordando sua interrelação com a questão democrática, por exemplo: Streeck (2016), Fraser (2017a; 2017b) e Saad-Filho (2020).

Vários fatos da história recente induzem à percepção de que a democracia e o capitalismo neoliberal estão em crise. Por um lado, observamos a ascensão de governantes autoritários, até nos EUA; o ressurgimento de um nacionalismo de direita e apoiado em massas mobilizadas; os sobressaltos institucionais de constitucionalidade duvidosa – como foi a deposição da ex-presidente Dilma Rousseff, no Brasil; a desconfiança nos partidos, nas eleições, nos parlamentos, nos representantes eleitos etc. Por outro lado, em 2007-2008, desencadeou-se a crise financeira internacional, que, até a atual crise provocada pela pandemia de COVID-19, era considerada a maior crise do capitalismo após a *Grande Depressão*.

A crise da democracia é nosso tema de pesquisa, mas, como ela será examinada em sua conexão com a desigualdade socioeconômica e política, abordaremos também sua relação com as características do capitalismo neoliberal. Sendo assim, três variáveis se destacam nesta pesquisa: a democracia, a igualdade-desigualdade e o capitalismo, pois esses conceitos e estruturas se relacionam. A hipótese é que o compromisso democrático depende de certa igualdade política e socioeconômica. Se a igualdade não cumpre esse papel mínimo, a democracia pode entrar em crise. Se tomarmos a igualdade-desigualdade como variável independente, a variável dependente é a legitimidade da democracia. Mas o capitalismo neoliberal é outra variável importante nesta pesquisa, que tanto pode ser vista como variável independente que explica a desigualdade, como também pode ser vista como uma variável interveniente, situada entre a desigualdade e a legitimidade democrática.

A bibliografia de referência deste artigo contribui para construir a interrelação entre a crise democrática, o agravamento das desigualdades socioeconômica e política e o capitalismo neoliberal. Consideramos que a crise da democracia, o aumento das desigualdades e o padrão de *capitalismo neoliberal* têm íntima conexão,

são elementos articulados em uma totalidade. Esse tipo de capitalismo neoliberal foi se construindo e se tornando hegemônico nas Américas, na Europa e em alguns países da Ásia desde a aurora dos anos 1980, porém, sob ele, tem aumentado a percepção dos cidadãos de que a democracia liberal não está entregando o bem-estar prometido por seus defensores.

Nosso método de abordagem é qualitativo, baseia-se no *process tracing* (Collier, 2011). Descreveremos características-chave do problema de pesquisa, considerando, principalmente, as consequências da mudança de trajetória decorrente do capitalismo neoliberal, que resultou no abandono do padrão de capitalismo regulado do pós-guerra. Para a descrição, usaremos as fontes mencionadas acima, além de outras, assim como dados quantitativos sobre a crise da democracia em geral e, especialmente, seu comportamento nos EUA e no Brasil. Estes países são duas grandes democracias das Américas e, nos últimos anos, passaram e ainda vêm passando, como é o caso do Brasil, por experiências de governos com perspectiva político-ideológica autoritária. Os dados quantitativos serão usados a serviço da estratégia metodológica qualitativa. Além disso, recorreremos ao que a teoria política tem a dizer sobre a democracia e sobre suas relações com a igualdade e com o capitalismo.

Nosso argumento apoia-se na identificação das duas diferentes estruturas de relação entre Estado (política) e mercado (economia) vigentes, por um lado, na *Golden Age* (1945-1975) e, por outro lado, no capitalismo neoliberal. Na *Golden Age*, o padrão de relação entre o Estado e o mercado nos países desenvolvidos, que alavancava a *economia mista*, expressava um equilíbrio de forças favorável a que a representação democrática e a gestão parlamentar cumprissem a função política de serem um contrapeso à desigualdade decorrente do desenvolvimento econômico (Stone; Trisi; Sherman; Beltrán, 2020); além disso, o desempenho do padrão de capitalismo então existente era melhor em termos de geração de empregos e de direitos trabalhistas, inclusive, em vários países, o pleno emprego era um objetivo central da política econômica (Shonfield, 1965). Por outro lado, a estrutura de relação entre Estado e mercado, desde o final dos anos 1970, evoluiu no sentido de os governos privilegiarem a desregulamentação das atividades econômicas e diminuírem os gastos com políticas de bem-estar social e seu arcabouço institucional. Além disso, o desempenho dos mercados no capitalismo neoliberal, resultante do desmonte da economia mista, passou a ser inferior ao da *Golden Age*, tanto em matéria de crescimento econômico, quanto em termos da geração e da qualidade de empregos. Nesse sentido, o capitalismo neoliberal é muito mais propenso a promover a exclusão social, tanto pelo mercado quanto pelo Estado. Essa dinâmica duplamente excludente tem enfraquecido os fundamentos do regime da soberania popular, pois ele se enraíza no *princípio da igualdade política* (Aristotle, 1887; Dahl, 2006). Apesar de sermos críticos

em relação ao capitalismo neoliberal, não faz parte de nosso objetivo defender e nem prever que ele seja superado, ou que a economia internacional deva retornar ao paradigma keynesiano. Nosso propósito é *compreender* a relação atual entre democracia e desigualdade, e não prever o futuro ou prescrever como ele deve ser. Também não queremos propor como os atores devem se comportar para mudar a realidade.

O artigo possui três seções. Primeiramente, descreveremos a *crise internacional da democracia liberal*, inclusive fornecendo algumas informações quantitativas. Em segundo lugar, faremos a conexão entre as mudanças no padrão de capitalismo regulado, predominante no pós-guerra (*economia mista*), e a referida crise da democracia liberal. Na terceira seção, recorreremos a alguns dados empíricos da concentração de renda e riqueza nos EUA e no Brasil, para dar sustentação ao argumento teórico de que, no capitalismo neoliberal, as mudanças no mercado e no Estado e nas relações entre um e outro têm alimentado a crise de legitimidade da democracia. Como estrutura de poder, o Estado lastreia-se, com mais intensidade que outrora, nos ricos e muito ricos. Como produtor de políticas públicas, suas decisões são muito voltadas aos interesses dos agentes de mercado. E, como regime, o Estado democrático se enfraquece, devido à ampliação das desigualdades, especialmente nas esferas da política, da renda e da riqueza, embora não só. Esses processos esvaziam o conteúdo normativo da democracia como regime do poder popular e como regime do poder da maioria. Nas conclusões, formularemos uma síntese do artigo.

## **Evidências da crise da democracia liberal**

Como a crise da democracia liberal se manifesta? Castells (2018) afirma que dois terços da população mundial são se sentem representados pelos governos, políticos, partidos e parlamentos. Essas pessoas consideram-se prejudicadas pela corrupção, pela opressão e pela ineficácia dos sistemas políticos de seus países. Reunindo dados de várias pesquisas, Mounk (2018) avalia que está em curso a *recessão democrática*, cuja principal característica é o forte abalo na confiança depositada nas instituições. Ele analisou a confiança na democracia nos EUA desde a década de 1970. Concluiu que, naquele país, caíram rapidamente tanto a confiança dos norte-americanos nos políticos quanto sua confiança nas instituições políticas, tendo ambas alcançado níveis muito baixos. Ou seja, não se trata apenas de descrença nos políticos, mas no próprio regime democrático-representativo.

Em relação às gerações mais jovens, nascidas após a década de 1980, Mounk afirma que, nos Estados Unidos, em torno de 25% dos *millennials* avalia que o governo democrático não é adequado. Esse percentual é mais do que 100% maior que

o mensurado nas pessoas mais velhas da amostra. Também no Reino Unido, na Holanda, na Suécia e na Nova Zelândia, ele observa o fenômeno da decepção com a democracia. Afirma ainda que, no Canadá, Alemanha e Suécia, que são vistos como democracias consolidadas, os jovens estão muito mais insatisfeitos com esse regime político que seus pais e avós.

A disponibilidade de parte do público para alternativas autoritárias à democracia também teve um aumento expressivo nos EUA e em outros países. Ainda segundo Mounk (2018), de 1995 a 2011, aumentou de 34% para 44% a quantidade de jovens entre 18 e 24 anos que avaliavam como bom ou muito bom um sistema político que admitisse um líder autoritário, para que o governo não fosse prejudicado pelas eleições e pela política parlamentar. No conjunto das faixas etárias e no mesmo período, essa mesma avaliação subiu de 24% para 32%. Tendências crescentes de apoio a regimes e a políticos autoritários foram identificadas também nas principais democracias europeias, como Alemanha, França e Reino Unido. Referindo-se à Espanha e apoiado em pesquisas do Eurobarômetro e do CIS, Castells (2018) afirma que, de 2000 a 2016, a desconfiança dos cidadãos nos partidos políticos aumentou de 65% para 88%, e a desconfiança no parlamento e no governo elevou-se de 39% para 77%.

Segundo o relatório do *Latinobarómetro* (2018), apenas cerca de 20% dos latino-americanos acreditavam que seus países estavam progredindo. Dos mais de 20 mil entrevistados em 18 países da região, somente 5% avaliavam que existia democracia plena no país em que viviam. Cerca de 25% das pessoas apontavam pequenos problemas e, para quase 50%, havia sérias deficiências no regime político. Além disso, 14% avaliavam que seus governos não podiam ser considerados democráticos. Marta Lagos, diretora do *Latinobarómetro*, considerou que 2018 foi o *annus horribilis* da democracia na América Latina. Disse também que uma *diabete democrática* se espalhava pela região e que era necessário compreender essa situação<sup>1</sup>. Ao contextualizar historicamente a avaliação popular da democracia, os dados do *Latinobarómetro* indicavam que, desde a segunda metade dos anos 1990, quando essa agência começou a realizar pesquisas em todos os países da América Latina, o ponto mais alto de apoio ao regime democrático foi alcançado em 1997, quando atingiu 63%. Nos anos mais recentes (antes da crise da COVID-19), a avaliação positiva da democracia caiu para 48%, o ponto mais baixo desde 2001.

Os fatos políticos confirmam as pesquisas de opinião. Nos últimos anos, ascenderam líderes e movimentos que questionam a democracia liberal, tanto de direita como, em menor medida, de esquerda. A direita ideológica tem feito uma crítica radical à institucionalidade democrática, propondo mudanças urgentes para comba-

1. Consultar Molina (2018).

ter a corrupção (que considera ser decorrente do crescimento da máquina pública) e para proteger a identidade nacional ou religiosa da nação. Sabemos que Donald Trump e Jair Bolsonaro incluem-se no extremo dessa perspectiva ideológica, que, inclusive, põe em xeque o regime democrático. A esquerda, por sua vez, denuncia a captura das instituições políticas pelas elites e propõe reformas que democratizem a democracia. Bernie Sanders, do Partido Democrata dos EUA, e o Partido dos Trabalhadores, no Brasil, são exemplos desse tipo de crítica. Enfim, esses fatos evidenciam a crise de legitimidade das instituições da democracia liberal, que mina um princípio moderno desse regime político: a representação política. Está posta em questão a pretensão – e presunção – representativa da democracia moderna de poder ser ou de ser uma imagem fiel das vontades e interesses de seus constituintes.

Instituições políticas corporificam ideias e valores no mundo político real. O entendimento de que o parlamento e o governo agem, primordialmente, norteados pela vontade popular dos eleitores fornece, em tese, a crença-chave para a legitimidade da democracia representativa, não apenas para a credibilidade dos políticos eleitos, mas para a própria convicção de que o sistema representativo em si, a despeito das falhas ocasionais e corrigíveis, é, efetivamente, o melhor arranjo político-institucional para garantir o poder soberano do povo. Mas o que ocorre se essa crença vital é abalada?

A eleição de Trump, nos EUA, e a vitória do *Brexit*, no referendo do Reino Unido, ambos em 2016; a eleição de Bolsonaro, em 2018; os votos recebidos, em vários outros países, por candidatos a chefes de governo inclinados ao extremismo político de direita; a invasão do Capitólio pelo *trumpismo*, em janeiro de 2021, enfim, esses fatos iluminam a percepção empírica da desconfiança na democracia e na globalização. Prever tendências futuras é arriscado. Será que a virada autoritária ocorrida na década passada está se esvanecendo, sobretudo devido à vitória do Partido Democrata nas eleições de 2020? Mas em que medida a crise da democracia poderá ser superada sem que o modelo econômico que fornece a base material do desencanto com o regime popular sofra alteração?

Um relatório publicado em 2004 pela American Political Science Association (APSA) foi premonitório. Concluiu que a ínfima minoria do 1% mais rico se distanciou não apenas dos pobres, mas também da classe média; que a participação popular nas eleições era decrescente, mas bastante desigual, pois se concentrava especialmente nos mais pobres, distorcendo a representação popular no sistema político; e que as doações para as campanhas eleitorais provinham cada vez mais, e em quantias volumosas e crescentes, dos ricos e muito ricos. Como resultado, a atuação parlamentar dos políticos eleitos passa crescentemente a ser exercida, visando atender às demandas dos que financiam as eleições.

Além disso, há outras mudanças sociais e institucionais originadas neste contexto econômico e político, que contribuem para distorcer adicionalmente a representação popular e as motivações dos representantes políticos, como a crescente concentração de renda e riqueza, a queda da taxa de sindicalização, a deterioração dos mercados de trabalho e da vinculação profissional das pessoas e a legalização e ampliação das empresas de *lobby*. Essas mudanças, por um lado, enfraquecem as relações dos trabalhadores e mais pobres com o sistema representativo e, ao mesmo tempo, promovem a mercantilização crescente da política e das decisões do Estado, que ficam, por assim dizer, à imagem e semelhança do *Deus Capital*.

Ademais, em um mundo de emergência de tecnologias disruptivas, a exclusão digital de parcelas da população é outro fator de geração da desigualdade social e política (Eubanks, 2017). As novas tecnologias de informação e comunicação tornaram-se um recurso político fundamental, mas elas vêm sendo incorporadas de modo crescentemente desigual pelos distintos grupos sociais. Algumas organizações já atuantes e enraizadas, como é o caso do *Political Action Committee (PAC)* nos EUA, aprofundam sua imersão na política, acentuando ainda mais as desigualdades de todos os tipos (APSA, 2004).

A democracia liberal tem sido contestada e pressionada regressivamente tanto na questão dos direitos individuais fundamentais como na questão da soberania popular, que se expressa institucionalmente no princípio majoritário. Essa regressão democrática não ocorre por meio de tanques nas ruas, parlamentos fechados e nem pela suspensão de eleições, como se deu no século XX, nas ondas reversas da democracia, que resultaram em ditaduras fascistas na Europa, em ditaduras militares na América Latina e assim por diante. Pelo contrário, os ataques atuais à democracia liberal têm sido feitos em seu nome e em nome da liberdade. Em alguns casos, esses ataques vêm dos próprios representantes de corpos legislativos, mas também de forças da sociedade civil, como a grande mídia e os movimentos conservadores enraizados em igrejas neopentecostais e em ideologias de direita e extrema-direita. Na América Latina, por exemplo, discute-se sobre os *novos golpes de Estado* (Cruz; Kaysel; Codas, 2015).

David Runciman (2018) discorre sobre alguns políticos eleitos que usam a democracia como porta de entrada para combatê-la. Uma explicação para essa estratégia argumenta que as instituições democráticas se firmaram como ordem político-normativa, tornando-se mais resistentes aos golpes armados e às fraudes eleitorais. Esse combate à democracia a partir de dentro remete aos *golpes graduais*, colocados em prática por meio de uma luta política ambígua e disfarçada, que pode durar anos, dificultando seu enfrentamento, devido à sua feição dissimulada e à astúcia de sua condução. A passividade participativa da cidadania, que vem caracterizando alguns

regimes democráticos e tem relação com os resultados ruins do mercado e da política representativa, é uma expressão da perda de qualidade da democracia, que pode beneficiar os *golpes graduais ou novos golpes*.

Cabe uma referência empírica mais abrangente sobre o que se passa com a democracia em 167 países, nos últimos 15 anos. Ela é fornecida pela *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy (EIU)* (Tabela 1). A despeito de possíveis críticas a seus pressupostos ideológicos e critérios metodológicos, seus relatórios anuais não deixam de ser uma referência para avaliar os tipos de regime e a qualidade da democracia.

**TABELA 1** | Índice de Democracia por Tipo de Regime (2006-2021)

	<b>Democracias plenas</b>	<b>Democracias falhas</b>	<b>Regimes híbridos</b>	<b>Regimes autoritários</b>
2006	28	54	30	55
2008	30	50	36	51
2010	26	53	33	55
2011	25	53	36	53
2012	25	54	37	51
2013	25	54	36	52
2014	24	52	39	52
2015	20	59	37	51
2016	19	57	40	51
2017	19	57	39	52
2018	20	59	37	51
2019	22	54	37	54
2020	23	52	35	57
2021	21	53	34	59

Fonte: Economist Intelligence Unit (EIU) - <https://www.eiu.com/n/>

A Tabela 1 evidencia que caiu o número de democracia plenas de 2008 a 2021 (de 30 para 21); que aumentou o número de democracias falhas de 2014 a 2018 (de 52 para 59); e que, de 2018 a 2021 aumentou o número de regimes autoritários (de 51 para 59).

Antes da próxima seção, precisamos esclarecer dois pontos teóricos fundamentais sobre a democracia, que são úteis para compreender a crise da democracia acima

descrita. Em primeiro lugar, a democracia funda-se no *princípio da igualdade política*, formulado pioneiramente por Aristóteles (Aristotle, 1887). Ao abordar essa tese clássica, Dahl (2006: 6) diz que “*the only political system for governing a state that derives its legitimacy and its political institutions from the idea of political equality is a democracy*”<sup>2</sup>. Na filosofia política clássica, a principal característica do cidadão era a participação nas magistraturas, direito que se aplicava, principalmente, ao cidadão da democracia, sobretudo em seu tipo mais perfeito, que se fundava na igualdade definida pela lei.

Além disso, a democracia clássica era direta. O critério de escolha das magistraturas era o sorteio, e não a *representação política*. Todos os cidadãos devem ser eleitores e eleitos, de modo que, por alternância, todos comandam cada um e cada um comanda todos. Os cidadãos são iguais e participam nas decisões políticas, que são tomadas conforme a escolha da maioria, que é formada pelos pobres. Em consequência, a democracia se defronta com o difícil dilema de convivência da maioria pobre com a minoria rica, ou seja, com a oligarquia. Na reflexão aristotélica da democracia, a tendência de oposição entre a maioria pobre e a minoria rica é uma preocupação central. Ele menciona, por exemplo, a opinião dos ricos, que consideram injusta a igualdade política entre quem tem e quem não tem bens. Esta discussão nos remete à *tendência de oligarquização da representação democrática*, induzida, mais intensamente que outrora, pelo capitalismo neoliberal, cujas práticas de mercado e influência nas políticas públicas alteram, em prol dos ricos, a relação de forças entre capital e trabalho.

## Capitalismo neoliberal e seu impacto na democracia

A crise da democracia liberal tem relação com as mudanças sociais e políticas produzidas pela metamorfose do capitalismo no pós-guerra. De modo desigual e combinado, conforme cada país, uma economia política internacional de perfil keynesiano transformou-se em um modelo de corte neoliberal-hayekiano. O esgotamento do ciclo econômico de expansão do pós-guerra e do modelo keynesiano que lhe sustentou começou a se manifestar na recessão internacional de 1973-75, que foi caracterizada como uma *crise de estagflação*. Essa crise ensejou a oportunidade histórica para que os insatisfeitos com o padrão regulado de capitalismo pressionassem pela liberalização dos mercados. Abordando esta transição, Streeck (2017) destaca o impacto negativo nos empregadores e em alguns governos causado pela

2. “o único sistema político para governar um Estado que deriva sua legitimidade e suas instituições políticas da ideia de igualdade política é a democracia” (tradução própria).



onda de greves e protestos de 1968 e 1969, em vários países. Essa turbulência política foi atribuída à longa fase de crescimento e pleno emprego aberta no pós-guerra, acompanhada também da expansão do Estado de bem-estar social. Em reação, o grande capital teria iniciado seus preparativos para se livrar do contrato social da *Golden Age* e da economia mista. Nesse sentido, o neoliberalismo é visto como uma reação do capital para alterar, a seu favor, a relação de forças com os trabalhadores, reagir à democracia social e, assim, melhorar sua posição no conflito distributivo.

Vários autores destacam a desregulação financeira e o modelo financeirizado de acumulação de capital como uma das principais características econômicas do neoliberalismo (e.g. Guttman, 2008; Stiglitz, 2003; Stiglitz; Ocampo; Spiegel; Ffrench-Davis; Nayyar, 2006). Saad-Filho (2020) identifica cinco características no sistema de acumulação do capitalismo neoliberal: (1) a financeirização da produção, das relações de troca e da reprodução social; (2) a globalização da produção e dos circuitos de acumulação; (3) a função-chave da transnacionalização e financeirização do capital na acumulação e na estabilidade da balança de pagamentos, favorecendo, em escala internacional, a incorporação de novas tecnologias, modos de produção e especialização, que mudaram os sistemas econômicos e sociais e viabilizaram taxas de exploração mais elevadas que as possíveis de serem alcançadas em sistemas de acumulação anteriores, como o liberalismo do século XIX, o keynesianismo e o desenvolvimentismo; (4) amplas privatizações, adoção generalizada de regulações pró-capital e um padrão específico de gestão das corporações e do Estado; e (5) a exigência de políticas fiscais e monetárias contracionistas e de bancos centrais independentes, enfim, de padronização da política macroeconômica. Essas características identificam o caráter intensamente *market-oriented* do neoliberalismo, embora ele não seja um processo apenas econômico, mas também social, político e ideológico, que configura um modelo de sociedade e de sistema capitalista.

A crise de 2008 ensejou uma oportunidade ímpar para os críticos do capitalismo neoliberal, mesmo os mais moderados politicamente, avaliá-lo. Delfim Netto (2018: 280), ex-ministro da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura no Brasil, considera que sua origem estava na “maléfica autonomização do sistema financeiro”, que, segundo (Stiglitz, 2003), foi impulsionada pela política de desregulamentação desenfreada, iniciada nos EUA e expandida pelo resto do mundo. Essa intensa liberalização diminuiu a proteção aos consumidores dos serviços bancários e financeiros, enfraqueceu as regras de hígidez contábil e incentivou a criação de bolhas especulativas. Além disso, foram cortados impostos sobre ganhos de capital, ou seja, sobre a valorização de ativos, como ações. Houve um culto explícito e interessado ao acionista, que, por ser visto como um herói, deveria ser taxado com menos ênfase que os trabalhadores, que ganham o pão com o suor do rosto.

As transformações neoliberais são amplas e profundas, não foram restritas à esfera econômica e à modalidade de acumulação de capital que elas promoveram. As mudanças alcançaram o campo das ideias, a disputa das narrativas. Mudou a reflexão sobre os efeitos da economia na esfera social. Palma (2009) aborda a explicação que os ideólogos do neoliberalismo dão para o fracasso de algumas pessoas e grupos sociais. Ele seria decorrente de causas como pouca sorte, falta de habilidades úteis e específicas, experiência anterior circunscrita a ambientes com barreiras ao funcionamento do livre mercado, ou, enfim, por resistência deliberada dos fracassados aos supostos efeitos harmonizadores da mão invisível. Suas palavras tocam no ponto central do pensamento social e político do neoliberalismo:

In sum, within this framework [free market of neoliberalism] it cannot be said that in capitalism there are systematic inequalities or injustices, only anonymous market forces that produce an efficient distributive outcome (given certain conditions). Furthermore, the story of anonymous free market forces and optimum equilibria allows one to blame the state (and those who do not respect the rules of the game) rather than capitalism or unregulated markets for anything that goes wrong<sup>3</sup>. (Palma, 2009: 838)

Não ignoramos que os atores políticos preocupados com a superação das desigualdades podem tirar proveito de janelas de oportunidade para se oporem ou pelo menos para amenizarem a forte tendência estrutural no sentido da padronização neoliberal das relações econômicas e sociais e das políticas públicas governamentais. A ideologia que propõe o casamento entre o *Estado mínimo* e os mercados desregulados tende a gerar precarização do trabalho, crescimento baixo, maior vulnerabilidade a crises e a diminuir os gastos públicos em novos investimentos produtivos e nas políticas sociais. Obviamente, não consideramos que o Estado seja mínimo para todas as pessoas. Sabemos, por exemplo, o quanto a minoria rica captura o orçamento público, seja pelo rentismo com os títulos públicos, com a privatização das empresas estatais, com as reformas da seguridade social etc.

A chamada *Onda Rosa* latino-americana, sobretudo na primeira década deste século, configurou um contexto no qual governos de centro-esquerda e esquerda, na Venezuela, Brasil, Uruguai, Equador, Bolívia, Chile, Honduras, México e Nicarágua procuraram construir uma alternativa progressista para responder à insatisfação

.....

3. Em suma, dentro desse quadro [livre mercado do neoliberalismo] não se pode dizer que no capitalismo existam desigualdades ou injustiças sistemáticas, apenas forças de mercado anônimas que produzem um resultado distributivo eficiente (dadas certas condições). Além disso, a história das forças anônimas do livre mercado e do equilíbrio ótimo permite culpar o Estado (e aqueles que não respeitam as regras do jogo) em vez do capitalismo ou mercados não regulamentados por qualquer coisa que dê errado. (Palma, 2009: 838, tradução própria)

popular com os resultados das políticas orientadas para o mercado nos anos 1990. Entre 2003 e 2013, a desigualdade foi reduzida, apesar do ambiente institucional hostil. Vários programas de transferência condicional de renda foram executados. Em alguma medida, tentou-se flexibilizar a *disciplina dos mercados*, conciliando neoliberalismo, desenvolvimentismo e políticas de bem-estar social (Campello, 2015). Porém, em todos esses países, houve e ainda há profunda dificuldade para se alterar os fundamentos da política macroeconômica (áreas monetária, fiscal e cambial). Devido à globalização, os investidores possuem o direito à *mobilidade de capital*, o que torna os governos vulneráveis às suas exigências. A experiência internacional recente na América Latina mostrou que a tentativa de flexibilizar as exigências dos investidores globais e de introduzir políticas sociais compensatórias, quando são bem feitas, tendem a produzir resultados positivos mais relevantes apenas nas fases expansivas do ciclo da economia global, como ocorreu no *boom das commodities* (2000-2014). Porém, mesmo nesse período, os investidores admitiram, no máximo, a flexibilização nas políticas microeconômicas, mas não na ortodoxia macroeconômica. Não queremos dizer que essa tendência estrutural de manter a política macroeconômica moldada pela ideologia dos mercados livres seja uma lei natural irrevogável, mas que é difícil enfrentá-la. Nosso argumento é que a combinação entre as relações desreguladas nos mercados e o constrangimento estrutural do Estado para não alterar essa situação acaba por promover a desigualdade pela porta de entrada da economia e pela porta de entrada da política, de modo que essa dupla tendência restritiva impacta negativamente na democracia.

Na ciência política, as consequências do capitalismo neoliberal colocaram em xeque o conceito de *median-voter* (que revela semelhanças com a crença nos mercados livres e equilibrados presente na economia neoclássica). Hacker e Pierson (2010: 164) questionam esse conceito nos seguintes termos:

In a competitive system, after all, rising inequality—especially rising inequality that makes most citizens relatively worse off—should create pressures for a government response, as politicians vie to attract majority support. The lack of such a response is thus deeply puzzling in standard median-voter models of redistribution, which argue that greater inequality in the distribution of market income (typically operationalized as the ratio of median income to mean income) should lead to greater median-voter support for redistribution and, thereby, more redistributive public policy<sup>4</sup>.

4. Em um sistema competitivo, afinal, o aumento da desigualdade – especialmente o aumento da desigualdade que torna a maioria dos cidadãos relativamente pior – deve criar pressões por uma resposta do governo, à medida que os políticos competem para atrair o apoio da maioria. A falta de tal resposta é, portanto, profundamente intrigante nos modelos padrão de redistribuição do eleitor mediano, que

Tomando como exemplo os EUA, esses autores avaliam que diminuíram bastante as políticas governamentais (impostos e benefícios) redutoras da desigualdade. As decisões políticas têm favorecido o aumento da desigualdade de renda, devido à queda tanto do salário direto, com as leis que flexibilizam o mercado de trabalho, como no salário indireto, devido à política tributária favorável aos ricos e à redução das políticas de bem-estar social.

O conceito de *median-voter* vem sendo colocado em questão desde os anos 1980, devido especialmente à conjunção de dois processos complementares: (a) o eleitorado tem se eximido de participar do processo político, a começar pela esfera eleitoral; (b) ao contrário do que ocorreu na *Golden Age*, as eleições e os mandatos dos representantes, enfim, a democracia, tem sido crescentemente capturada pelos muito ricos e pelos milionários, pois a função parlamentar vem se caracterizando, tendencialmente, por responder aos interesses dos que não apenas votam, mas financiam as campanhas eleitorais. cada vez mais, a concentração da riqueza e do poder político se associam.

Ademais, o atual ambiente político é repleto de mecanismos de construção de um pensamento único, de uma ideologia hegemônica, que propala ideias como meritocracia, livres mercados, Estado mínimo, individualismo, empreendedorismo, austeridade fiscal e assim por diante, mobilizadas para legitimar e dar racionalidade ao capitalismo desregulado. O principal instrumento dessa nova *tecnologia do poder* (Palma, 2009) é o Estado, que se vê induzido, pelas pressões de agentes econômicos oligopolizados e globalizados, a facilitar o caráter financeirizado e rentista da acumulação de capital. Entre os arquitetos dessa obra política, pode-se incluir alguns setores de atividade como as instituições financeiras, as gigantes do petróleo (corporações produtivas mais poluentes do antigo padrão de acumulação), as *big techs*, partidos políticos e redes de intelectuais, destacando-se economistas vinculados à ortodoxia neoclássica. Esta formulação de Palma (2009) dialoga com o conceito de *income defense industry*, cunhado por Winters (2011), que inclui também os profissionais de diversas áreas, que têm espaço na mídia, como, entre outros, advogados, administradores de empresas, advogados, cientistas políticos, além, obviamente, dos economistas. Os meios de comunicação, por sua vez, são cada vez mais controlados (inclusive na propriedade do seu capital) por empresas das finanças, de modo que promovem concepções ultraliberaís da economia e do Estado, como se não houvesse alternativa a elas. Winters cunhou o referido conceito para destacar como se conjugam, atualmente, as relações entre a política democrática e os negócios do setor privado. Os profissionais que atuam na indústria de defesa da

argumentam que uma maior desigualdade na distribuição da renda do mercado (normalmente operacionalizada como a razão entre a renda mediana e a renda média) deve levar a um maior apoio dos eleitores medianos à redistribuição e, portanto, a uma política pública mais redistributiva. (tradução própria)

renda dedicam-se a influenciar a produção legislativa dos parlamentos em inúmeros países. Articulando-se com o poder político, os ideólogos e os agentes econômicos do grande capital concentrado nutrem-se com vantagens e rendas. Ao influenciar a formação da *opinião pública*, a mídia produz e reproduz valores ideológicos favoráveis à acumulação financeirizada do capital e à precarização do trabalho, participando, assim, do mecanismo que opera para esvaziar a capacidade da democracia divergir do *mainstream* (Streeck, 2017).

Novamente, enfatizamos que há contradições. Polanyi (1957), por exemplo, abordou o *duplo movimento*, uma dinâmica que, por um lado, pressiona no sentido do mercado e, por outro lado, resiste a ele, seja para corrigir seus excessos ou mesmo colocar em questão sua própria existência. Mas, diante do atual impasse do capitalismo neoliberal, há até quem avalie que esse sistema econômico está morrendo por autodestruição. Tendo perdido a capacidade de restauração, o capitalismo estaria em estado de *entropia* (Streeck, 2016).

Para entender o que se passa, os velhos ensinamentos da *Teoria Geral* de Keynes (1936) são atuais. Ao referir-se à *eutanásia do rentista*, esse autor pensava em reduzir o poder do sistema financeiro na economia. Nesse sentido, na Conferência de Breton Woods, em 1945, Keynes posicionou-se favoravelmente à regulação internacional das finanças, para que as autoridades de política econômica dos Estados nacionais pudessem formular políticas que estivessem, ao menos parcialmente, protegidas contra eventuais instabilidades na ordem financeira mundial, como havia ocorrido na *Grande Depressão*. Não por acaso, as crises financeiras foram bem menos comuns nas décadas de 1950 e 1960 do que vêm sendo desde os anos 1980. O objetivo normativo de Keynes era alcançar o pleno emprego nos diversos países. Com a regulação financeira do pós-guerra e com a expansão da democracia nos países desenvolvidos, as políticas econômicas puderam promover crescimento em níveis mais elevados, propiciando uma expansão mais igualitária da renda (Stone *et al.*, 2020; Shonfield, 1965). Naquela fase do capitalismo, o crescimento também se deu sob estruturas institucionais reguladas de mercados de trabalho nacionais, com proteções aos que recebiam rendas menores.

Além de preconizar a *eutanásia do rentista*, ou seja, o investidor sem função, Keynes também defendeu políticas fiscal e tributária progressivas, visando que a renda fluísse em proporções maiores para as mãos dos mais pobres, que têm maior *propensão marginal a consumir*. Sua principal preocupação era expandir a demanda efetiva, para avançar em direção ao pleno emprego. Nesse sentido, as políticas de gastos públicos e de arrecadação de impostos indutoras do aumento do consumo articulam-se com sua proposta de uma taxa de juros adequada ao aumento dos investimentos diretos.

Após estas considerações sobre como as transformações no padrão de capitalismo regulado do pós-guerra têm impactado no Estado, na democracia e nas ideias (economia política, ciência política, meios de comunicação etc.), vamos agora recorrer a alguns dados empíricos sobre a desigualdade, sobretudo nos EUA e no Brasil, e sobre a distribuição dos regimes políticos no mundo. Pensamos que eles contribuem para o argumento central deste trabalho sobre os nexos atuais entre democracia, desigualdades e capitalismo neoliberal: o regime da soberania popular vem sendo enfraquecido pelo modelo de capitalismo ultraliberal, pelo fato dele elevar as desigualdades nas esferas socioeconômica e política em níveis que deterioram pressupostos básicos da legitimidade democrática. Por outro lado, não ignoramos que há também inúmeras outras desigualdades, tais como de gênero, racial, de opção sexual, de expressão religiosa etc.

## **Democracia e Desigualdade: no mundo, nos EUA e no Brasil**

A compreensão do processo mais ou menos simultâneo de ampliação das desigualdades e de erosão do papel progressista que a democracia desempenhou no pós-guerra, sobretudo nos países do hemisfério Norte, onde se garantia melhor distribuição da renda e da riqueza, requer descrever e diagnosticar linhas gerais da relação entre capitalismo e democracia nos últimos 40 anos.

Nosso argumento é que a relação entre capitalismo e democracia na globalização neoliberal tem sido uma espécie de círculo vicioso, distinto da tendência relativamente mais satisfatória da *Golden Age*, quando um e outro se fortaleceram mutuamente, ao menos nos países desenvolvidos. Dizer isso não significa mitificar o capitalismo regulado do pós-guerra e nem sonhar com seu retorno, tampouco significa ignorar as desigualdades entre os países e as relações de poder no sistema internacional, tanto no pós-guerra como ainda hoje. Significa apenas comparar características gerais daquele padrão de capitalismo com o padrão atual.

A relação entre capitalismo e democracia é controversa na teoria política, havendo pontos de vista otimistas e pessimistas. Abordando esse problema, Almond (1991) lembra que, entre os liberais, há desde os otimistas, que consideram que o mercado e o comércio incentivam as liberdades, os direitos civis e a paz, até os pessimistas, como Schumpeter, que previu a decadência do capitalismo. No campo do pessimismo, com a *democracia burguesa*, estão também os socialistas, a começar por Marx. Dahl (1971) avalia que as democracias (poliarquias) enfrentam problemas quando há desigualdades extremas, pois isso equivale a uma *distribuição desigual dos*

*recursos políticos* fundamentais para a competição política, gerando ressentimentos e frustrações, que prejudicam o compromisso democrático. Ou seja, a igualdade política depende também da igualdade socioeconômica.

Entre outros conteúdos, esta seção apresenta, como referência empírica, as seguintes informações e dados: a) sobre a concentração de renda e riqueza no capitalismo globalizado neoliberal, com ênfase nos EUA e do Brasil; b) sobre o comportamento desses dois países na classificação dos regimes políticos da já mencionada *Economist Intelligence Unit*; c) sobre reações sociais, políticas e intelectuais contra a globalização e a desigualdade.

Hacker e Pierson (2010) argumentam que a análise política dos EUA, país crescentemente desigual, padece de fraquezas, pois não foca nas políticas públicas que provocam aumento da desigualdade e nem nos grupos organizados que as defendem, por meio de ações de lobby. Avaliam que a análise política naquele país adota um foco individualista, seja em pessoas ou personalidades, ou seja na relação entre o eleitor e o político. Consideram que essa abordagem perde de vista a real natureza do funcionamento da política que, desde o final dos anos 1970, caracteriza-se, segundo eles, pela interação entre a *winner-take-all economy* e a *winner-take-all politics*. A ideia de *winner-take-all economy* remete ao conceito de *winner-take-all market*, um mercado em que, mesmo que um produto ou serviço seja somente um pouco melhor que os ofertados pelos concorrentes (1% melhor, por exemplo), ele acaba tendo uma participação desproporcionalmente elevada (90% a 100%) nas receitas totais das vendas. Assim, o principal fornecedor ganha muito mais que os concorrentes. Criticando a ideia de que a economia atual é um resultado das leis do mercado, da globalização, da competição e das mudanças tecnológicas, esses autores argumentam que ela tem íntima relação com as decisões políticas que lhe dão suporte, denominadas pelos autores de *winner-take-all politics*.

Essa economia política é caracterizada pela hiperconcentração de renda, que opera por mecanismos sustentáveis no tempo, ao passo que os não ricos (pobres e classe média) usufruem apenas de benefícios distributivos limitados. Resulta daí o que eles chamam de *winner-take-all inequality*. As políticas públicas que sustentam a *winner-take-all economy* não são apenas as das áreas tributária, fiscal e de rendas, mas também as que definem a estrutura e remuneração das empresas, o funcionamento dos mercados financeiros e as relações industriais. Em 1996, Frank e Cook publicaram o livro *Winner-Take-All Society. Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us*, no qual argumentaram que os *winner-take-all markets* aumentaram as disparidades entre ricos e pobres. Em relação à *winner-take-all politics*, destacam-se a ascensão de novos grandes grupos empresariais, com redobrada capacidade de delimitar o processo decisório público, a aliança entre o movimento evangélico politicamente

mobilizado e as megacorporações, o fortalecimento do espectro político-ideológico de direita no Partido Republicano, a profunda influência dos financiadores eleitorais nos resultados das eleições, os regimentos internos dos parlamentos, o funcionamento do Poder Judiciário etc. A *winner-take-all politics* diz respeito também às mudanças nas instituições democráticas e no Estado como um todo, que impactam no sistema representativo, no mercado e nos diversos tipos de desigualdade.

Adotando essas metáforas para comparar o capitalismo regulado com o capitalismo neoliberal, pode-se dizer que, nas últimas décadas, o casamento entre capitalismo e democracia tem cada vez mais se processado no sentido de minimizar a chance de induzir a que, em certa medida, os regimes democráticos possam avançar em relações socioeconômicas do tipo *win-win*. Ao contrário, a tendência predominante nas democracias é no sentido *lose-lose*. Avaliamos que a interação entre a *winner-take-all economy* e a *winner-take-all politics* tem desencadeado uma tendência no sentido da *sociedade em que tanto a maioria quanto o regime de governo da maioria perdem*.

Dois fatos históricos podem ser destacados como demarcadores do fortalecimento do debate atual sobre a interligação dos temas da desigualdade, da democracia e do capitalismo neoliberal: a crise financeira internacional de 2007-2008, desencadeada nos EUA, onde ficou conhecida como *Great Recession*, e o protesto *Occupy Wall Street*, ocorrido em Nova York, em 2011, que, em seguida, se desdobrou no *Occupy Movement*, envolvendo manifestações em cerca de 30 países, em vários continentes. O slogan do protesto foi *We are the 99%*, que criticava diretamente a concentração da renda e da riqueza nas mãos do 1% mais rico dos EUA, em prejuízo da imensa maioria. Esse movimento foi, na ocasião, o segundo mais importante da história da globalização, desde a queda do Muro de Berlin, em 1990. O primeiro havia sido a *Battle of Seattle*, ocorrida em Washington, em 1999, durante um encontro da *Organização Mundial do Comércio*. Nesse evento, os manifestantes, cuja maioria eram jovens, afirmaram, em alto-falantes, que sua proposta era formar uma cidadania global a serviço de uma economia democrática global. Por outro lado, a *Great Recession* alavancou o debate sobre a crise do capitalismo neoliberal, até hoje em pé.

Uma das consequências da conjunção entre esses fatos e processos – a crise de 2007-2008, a globalização neoliberal e o aumento da preocupação com as desigualdades, nas universidades, movimentos sociais, ONGs, enfim – foi a ênfase sobre o que se passa não apenas nos 10% mais ricos como um todo, mas também no segmento específico do 1% mais rico. Uma especificidade da concentração da renda e da riqueza em curso nas últimas décadas, em praticamente todos os países, é sua crescente acentuação nesse 1%, ou seja, no ápice da pirâmide distributiva. O entendimento desse fenômeno de extrema concentração de renda e riqueza tem aproximado pes-



quisadores do temário das desigualdades situados na economia política, na ciência política e na sociologia, com o objetivo de compreender a relação entre as esferas de poder econômico e de poder político, sendo cada vez mais difícil identificar onde começa uma e termina a outra (Griffin; Hajnal; Newman; Searle, 2016).

Facundo, Chancel, Piketty, Saez y Zucman (2018) publicaram o *World Inequality Report*, baseado em dados de países de todos os continentes, referentes ao ano de 2016, do World Inequality Database (s.f.a), organizado por pesquisadores liderados pelo economista francês Thomas Piketty. Pelos dados dessa fonte, em 1978, o *Top 1% fiscal income share* nos EUA era 10.4%. Desde então, percorreu uma trajetória de aumento. Em 2007, no início da crise financeira internacional, esse indicador estava em 18.5%. Em 2019, era 18.8% (Tabela 2). Note-se que, no mesmo período, enquanto a participação do 1% mais rico na renda e na riqueza crescia, respectivamente, 80% e 62%, ocorria o inverso com a renda dos 50% da base da pirâmide social e com a riqueza dos *Middle 40% share*, que caíram, respectivamente, 30% e 20%.

**TABELA 2** | Desigualdade Socioeconômica EUA

		1978	2019
<b>Desigualdade de renda</b>	1% Topo	10.4%	18.8%
	50% De baixo	19.1%	13.3%
<b>Desigualdade de riqueza</b>	1% Topo	21.5%	34.9%
	40% Do meio	34.8%	27.8%

Fonte: World Inequality Database (s.f.b).

Segundo Piketty (2014; 2020) essas tendências têm produzido os novos bilionários, cujo número não cessa de crescer desde 1990. Ele argumenta que, diferentemente da crença comum, esses bilionários não criam empregos e nem impulsionam o crescimento econômico. Além disso, toda essa concentração de renda e riqueza nos EUA tem ocorrido ao mesmo tempo em que a taxa de crescimento da renda per capita nesse país, onde mais há bilionários, caiu de 2.2%, entre 1950 e 1990, para 1.1% atualmente. Ademais, a dinâmica econômica de acumulação de capital que alavanca essas concentrações é mais propensa a crises financeiras. Por tudo isso, Piketty tem defendido um imposto gradativo sobre o patrimônio, visando redistri-

buição de renda. Para os que possuem riqueza superior a dois bilhões de euros ou dólares, o imposto proposto chega a 90%<sup>5</sup>.

No referido relatório, o Brasil destaca-se negativamente por ser o país onde o 1% mais rico da população (cerca de 2,1 milhões de pessoas) detém a maior fatia proporcional de renda nacional no mundo: 28% (antes dos impostos). Ou seja, mais que qualquer outra nação, *o Brasil é o país do 1%*. Como a equipe do relatório ainda não possuía dados consolidados para o conjunto da América Latina, eles se limitaram a indicar que, na Argentina e Colômbia, o 1% mais rico é maior que 16%. Em relação aos 10% mais ricos, a renda por eles concentrada, em 2016, era 61% no Oriente Médio, 55% no Brasil e na Índia e 54% na África Subsaariana. A região menos desigual do planeta é a Europa, onde os 10% mais ricos compartilham 37% da renda produzida.

Tanto os EUA quanto o Brasil seguiram, cada qual à sua maneira e ao seu ritmo, trajetórias de implementação de políticas neoliberais. Nos EUA, a economia orientada para o mercado inaugurou-se com o governo Ronald Reagan, empossado em 1981; no Brasil, em 1990, com a posse do presidente Fernando Collor. Em ambos os países, desde então, observamos tendências estruturais restritivas à expansão da democracia e da igualdade. Ou seja, essas tendências estruturais do mercado, no sentido da concentração de renda e riqueza, assim como as decisões do Estado que favorecem especialmente os 10% mais ricos, em prejuízo do conjunto da população, têm enfraquecido a democracia e promovido aumento das desigualdades socioeconômica e política, entre outras. Há uma relação viciosa entre mercado e Estado, que enfraquece o bem-estar social e o regime político do poder do povo. Sabemos que esses dois países experimentaram, nos últimos anos, a vitória de candidatos de extrema-direita nas eleições presidenciais: Donald Trump, em 2016, e Jair Bolsonaro, em 2018. Vejamos como tem se comportado o Índice de Democracia nos EUA e no Brasil.

A tabela 3 mostra algo muito interessante em relação aos EUA: desde 2016 até hoje, essa potência do capitalismo, que tem também uma trajetória discursiva e ideológica no sentido de se colocar como autoridade democrática internacional, enfim, este país ingressou na categoria de *democracia falha*, segundo o respeitado *ranking da EIU*. No mesmo período, a pontuação do Brasil, que nunca saiu da condição de *democracia falha*, caiu 7%, ou seja, de 7.38 em 2014, para 6.86 em 2021. A democracia não vai bem nesses dois países das Américas.

Na verdade, em meados dos anos 1970, já se debatia a crise da democracia representativa nos países desenvolvidos, na Europa e América do Norte, que se ex-

.....  
5. Consultar também: Frank (2019) e Dolan (2021).

**TABELA 3** | Índice de Democracia e Tipo de Regime – EUA e Brasil (2006-2021)**EUA**

	<b>Classificação</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Tipo de Regime</b>
2006	17	8.22	Democracia plena
2008	18	8.22	Democracia plena
2010	17	8.18	Democracia plena
2011	19	8.11	Democracia plena
2012	21	8.11	Democracia plena
2013	19	8.11	Democracia plena
2014	19	8.11	Democracia plena
2015	20	8.05	Democracia plena
2016	21	7.98	<i>Democracia falha</i>
2017	21	7.98	<i>Democracia falha</i>
2018	25	7.96	<i>Democracia falha</i>
2019	25	7.96	<i>Democracia falha</i>
2020	25	7.92	<i>Democracia falha</i>
2021	26	7.85	<i>Democracia falha</i>

**BRASIL**

	<b>Classificação</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Tipo de Regime</b>
2006	42	7.32	Democracia falha
2008	41	7.38	Democracia falha
2010	47	7.12	Democracia falha
2011	45	7.12	Democracia falha
2012	44	7.12	Democracia falha
2013	44	7.12	Democracia falha
2014	44	7.38	Democracia falha
2015	51	6.96	<i>Democracia falha</i>
2016	51	6.90	<i>Democracia falha</i>
2017	49	6.86	<i>Democracia falha</i>
2018	50	6.97	<i>Democracia falha</i>
2019	52	6.86	<i>Democracia falha</i>
2020	49	6.92	<i>Democracia falha</i>
2021	47	6.86	<i>Democracia falha</i>

pressava, desde então, na queda da confiança dos cidadãos nas instituições eleitorais e partidárias, no absenteísmo, na não filiação a partidos políticos e na insatisfação com a ação governamental em geral. Uma obra importante sobre esse tema é a de Crozier, Huntington e Watanuki (1975), livro em que se publicou o relatório da *Comissão Trilateral*, um grupo de discussão internacional de iniciativa privada, criado por David Rockefeller em 1973, e liderado por intelectuais dos EUA, da França e do Japão, para debater a situação mundial e reforçar laços entre os países desenvolvidos. Em relação à democracia, a obra considerou que seus problemas estavam no excesso de demandas sobre os governos, que estariam causando *crise de governabilidade* e desgastando o regime político. Ou seja, o diagnóstico era que a crise da democracia decorria do excesso de participação e de demandas, tendências que estariam alimentando a crise fiscal do Estado, de modo que a solução proposta pelos autores foi amenizar essas pressões por meio da redução do *welfare state*. Além da contenção de gastos considerados excessivos, avaliaram que a *apatia política* seria positiva, pois evitaria o excesso de demandas. Pouco depois, como sabemos, Margaret Thatcher, do Partido Conservador, venceu as eleições no Reino Unido, abrindo espaço político para a *new right*, uma direita que surgiu se opondo ao *social-liberalismo*.

As transformações no sentido do capitalismo neoliberal possuem trajetórias nacionais e históricas distintas, que têm configurado variedades. Ao analisar o cenário político norte-americano em 2017, a filósofa Nancy Fraser (2017a; 2017b) identificou três tipos políticos na ideologia do neoliberalismo: o progressivo, o reacionário e o hiper-reacionário. Ela avalia que todos eles contêm uma economia política regressiva em relação ao capital produtivo, por se apoiarem na financeirização. Mas o neoliberalismo progressivo, dos *Democratas*, tenta dourar a pílula com a agenda do reconhecimento, mas com uma concepção meritocrática de redução da desigualdade. O neoliberalismo reacionário manifestou-se de Reagan a Bush pai, depois novamente com Bush filho. Nele, a política de reconhecimento foi conservadora, porém, um conservadorismo elegante, de salão. Já a versão hiper-reacionária surgiu com Trump, que reforçou muito as posições racistas, misóginas, homofóbicas, xenofóbicas, islamofóbicas etc. Ademais, Trump acrescentou também nacionalismo e certo protecionismo. Um pano de fundo do *trumpismo* é a desindustrialização e a deterioração das condições de vida dos trabalhadores e da classe média. Enquanto a China, seguindo outra economia política, afirma-se cada vez mais no cenário internacional, o capitalismo neoliberal, além de regredir na industrialização e na qualidade dos empregos, ameaçou também, com Trump, a própria democracia nos EUA, algo inédito na história do país.

O cenário geral é a crise deste capitalismo neoliberal desde a *Grande Recessão*, deflagrada nos EUA. Lá, ela se manifestou de 2007 a 2009, mas, ao contagiar a

Europa, durou no *Velho Mundo* até o início de 2013. Se, em um primeiro momento, a América Latina escapou do pior, em 2011 começaram a aparecer os primeiros sinais do fim do *boom* das *commodities*, que alimentava os avanços sociais dos governos da *Onda Rosa*. O vale dos preços desses bens de exportação configurou-se em 2014. Já mencionamos que muito do que foi alcançado em matéria de crescimento e redução da pobreza no Brasil e na América Latina em geral deveu-se à janela de oportunidades propiciada pela elevação dos preços internacionais das *commodities*. Mas não devemos ignorar que o leque de políticas públicas que cada país da região implementou implicou em obter maior ou menor sucesso a partir dessa maré favorável.

À semelhança de Donald Trump, cremos que Jair Bolsonaro pode ser visto como o exemplar brasileiro da crise internacional do capitalismo neoliberal, um portador do neoliberalismo hiper-reacionário. Porém, os demais governos desses dois países, no caso dos EUA, desde 1981, com Reagan, e no caso do Brasil, desde 1990, com Collor, também estiveram inseridos nesse ambiente estrutural de economia política do capitalismo neoliberal, que pressiona contra a igualdade socioeconômica e contra a igualdade política. De diferentes maneiras, essas pressões prejudicam a democracia, seja gerando crise de legitimidade – quando o eleitor fica insatisfeito com a política e distante dela –, seja se desdobrando em tendências de deformação autoritária do regime político – destacando-se, nos anos recentes, tanto nos EUA como no Brasil, aquelas lideradas pela extrema-direita populista –, buscando reconstruir um padrão de legitimidade com perfil neofascista.

Em relação à desigualdade política nos EUA, Griffin *et al.* (2016: 16), avalia o seguinte:

On one level the results that we have presented here reaffirm existing studies of inequality in responsiveness. Using a new method that focuses on individuals and incorporates a range of demographic and political groups, we find that there are real imbalances in the policy world. The government responds much more to advantaged interests than it does to disadvantaged preferences. Both race and class shape policy responsiveness<sup>6</sup>.

Em relação à desigualdade política no Brasil, podemos formular a seguinte questão: por que motivo, por muito pouco ou quase nada, houve deposição presidencial em 2016, ou seja, por que, mesmo diante de fatos no mínimo altamente

.....  
6. Em um nível, os resultados que apresentamos aqui reafirmam os estudos existentes sobre a desigualdade na capacidade de resposta. Usando um novo método que se concentra em indivíduos e incorpora uma série de grupos demográficos e políticos, descobrimos que existem desequilíbrios reais no mundo das políticas públicas. O governo responde muito mais aos interesses privilegiados do que às preferências dos desfavorecidos. Tanto a raça quanto a classe moldam a capacidade de resposta da política pública. (tradução própria)

controversos, emergiu uma ampla e substantiva frente única empresarial contra a presidente Dilma Rousseff, mas, agora, diante de uma avalanche de crimes de responsabilidade do atual presidente da República, as lideranças institucionais no Poder Judiciário e no Poder Legislativo, no máximo, prendem ativistas *bolsonaristas* e fazem discursos moderadamente contrários, mas, na prática, poupam Bolsonaro de responsabilização? O contexto da pandemia evidenciou publicamente o contraste entre, por um lado, a rápida deposição de Dilma Rousseff, no início de seu segundo mandato, por um motivo fiscal duvidoso, e, por outro lado, a tolerância das elites políticas e econômicas em relação ao presidente Bolsonaro, que vem cometendo crimes de modo contumaz, a começar pelos relacionados à saúde pública, e, por esse motivo, é objeto de cerca de 130 pedidos de *impeachment*, mas todos eles têm sido engavetados pela presidência da Câmara dos Deputados, casa legislativa que, em seu governo, aprovou medidas caras aos interesses financeiros, como a reforma da previdência social e a formalização da autonomia do Banco Central.

Temos visto no Brasil e em vários países que, entre o risco à democracia e à economia, os interesses neoliberais se inclinam muito mais a sacrificar o regime político fundado na igualdade política dos cidadãos que o interesse material erguido nas relações desiguais de propriedade. Isso expressa a referida simbiose entre a *winner-take-all economy* e a *winner-take-all politics*, que gera o processo de produção da dupla desigualdade, a socioeconômica e a política. O poder de influência dos cidadãos sobre o Estado se revela bastante desigual, tão desigual quanto a desigualdade de renda e riqueza. Se, por um lado, Bolsonaro atenta contra a vida humana, por outro lado, sua política econômica é fortemente pró-mercado e pró-Estado mínimo. Ou o grande capital e a maioria dos políticos eleitos são aliados ao programa neoliberal do presidente da República e de seu ministro da Economia ou, ao menos, não querem romper com ele, ao passo que, em 2016, por um motivo muito duvidoso, romperam com a presidente Dilma Rousseff. Naquela ocasião, houve uma frente única deposicionista no Brasil, mas agora ela não se configura (Ianoni, 2018). Um *pacto neoliberal* está vetando o *impeachment* de Bolsonaro.

No capitalismo neoliberal, como a contradição entre economia de mercado e democracia vem se exacerbando de modo estrutural, a igualdade política e a igualdade socioeconômica passam, cada vez mais, a serem reguladas pela luta de classes, tanto na sociedade civil quanto no âmbito das instituições do Estado. A correlação de forças explica as desigualdades. Durante os governos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2016, tentou-se flexibilizar as políticas neoliberais com políticas sociais e políticas de crescimento econômico, mas essa estratégia sempre enfrentou forte resistência contra qualquer alteração nos fundamentos *market-oriented* da política macroeconômica.

## Conclusões

Este trabalho procurou articular, com uma abordagem interdisciplinar, três variáveis: desigualdades (sobretudo a socioeconômica e a política), democracia e capitalismo neoliberal. Nossa hipótese é que a democracia depende do nível da igualdade política e socioeconômica, uma vez que ambas são interdependentes. Em termos empíricos, mencionou algumas informações e dados sobre a democracia no mundo, com foco nos EUA e no Brasil, mas subordinando-os a uma metodologia qualitativa, estruturada em torno de um procedimento descritivo, com o objetivo de investigar inferências causais entre as variáveis mencionadas.

Atualmente, a combinação dessas três variáveis configura uma moeda de dupla face, que forma um conjunto articulado. Por um lado, ocorre o *declínio da democracia liberal*, devido à sua *crise de legitimidade*; uma das decorrências, como é o caso dos EUA e do Brasil, tem sido a emergência de lideranças populares de extrema-direita, que buscam uma modalidade de legitimação política de massas distinta da representação democrática, caracterizada por alguns autores como *populismo e por outros como tendências neofascistas*. Por outro lado, há a percepção geral de que as desigualdades de renda e riqueza são elevadas e persistentes. Essa situação induz a ressentimentos e frustrações e que implica em desigualdade política, condição que, por sua vez, favorece a emergência do populismo de extrema-direita. Em outros casos, cai a qualidade da democracia sem que surjam governantes extremistas. A queda no número de democracias plenas, mostrada na *Tabela 1* é um indicador dessa tendência.

Em termos gerais, como vimos na primeira seção, o fraco desempenho do capitalismo neoliberal nos países democráticos, tanto no plano do mercado quanto na esfera do Estado, estimula o aumento da descrença na democracia, nas eleições, na participação nas instituições políticas e em organizações da sociedade civil, como os sindicatos, que vêm sendo esvaziados pelas políticas contra os direitos trabalhistas e contra as organizações de representação de classe dos trabalhadores. As mudanças nos mercados de trabalho têm tido um papel decisivo na descrença na democracia e no avanço do individualismo como estratégia de sobrevivência. Em vários países, a flexibilização das relações trabalhistas, a instabilidade dos empregos, o desemprego, a *uberização* e a desindustrialização esvaziam a percepção de pertencimento a uma categoria profissional e a percepção de que a política democrática é eficaz.

Sabemos que o neoliberalismo, como modelo de capitalismo, não surgiu hoje. Ele vem sendo colocado em prática há mais de 40 anos. Mencionamos a tipologia proposta por Fraser para analisar fases do neoliberalismo. Vimos também que, ainda em meados dos anos 1970, quando se desenrolava a crise de estagflação, cujo desfecho abriu caminho para a virada política neoliberal, já se falava em *crise da democracia*,

mas, principalmente, a partir de uma perspectiva conservadora, que acabou por contribuir para a retração das políticas de bem-estar social e para a apatia política. Nos anos 1990, alguns interpretaram a queda do Muro de Berlim como expressão do *fim da história* e como demonstração de que o reino da democracia havia vencido a *Guerra Fria*. Na década seguinte, vimos, pelo relatório da APSA (2004), que a insatisfação com a democracia persistia e reproduzia sintomas já detectados no relatório da *Comissão Trilateral*, escrito nos anos 1970. Mas, no atual milênio, tem crescido, sobretudo nos países desenvolvidos, a percepção da desigualdade política, sendo uma de suas expressões a consciência de que o regime da maioria vem favorecendo muito mais o 1% composto pela minoria rica do que os 99% da população.

Embora desde os anos 1960 e 1970, observavam-se sintomas críticos nas interações entre as três variáveis aqui consideradas, o regime da maioria, as desigualdades e o capitalismo, o modelo neoliberal de sociedade e economia está fazendo soar um alarme de incêndio. A hipótese de que a democracia depende da igualdade e que esta última, para não alcançar níveis extremados, depende de um adequado sistema de relações entre a economia e o Estado é plausível.

Mas permanecem uma série de questões. Nos EUA, com a derrota de Trump, embora não do trumpismo, o neoliberalismo hiper-reacionário ensejará o retorno à variedade do neoliberalismo progressivo, que não foi capaz de reverter a crise da democracia, pelo contrário? Interessado em enfrentar a ascensão produtiva da China e o próprio trumpismo, Biden vai enfraquecer o neoliberalismo e avançar no sentido de um desenvolvimentismo de inclinação social-democrata, capaz de reverter a trajetória de produção de desigualdade pelo mercado e pelas políticas públicas pró-ricos? No Brasil, que se encontra isolado do mundo devido à desastrosa presidência de Bolsonaro, uma eventual vitória do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2022, candidato hoje amplamente favorito, ensejará ao menos uma tentativa de amenizar os efeitos negativos do neoliberalismo com algumas ações social-desenvolvimentistas, que recuperem a atividade econômica produtiva, combatam a pobreza e as desigualdades e retomem o processo de fortalecimento da democracia, hoje estancado? Enfim, o fato é que imensos desafios estão colocados para que se possa superar o atual padrão de *lose-lose society*, em que a maioria e o regime de governo da maioria perdem. A entropia será revertida?



## Referências

- Almond, Gabriel (1991). Capitalism and Democracy. *Political Science and Politics*, 24(3), 467-474. <https://doi.org/10.2307/420091>
- American Political Science Association (2004). American Democracy in an Age of Rising Inequality. *Perspectives on Politics*, 2(4), 651-666. <https://doi.org/10.1017/S153759270404040X>
- Aristotle (1887). *The Politics* (Vol. II). Oxford: Clarendon Press.
- Campello, Daniela (2015). *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Castells, Manuel (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Cambridge: Polity Press.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/10.1017/s1049096511001429>
- Crozier, Michael J.; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cruz, Sebastião Carlos Velasco; Kaysel, André; Cotas, Gustavo (org.) (2015). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Perseu Abramo.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2006). *On Political Equality*. New Haven: Yale University.
- Dolan, Kerry A. (6 de abril de 2021). Forbes' 35th Annual World's Billionaires List: Facts And Figures 2021. *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/kerryadolan/2021/04/06/forbes-35th-annual-worlds-billionaires-list-facts-and-figures-2021/?sh=6b697f5f5e58>
- Eubanks, Virginia (2017). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. New York: St. Martins' Press.
- Facundo, Alvarado; Chancel, Lucas; Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel; Zucman, Gabriel (coord.) (2018). *World Inequality Report*. Recuperado de <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Frank, Robert (12 de setembro de 2019). *Billionaires Hurt Economic Growth and should be Taxed out of Existence, says Bestselling French Economist*. Recuperado de <https://www.cnn.com/2019/09/12/billionaires-should-be-taxed-out-of-existence-says-thomas-piketty.html>
- Frank, Robert H.; Cook, Philip J. (1996). *Winner-Take-All Society. Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us*. London: Penguin Books.

- Fraser, Nancy (2017a). The End of Progressive Neoliberalism. *Dissent Magazine*. Recuperado de [https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser)
- Fraser, Nancy (2017b). From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond. *American Affairs*, 1(4), 46-64. Recuperado de <https://americanaffairsjournal.org/2017/11/progressive-neoliberalism-trump-beyond/>
- Griffin, John; Hajnal, Zoltan; Newman, Brian; Searle, David (2016). Political Inequality in America: Who Loses on Spending Policy? When is Policy less Biased? *Politics, Groups, and Identities*, 7(2), 367-385. <https://doi.org/10.1080/21565503.2017.1371611>
- Guttmann, Robert (2008). Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos Cebrap*, 82, 11-33. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000300001>
- Hacker, Jacob S.; Pierson, Paul (2010). Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, 38(2), 152-204. <https://doi.org/10.1177/0032329210365042>
- Ianoni, Marcus (2018). *Estado e coalizões no Brasil (2003-2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Molina, Federico Rivas (10 de novembro de 2018). Democracias da América Latina vivem seu “annus horribilis” em 2018, aponta estudo. *El País Brasil*. Recuperado de [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/09/politica/1541766116\\_145827.amp.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/09/politica/1541766116_145827.amp.html)
- Mouk, Yascha (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Netto, Delfim (2018). *O animal econômico*. São Paulo: Três Estrelas.
- Palma, José Gabriel (2009). The Revenge of the Market on the Rentiers. Why Neo-Liberal Reports of the End of History turned out to be Premature. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 829-869. <https://doi.org/10.1093/cje/bep037>
- Piketty, Thomas (2014). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Piketty, Thomas (2020). *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Polanyi, Karl (1957). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

- Runciman, David (2018). *How Democracy Ends*. London: Profile Books.
- Saad-Filho, Alfred (2020). Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019). *Latin American Perspectives*, 47(1), 9–27. <https://doi.org/10.1177/0094582X19881968>
- Shonfield, Andrew (1965). *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Stiglitz, Joseph; Ocampo, José Antonio; Spiegel, Shari; Ffrench-Davis, Ricardo; Nayyar, Deepak (2006). *Stability with Growth Macroeconomics, Liberalization and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, Chad; Trisi, Danilo; Sherman, Arloc; Beltrán, Jennifer (2020). A Guide to Statistics on Historical Trends in Income Inequality. *Center on Budget and Policy Priorities*. Recuperado de <https://www.cbpp.org/research/poverty-and-inequality/a-guide-to-statistics-on-historical-trends-in-income-inequality>
- Streeck, Wolfgang (2016). *How will Capitalism End: Essays on a Failing System*. London: Verso.
- Streeck, Wolfgang (2017). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso.
- Winters, Jeffrey A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Inequality Database (s.f.a). *Team*. Recuperado de <https://wid.world/team>
- World Inequality Database (s.f.b). *USA*. Recuperado de <https://wid.world/country/usa/>



# Desigualdades y nuevos actores colectivos en Argentina. De piqueteros a trabajadores de la economía popular (1995-2019)\*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4945>

*Inequalities and New Collective Actors in Argentina. From Piqueteros to Popular Economy Workers (1995-2019)*

---

**Lucía Trujillo\*\***

Universidad Nacional Arturo Jauretche (Florencio Varela, Argentina)  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET (Argentina)

**Magdalena Tóffoli\*\*\***

Universidad Nacional de La Plata (Buenos Aires, Argentina)  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET (Argentina)

**Martín Retamozo\*\*\*\***

Universidad Nacional de La Plata (Buenos Aires, Argentina)  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET (Argentina)

.....

\* Este artículo forma parte de una línea de investigación desarrollada en el marco de los proyectos de investigación “Identidades y prácticas políticas de sectores populares en la Argentina post 2001: perspectivas analíticas y estudios de caso”, “Identidades, discursos y prácticas políticas de los sectores populares en la Argentina post-2003: perspectivas teóricas, enfoques analíticos y estudios de caso” y “El Estado en movimiento y los movimientos del Estado. Prácticas militantes, organizaciones populares e identidades políticas en la Argentina contemporánea”, vigentes desde 2008 hasta 2020 y financiados por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Artículo de investigación recibido el 15.07.2021 y aceptado el 08.11.2021.

\*\* Investigadora del CONICET (Argentina). Doctora en Ciencias Sociales de la UNLP (Argentina), Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de Flacso (México) y economista de la Universidad del Tolima (Colombia). Correo electrónico: [luciatrujillos@gmail.com](mailto:luciatrujillos@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4319-1604>

\*\*\* Licenciada en Sociología de la UNLP. Becaria doctoral del CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET). Correo electrónico: [magdalenatoff@gmail.com](mailto:magdalenatoff@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2422-8734>

\*\*\*\* Investigador del CONICET. Doctor en Ciencias Sociales de Flacso (México). Profesor de filosofía y Magíster en Ciencias Sociales de la UNLP. Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales y la Licenciatura en Sociología de la UNLP. Correo electrónico: [martin.retamozo@gmail.com](mailto:martin.retamozo@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8778-7667>

### **Cómo citar/How to cite**

Trujillo, Lucía; Tóffoli, Magdalena; Retamozo, Martín (2022). Desigualdades y nuevos actores colectivos en Argentina. De piqueteros a trabajadores de la economía popular (1995-2019). *Revista CS*, núm. especial, 51-88. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4945>

## Resumen

### *Abstract*

---

Este artículo analiza las experiencias colectivas de sectores que sufrieron exclusiones y desigualdades entre 1995 y 2019 en Argentina. El estudio de los modos en que las organizaciones resuelven una serie de dilemas (del agente y del actor) nos permite identificar tres fases: la primera, entre 1995 y 2004, que denominamos *fase de los movimientos de desocupados*; la segunda, entre 2005 y 2011, que llamamos *fase de las organizaciones sociopolíticas*; y la tercera, iniciada a partir del 2011, que llamamos *fase de la economía popular*. Estas muestran cómo a partir de similares sujetos sociales pueden configurarse distintos sujetos políticos, y el modo en que se conformó un nuevo actor en la política argentina.

#### **PALABRAS CLAVE:**

desigualdad, desocupación, trabajadores, movimientos sociales, economía popular

.....

This article analyzes the collective experiences related with sectors that suffered exclusions and inequalities in Argentina from 1995 to 2019. The study of the ways in which organizations resolved a series of dilemmas (of the agent and the actor) allow us to identify three phases. The first one took place from 1995 to 2004; we call it “phase of the unemployed movements”. The second one occurred between 2005 and 2011; we call it “phase of socio-political organizations”. And from 2011, the third one occurred; we call it “phase of the popular economy”. These phases show how similar social subjects can be configured as different political subjects. In addition, they contribute to understand the way in which a new actor was formed in Argentine politics.

#### **KEYWORDS:**

Unemployment, Inequality, Workers, Social Movements, Popular Economy





## Introducción

El estudio de la conformación de los *nuevos actores y sus repertorios de movilización frente a experiencias de la desigualdad* –como se enuncia en la convocatoria de este número–, implica reconstruir tanto los aspectos estructurales (sus múltiples dimensiones y sus dinámicas) como la agencia y, fundamentalmente, sus vínculos<sup>1</sup>. En nuestro caso, la dinámica de la desigualdad es uno de los elementos centrales para comprender las nuevas experiencias políticas, tanto porque se constituye en clave del contexto como por su lugar de *locus* de demanda y acción. La desigualdad persistente y multidimensional es una característica de América Latina (Gasparini; Cruces, 2021; Kessler; Benza, 2020). Sin embargo, diversos estudios muestran que en lo que refiere a la desigualdad de ingresos la región evidenció una disminución de la inequidad durante la primera década del siglo XXI (Ortiz; Cummins, 2011; Solt, 2016; Abramo, 2019; Lustig, 2020), luego de haberse profundizado durante la década de 1990. Es cierto, también, que después del año 2010 se observa un ritmo menor en la reducción, e inclusive estancamiento o incremento de la inequidad en algunos países (agudizados ahora por la pandemia causada por la COVID-19). Varios son los factores que las investigaciones han postulado para explicar la dinámica de la desigualdad, entre ellos el crecimiento económico, la reducción de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado, el proceso de formalización laboral, el rol de los sindicatos, la negociación colectiva y el salario mínimo, así como las transferencias de ingreso no condicionadas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2021).

Los ingresos laborales han tenido un rol dominante en este proceso<sup>2</sup>. La trayectoria descendente en la desigualdad de estos ingresos se ha reflejado en paralelo en la trayectoria descendente de la desigualdad del ingreso per cápita familiar. Sin embargo, el cambio de la dinámica en la segunda década del siglo XXI mostró límites en los procesos anteriores para consolidar una matriz distributiva más equitativa, de lo que se destaca el carácter frágil de mercados laborales altamente informales, heterogéneos y segmentados, con impacto inmediato en otras dimensiones de la

1. En lo metodológico, esto implica reconstruir los procesos estructurales que establecen condiciones de posibilidad (Giddens, 1984) y los procesos ligados al agente y al actor (organizaciones, identidades, etc.) que constituyen la dinámica de la contienda (McAdam; Tarrow; Tilly, 2003). Esta distinción analítica no implica concebir al proceso histórico como dual o compartimentado. Por el contrario, lo que se busca es la comprensión del modo concreto de desarrollo de la dinámica objeto de estudio y sus determinaciones (Williams, 1980).

2. En promedio un tercio de los cambios en la desigualdad del ingreso respondió a las transformaciones de los ingresos no laborales; entonces, la mayor proporción de la mejora distributiva, las restantes dos terceras partes, ha sido explicada en la región por el comportamiento que han tenido los ingresos laborales.

desigualdad más allá de los ingresos (salud, educación, previsión social). Entre ellas destaca especialmente la desigualdad de género, por ejemplo, plasmada en la participación laboral y en la brecha salarial en el mercado de trabajo remunerado; y la sobrecarga de las mujeres de las labores (no remuneradas) ligadas al cuidado. En Argentina, la dinámica del mundo del trabajo sufrió una reconfiguración a partir de la década de 1990<sup>3</sup>. Esto trastocó condiciones de experiencias para un numeroso grupo de trabajadores que se vieron en contextos de incertidumbres, dificultad de acceso a derechos y formas tradicionales de participación política (Delamata, 2004; Merklen, 2005; Svampa, 2005; Manzano, 2007a). A su vez, se inauguró una serie de políticas públicas en materia de protección social y de empleo que implicaron transferencias de ingresos a través de programas sociales con diferentes condicionalidades, esencialmente relacionadas con la capacitación para el trabajo o contraprestaciones laborales (Neffa, 2008; Bertranou; Paz, 2007). En este sentido, la reconfiguración del régimen social de acumulación (Nun, 1987) y el cambio en las formas de intervención estatal serán elementos clave para comprender las respuestas colectivas en torno a las desigualdades sociales generadas o profundizadas por las relaciones sociales constituidas en el mundo del trabajo (especialmente en el mercado laboral) y los derechos históricamente asociados al puesto de empleo formal –acceso a salud, derechos laborales y protección previsional– (Retamozo; Trujillo, 2017). En este contexto, el presente artículo reconstruye las experiencias colectivas –modos de organización y repertorios de acción– de sectores subalternos atravesados por la problemática laboral entre 1995 y 2019. Esto nos permitirá hacer la reconstrucción articulada del despliegue de las distintas formas en que un sujeto social se convierte en sujeto político (Zemelman, 1992). El sujeto social estudiado está compuesto por personas que han quedado excluidas de los mercados de trabajo formalizados, ya sea desempleados o que trabajan bajo otras modalidades<sup>4</sup> y que han configurado experiencias colectivas de organización y acción. Esta reconstrucción articulada implica un ejercicio de inclusión de las distintas dimensiones que determinan el proceso histórico, desde factores estructurales-estructurantes hasta los subjetivos,

.....  
3. Para un análisis amplio y detallado se sugiere revisar los estudios compilados en *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Lindenboim, 2008).

4. De modo específico se trata de actividades laborales no asalariadas, vinculadas a actividades de subsistencia y, en algunos casos, bajo formas autogestivas, con bajos niveles de productividad en términos económicos y de capitalización.

pasando por los organizacionales e institucionales. Para abordar el proceso histórico objetivado proponemos distinguir tres fases-formas<sup>5</sup> en este devenir:

1. *fase de los movimientos de desocupados* (1995-2004).
2. *fase de las organizaciones sociopolíticas* (2005-2011).
3. *fase de la economía popular* (2011 en adelante).

Por supuesto, estas fases son analíticas y no cambios abruptos, pero nuestro estudio las conceptualiza como un proceso que articula de manera diferente el contexto sociolaboral, las políticas públicas y la agencia colectiva.

El estudio que presentamos pone en evidencia las distintas formas en que se desplegaron experiencias colectivas en el período. La explicación de su morfología puede abordarse a partir de la respuesta a una serie de dilemas que distribuimos en dos campos: dilemas del agente y dilemas del actor. Entre los primeros ubicamos: dilema de la demanda, dilema de la acción, dilema de la identidad; mientras que entre los dilemas del actor situamos los siguientes: dilema de la organización, dilema de la gestión y dilema de la articulación. Estos 6 se amalgaman, sobredeterminan y condicionan; sin embargo, pueden distinguirse de forma analítica para comprender elementos determinantes y explicativos del proceso<sup>6</sup>. Centrar la mirada en la resolución de los dilemas no implica adscribirles a las organizaciones una agencia racional, sino analizar las resultantes de la interacción entre condiciones estructurales socioeconómicas, estructuras de oportunidades políticas y posiciones colectivas. Nuestra estrategia explicativa identifica el conjunto de dilemas como clave para comprender el devenir histórico de las experiencias colectivas que enfrentaron situaciones de desigualdad y exclusión. Los procesos que se vuelven determinantes y explicativos para el caso de estudio no tienen pretensión de generalización, ya que en cada proceso social objetivado es necesario reconstruir las relaciones sociales que lo configuran y *performan*. La identificación de estos dilemas constitutivos ha sido resultado de tres proyectos de investigación consecutivos que sustentan este artículo<sup>7</sup> y posibilitan una mirada a la articulación entre procesos estructurales, agentes y acción.

5. También podríamos usar el término *figuras* para evocar la lógica de la exposición de Hegel en la *Fenomenología del espíritu* sobre el devenir de la conciencia. De hecho, conciencia histórica es otra clave interpretativa para el devenir de una experiencia que opera como estructura de acción histórica.

6. No pretendemos hacer un modelo sobre los dilemas de los movimientos sociales. La opción metodológica de lo abstracto a lo concreto nos induce a la elaboración teórica en función del proceso social objetivado para su estudio. Así, estas dimensiones son resultantes de la investigación empírica realizada y no apriorismo teórico.

7. Mencionados previamente.

## **El agente y actor entre dilemas: algunas coordenadas teóricas**

En este trabajo se realiza una distinción entre actor y agente como dimensiones analíticas del sujeto. Si bien no podemos detenernos de modo exhaustivo en esta cuestión, conviene precisar el alcance de esta concepción ya que resulta operativa para nuestro estudio. En primer lugar, no nos referimos con estos términos a referentes empíricos diferentes, sino a modos de conceptualizar distintas dimensiones del proceso. La referencia al actor nos permite dar una mirada a las gramáticas de relación en un régimen social de acumulación y uno político (Nun, 1987). En este sentido aparecen escenarios, reglas, roles y funciones que limitan sus opciones estratégicas en las diferentes arenas (Cefaï, 2011). En la dimensión del agente incluimos aspectos que nos orientan en la indagación de los espacios de agenciamiento, articulaciones de significados y construcción de experiencia que median entre la estructura y la acción (Archer, 1996; De la Garza, 1992; 2001). Las dos perspectivas –centrada en el actor y centrada en el agente– nos permiten construir una mirada del proceso de respuestas colectivas subalternas a situaciones de desigualdad.

La otra conceptualización operativa central en este trabajo es la de dilema. Esta noción identifica situaciones problemáticas con diferentes opciones de resolución en las que el colectivo se sitúa. Las respuestas a estas situaciones dilemáticas no son elecciones racionales, sino procesos históricos resultantes de una relación social (conflicto, cooperación subordinación, resistencia), las arenas y las acciones de otros actores. Hemos identificado 3 demandas de agente y 3 de actor.

El dilema de la demanda permite hacer foco en el modo de construcción del reclamo colectivo. Si un movimiento social puede definirse como un tipo de acción colectiva no institucional que pone en la escena pública una demanda en el marco de un proceso de identificación y alteridad, entonces la noción de demanda se vuelve central. La construcción de la demanda requiere la movilización de significados en torno a una situación (o varias) a partir de la articulación de elementos históricos (contenidos en las tradiciones, memorias y hábitos) y el acto pragmático de dar sentido en el presente a realidades diversas. Asimismo, esta demanda no es unívoca, sino que funciona como significante capaz de condensar sentidos que exceden su literalidad e instalan umbrales disímiles de acción y respuesta por parte de otros actores. Esto posibilita a diferentes sectores identificarse con una misma demanda para construir y disputar el campo de la movilización (Retamozo, 2009).

La acción colectiva, otra de las características definitorias de los movimientos sociales, constituye el segundo dilema. Esta dimensión implica registrar la configuración de los repertorios de acción (Tilly, 1979) empleados para escenificar

la demanda (protesta), pero estos también son centrales para tomar decisiones colectivas y coordinar a los individuos. Dichos repertorios nos indican aspectos de la conformación de los sujetos (sus tradiciones beligerantes y organizativas), al tiempo que también marcan espacios de posibilidad/limitación relacionados con el uso de ciertos repertorios en determinados contextos políticos (oportunidades políticas). El repertorio permite observar la interacción entre las herramientas de protesta puestas en escena, así como los aspectos históricos y culturales que explican tanto las condiciones de posibilidad de un repertorio como su efectiva puesta en acto (Wolsfeld, 1986). Sin embargo, cabe destacar que ubicamos el problema de la acción en el nivel de la agencia porque es desde allí que consideramos pertinente explicarla, y por su rol performativo en la subjetividad política. Si, como lo afirma Ernesto Laclau (2000: 47), “el sujeto no es otra cosa que la distancia entre la estructura indecible y la decisión”, o dicho con Slavoj Žižek (2001: 171) “el ‘sujeto’ es el acto, la decisión por medio de la cual pasamos de la positividad de la multiplicidad dada al acontecimiento-verdad y/o la hegemonía”, este lugar para la acción queda teóricamente justificado.

El tercer dilema que reconocemos es el de la identidad. La centralidad de los procesos identitarios en los movimientos sociales ha dado lugar a todo un *paradigma de la identidad* (Cohen, 1985; Revilla-Blanco, 1994; Melucci, 1995; Polletta; Jasper, 2001), cuyos aspectos también han sido atendidos por los enfoques centrados en la estrategia, los recursos o el proceso político, en especial a partir de la idea de *framing processes* (Jasper, 2004). La identidad colectiva requerida para constituirse como soporte de la acción y la producción de imaginarios aglutinantes constituye un desafío dada la centralidad del *nosotros* en la acción pública, síntoma de los procesos de subjetivación. Por razones que no podemos detallar aquí, la identidad está lejos de ser un recurso en manos de los organizadores (aunque influyan) sencillamente porque si no tienen capacidad de interpelación, carecen de efectividad.

En la dimensión del actor encontramos los dilemas de organización, gestión y articulación. Dada la característica de la experiencia colectiva analizada en este artículo, la dimensión organizacional constituye un importante desafío. No solo este aspecto ha sido destacado en los estudios sobre movimientos sociales<sup>8</sup>, sino que en nuestro caso las fases contienen tres formas organizativas que condensan pautas de interacción y horizontes, y delimitan un campo de acción posible. Las formas organizativas fueron resultantes de síntesis de los procesos de respuestas a los desafíos impuestos por las condiciones de desigualdad. El dilema en torno a la forma de organización

8. Una revisión actualizada del tema en la perspectiva norteamericana puede consultarse en Davis, McAdam, Scott y Zald (2005).

resultó particularmente relevante y ha tenido un impacto performativo en la puesta en escena de la demanda, los modos de interacción –como actores– en los distintos sistemas de interacción y la trama social para gestionar ciertas políticas sociales y recursos obtenidos. En este sentido, la organización resulta clave porque permite indagar en los modos de gestión de recursos, lógicas y patrones de coordinación que en cada momento se dieron en el sector social estudiado, así como el modo en que se vinculan con otros actores del campo de la protesta social, del sistema político y de la sociedad civil (tales como la Iglesia, por ejemplo, como veremos con el Papa Francisco). La misma forma de organización constituye uno de los dilemas clave, y fuertemente explicativo, del devenir del movimiento. De la resolución del dilema de la organización también dependen, en cierta medida, las opciones de articulación que si bien son eminentemente políticas también son favorecidas o bloqueadas por los modos en que las organizaciones se inscriben en el campo de la conflictividad y su relación con el régimen político. En este sentido es importante resaltar el lugar de las gramáticas que regulan patrones de intercambio y coordinación en el movimiento. Así, la estrategia es una resultante de interacciones, pero la decisión tiene un lugar central en su concreción. Esto marca también el espectro de alianzas, la coordinación y la articulación entre organizaciones en movimientos que son, por definición, pluriorganizacionales, con matrices ideológicas divergentes, pero que logran espacios de representación estables y comunes. A continuación, precisaremos el análisis de cada una de las fases y luego presentaremos las conclusiones del estudio.

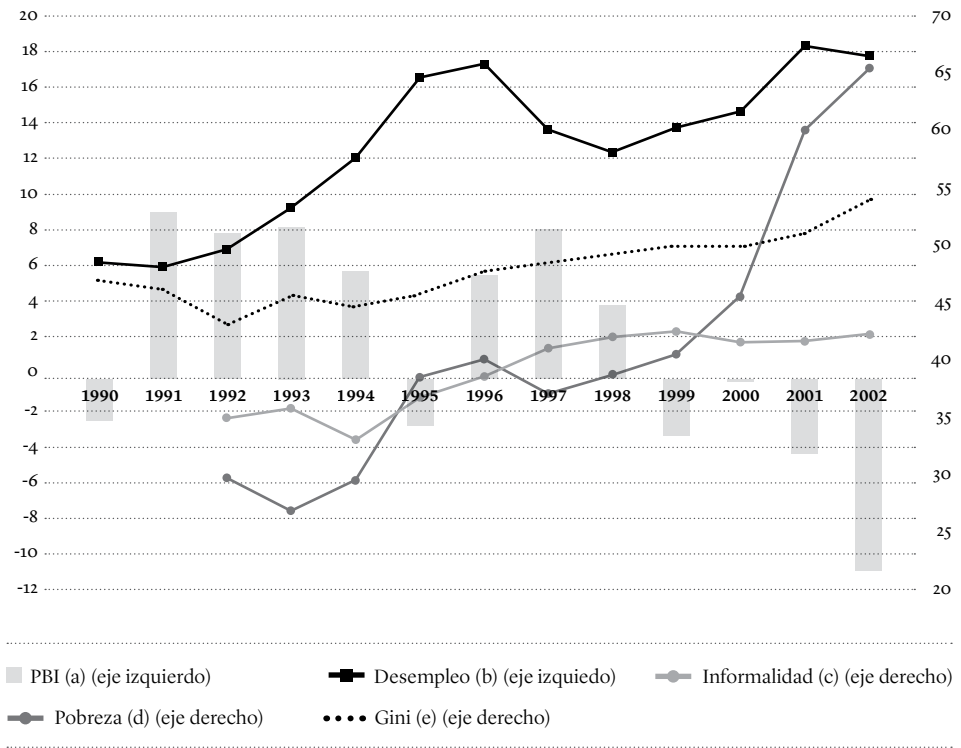
## **Primera fase: el movimiento de trabajadores desocupados**

Las políticas implementadas por el gobierno de Carlos Menem a partir de 1989 tuvieron un efecto de reconfiguración hegemónica en la Argentina<sup>9</sup>. Por un lado, las políticas de privatización, apertura y desregulación económica establecieron nuevas pautas de coordinación social centradas en el mercado y los agentes privados. Estas políticas económicas –especialmente a partir de la Convertibilidad de 1991– sirvieron para controlar la inflación y estabilizar la macroeconomía; sin embargo, las consecuencias sociales de estas políticas no tardaron en evidenciarse, tal como se puede apreciar en la figura 1. Aunque durante la década de 1990 se logró un crecimiento económico relativamente sostenido, la tasa de desempleo fue creciente y superó los 2

9. Si bien la acción colectiva de los sectores populares como *movimiento social*, es decir, por fuera de formato de partidos y sindicatos, reconoce antecedentes en la década de 1980 (fundamentalmente en torno al problema de la vivienda, la tierra y el hábitat), hay un acuerdo extendido en que las transformaciones neoliberales significaron cambios profundos en las lógicas de la acción subalterna (Merklen, 2005).

dígitos. Asimismo, la tasa de informalidad creció año tras año, en particular durante la segunda mitad de la década, y superó el 40 %. Como resultado, los indicadores de pobreza y la desigualdad también mostraron el deterioro del contexto socioeconómico. Esta situación se agravó al inicio del siglo XXI por una crisis sin precedentes, con una tasa de pobreza que superó el 60 %, un coeficiente de Gini de 0,54, una tasa de desempleo que rondó el 20 % y una tasa de informalidad laboral del 43 %.

**FIGURA 1** | Indicadores socioeconómicos en el periodo 1990-2002\*



\* El valor del Gini se multiplicó por 100 para adecuarlo a la escala de los datos del gráfico.

Fuente: elaboración propia a partir de: a) Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (Indec), tasa de variación anual del PBI; b) EPH-Indec, onda octubre, tasa de desempleo; c) cálculos propios con base en la EPH-Indec, onda octubre, porcentaje de asalariados registrados en la seguridad social en relación con el total del empleo asalariado. Los asalariados que en la encuesta declaran tener descuento jubilatorio, se asumen como registrados en la seguridad social; d) Gasparini, Tornaroli y Gluzmann (2019), tasa de pobreza en aglomerados urbanos seleccionados, datos comparables con base en la nueva metodología oficial de cálculo del Indec implementada en el año 2016; e) cálculos propios con base en la EPH-puntual onda mayo-GBA. Indec. Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF).

Las condiciones sociales se afectaron aún más por el cambio en el rol del Estado y en la calidad de servicios públicos como la salud y la educación, así como un régimen de cobertura previsional que se abrió a la capitalización privada por sobre el sistema de reparto solidario. En lo estrictamente político, la hegemonía menemista tuvo dos efectos fundamentales sobre las capacidades de acción de los sectores subalternos. El primero dado por el disciplinamiento de las conducciones de los principales sindicatos que comandaban la Confederación General del Trabajo<sup>10</sup>; y el segundo, por el control de la identidad peronista y los efectos simbólicos que implicó asumir la implementación de políticas neoliberales desde el peronismo (Levitsky, 2005; Pucciarelli, 2011). El avance de la desocupación hacia niveles nunca experimentados por la sociedad argentina produjo una fragmentación entre los trabajadores y la existencia de un sector desafiado de su condición de trabajador asalariado. Sin embargo, no solo implicó la imposibilidad de acceder a un salario o las limitaciones de obtener ingresos mediante formas de autoempleo o cuentapropismo, sino también la dificultad de acceder a la ciudadanía social y la ciudadanía política ligada al puesto de empleo protegido y representado sindicalmente. Este aspecto es clave porque esa *masa en estado de disponibilidad*, arrojada a condiciones de vida precarizadas, se encontraba limitada en su devenir como sujeto político. En este contexto se comprende que la novedad del período en cuanto a la movilización social fue la emergencia de colectivos de desocupados que emprendieron reclamos por la situación de no poder acceder a puestos de empleo en el mercado de trabajo formal (Svampa; Pereyra, 2003; Delamata, 2004; Retamozo, 2009).

El *movimiento piquetero*, nombre con el que se conoció mediáticamente a este movimiento social por el uso del *piquete* (bloqueo de carreteras) como repertorio de protesta, reconoce dos vertientes en su conformación (Svampa; Pereyra, 2003). Por un lado, una originada en un ciclo de “puebladas” que puso en escena a los cuerpos dolientes del neoliberalismo en enclaves afectados por las privatizaciones de las empresas públicas. La obstrucción de la circulación como repertorio de acción de protesta permitió ganar visibilidad nacional. Los levantamientos de Cutral Có y Plaza Huíncul (Neuquén), así como los de Tartagal y General Mosconi (Salta), pusieron de manifiesto, por un lado, el deterioro en las condiciones de vida en poblaciones cuya subsistencia se organizaba en torno a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF); y, por otro, la disposición de capitales militantes propios de la intensa actividad sindical en esas zonas (Auyero, 2002a). Estas acciones tenían como demanda la reactivación económica local y la creación

10. Esto no significa la ausencia de luchas de la clase obrera tanto expresadas en huelgas como en la construcción de una organización alternativa, como la Central de los Trabajadores Argentinos - CTA (Armellino, 2005).



de puestos de empleo, y eran promovidas por “multisectoriales” que articulaban a desocupados, empleados de la administración pública, docentes y pequeños productores en que los desocupados eran uno de los sectores participantes (Auyero, 2002b).

Por otro lado –y en cierto modo contemporáneamente– tuvo lugar en el conurbano bonaerense<sup>11</sup> (especialmente sur) un proceso de organización en torno a la demanda por *trabajo*, pero conformada casi exclusivamente por desocupados, a diferencia de las puebladas que evidenciaban características multisectoriales y policlasistas. En efecto, hacia 1995 algunos militantes territoriales promovieron la conformación de una Comisión Provisoria de Desocupados. Los repertorios de acción, antes de asumir el piquete, fueron reediciones de clásicas marchas, peticorios y misas debido a la fuerte influencia del activismo de militantes cristianos de las comunidades eclesiales de base (Manzano, 2004; Pinedo, 2010). Además de resabios de las experiencias de la práctica sindical y de la *vieja* militancia territorial, en el conurbano bonaerense la movilización de capital simbólico y social provino de la participación de militantes jóvenes (Vommaro; Vázquez, 2008). Los colectivos de desocupados se encontraron frente a una serie de dilemas que condicionaron la morfología de su devenir. El tránsito resolutivo por estos dilemas, marcados por el contexto histórico, aportan a comprender alcances, trayectorias y limitaciones de los movimientos de desocupados. Esto puede verse si se sigue el desarrollo de las primeras experiencias organizativas, hacia 1997, donde grupos más consolidados fueron ganando presencia territorial bajo el nombre de Movimiento de Trabajadores Desocupados (Grimson, 2003; Flores, 2005; Pacheco, 2010). Las diversas acciones de protestas, fundamentalmente misas, marchas, acampes y ollas populares, obtuvieron como respuestas a fines de ese año los primeros planes sociales y la demanda por administrar esos recursos con autonomía de la injerencia de las redes territoriales del Partido Justicialista que gobernaba el nivel nacional y subnacional (Auyero, 2004).

También cobraron relevancia los grupos surgidos de las acciones en torno a la toma de tierras y la lucha por condiciones de hábitat en la década de 1980 (Merklen, 1997). En especial en el partido de La Matanza, donde se consolidaron dos organizaciones importantes: la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) que constituyeron una alianza estrecha (Rauber, 2002; Cross, 2004). Estas organizaciones tomaron la demanda por trabajo como el eje de su construcción cuando el problema del empleo se incrementó en los territorios bonaerenses. No obstante, hasta que adoptaron el piquete sus acciones se encuadraban en una matriz tradicional de confrontación. El corte de rutas como repertorio de acción resolvió el dilema de la acción y constituyó lo que Virginia Man-

11. Nos referimos a la zona geográfica (partidos) de la provincia de Buenos Aires que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

zano (2007b) llamó la “forma piquete”, que implicó no solo un modo de escenificar la protesta, sino un espacio de experiencia colectiva.

El nombre *movimiento piquetero* –que aparecía en los medios de comunicación– muestra la relevancia del dilema del repertorio de acción. Sin embargo, la resolución del dilema de la demanda fue lo que sobredeterminó el proceso y generó las condiciones de posibilidad de una experiencia política subalterna. El otro nombre, *movimiento de trabajadores desocupados* hace énfasis en esta cuestión. La demanda por *trabajo* tiene una estructura de sinécdoque, ya que condensa una serie de sentidos ligados a derechos (y obligaciones) en la que el trabajo formal constituye un imaginario de acceso a la ciudadanía social. En este sentido la demanda no se agotaba en la provisión de un ingreso, sino que implicaba poner en escena la desigualdad y exclusión de acceso a otros derechos como la salud, la vivienda y la educación. Esta demanda pudo funcionar como punto nodal –es decir, como articulación de heterogéneas situaciones asociadas al problema del empleo– y como significante vacío en virtud de la potencia de esa interpelación por un derecho legitimado legal y socialmente.

La posibilidad de esta demanda para la clase trabajadora argentina está ligada a sus experiencias de inclusión y a los parámetros de identidad colectiva. Sin embargo, la construcción de una demanda no basta si no es inscrita en el espacio público mediante acciones colectivas. Aquí radica la importancia del corte de rutas (piquete) como método de acción directa en el marco de un ciclo de protestas y la consolidación de la asamblea como espacio de toma de decisiones. El dilema de la acción fue resuelto mediante dos repertorios: el contencioso del *piquete* o bloqueos de rutas, y el cotidiano en torno a toma de decisiones en espacios asamblearios y de acciones comunitarias-territoriales (comedores, merenderos, emprendimientos productivos locales).

En un escenario de incremento de la conflictividad y con la demanda por *trabajo* lanzada hacia un destinatario (el Estado) que no podía satisfacerla, el gobierno propició el uso de una política pública como recurso de negociación con los desocupados. Los programas de empleo temporario, y en particular el *Plan Trabajar*, constituyeron la posibilidad de estabilizar relaciones sociales e interpersonales ya que la misma política exigía la elaboración de proyectos productivos o comunitarios. Estos tenían una duración acotada (seis meses) y una retribución de 150 pesos (dólares). La vigencia del plan y su cíclico peligro de cese causaba permanentes situaciones de conflicto, protesta y negociación con los gobiernos<sup>12</sup>. Esto generó un conjunto de dilemas ligados a la conformación de organizaciones propiamente de desocupados y a la lógica de la gestión de esos planes, que exigía un saber técnico de gestión y comunitario

12. La vigencia por seis meses del *plan* (que requería una contraprestación laboral de seis horas diarias en obras de infraestructura sanitaria, social, ambiental, ferias artesanales entre otras actividades) convertía su inminente finalización en una ocasión de lucha por su renovación.

de organización (Ferraudi-Curto, 2006). La configuración del movimiento social enfrentó un dilema crucial: el identitario. Los medios masivos y algunos referentes (e intelectuales) encontraron en “piqueteros” la denominación del movimiento. Sin embargo, esto generó un problema ¿cómo construir una identidad sobre un “método” de lucha que, además, rápidamente se puso en cuestión cuando afectó a otros sectores de trabajadores al impedir su desplazamiento? ¿cómo identificarse con un acto de protesta cuya temporalidad era reducida en relación con otras actividades de los mismos desocupados en su acción comunitaria? (Manzano, 2007b). Por otro lado, la identificación con *desocupados* tenía el problema de erigir identidad sobre una situación que se pretendía abandonar. Las búsquedas de identificación con la clase (haciendo hincapié en la condición de trabajadores) también mostraron limitaciones debido a dos factores: el primero, la fuerte presencia del efectivo uso de la fuerza de trabajo (asalariado) en la identidad del trabajador; y el segundo, la reticencia de los *otros* (incluidos los trabajadores formales) para reconocer(se) con los desocupados<sup>13</sup>. La estrategia del movimiento de desocupados quedó limitada a disputar los espacios de autonomía para la gestión de los recursos estatales obtenidos y la participación en las acciones de protesta impulsadas por otros sectores<sup>14</sup>. El dilema de la articulación entre las organizaciones fue abordado al impulsar encuentros nacionales de los diferentes sectores. La primera Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados<sup>15</sup> se realizó el 24 de julio de 2001; participaron casi todas las organizaciones de desocupados. Allí se acordó un plan de protestas y una declaración contra las políticas del gobierno de la Alianza (UCR-Fre.Pa.So) a la vez que se reclamó la conservación y ampliación de los Planes Trabajar. Esta instancia, en la que participaron casi todas las organizaciones de desocupados, mostró las limitaciones de articulación con otros sectores políticos y sindicales<sup>16</sup>. Sin embargo, los debates sobre los alcances y la modalidad de las

.....  
13. Investigaciones sobre el movimiento de empresas recuperadas muestran que el *ser desocupado* funciona como el nombre de una situación indeseable, casi como un fantasma que motiva a la acción de toma de la fábrica para evitar ese lugar (Galafassi, 2012).

14. Solo un sector de los denominados Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) planteó una estrategia de *zapatismo urbano* (Holloway, 2002) promoviendo espacios de autonomía –a la vez que gestionaban planes estatales–; sin embargo, estos se fueron diluyendo hacia la finalización de la primera fase.

15. La disputa entre organizaciones participantes de las instancias de coordinación se manifiesta en que cada una le asigna un nombre diferente a la Asamblea. Mientras que la denominación oficial fue la que mencionamos arriba, sectores vinculados al PO, por ejemplo, en sus publicaciones hablan de *Congreso Piquetero*; el MTD de Solano usa la misma denominación.

16. En dicho evento hubo muestra de hostilidad hacia políticos de la oposición y dirigentes sindicales de la CGT *disidente* como Hugo Moyano.

protestas, alimentados por diferentes matrices ideológicas, derivaron en posiciones encontradas dentro del movimiento. En la segunda Asamblea Nacional, llevada a cabo el 24 de septiembre de 2001, no participaron los denominados Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) de tendencia autonomista que impugnaban la idea de la conformación de un movimiento de carácter nacional con instancias centralizadas de decisión estratégica (Pacheco, 2010). Las polémicas de las organizaciones no solo se manifestaban sobre el dilema de la articulación, sino que también estas alcanzaban al propio repertorio de acción colectiva –el piquete–, en especial sobre los alcances de los bloqueos completos en rutas y el uso de capuchas, pañuelos o pasamontañas para proteger la identidad de los manifestantes. Los intentos de articulación tuvieron un alcance limitado y las organizaciones tendieron a agruparse en nucleamientos afines ideológicamente para coordinar acciones<sup>17</sup>. La renuncia de Fernando de la Rúa a la presidencia en diciembre de 2001, en un contexto de crisis económica y movilizaciones callejeras, abrió un nuevo escenario que se estabilizó de forma parcial con la asunción de Eduardo Duhalde en enero de 2002 (Montero; Cané, 2018). Si bien la participación orgánica de los movimientos de desocupados fue fragmentaria, la cúspide del ciclo de protesta dejó en la escena pública un conjunto de actores movilizados (Caffassi, 2002; Pérez, 2008). La consigna *piquete y cacerola, la lucha es una sola* fue expresión de la fugaz amalgama entre sectores medios y desocupados (Barbetta; Bidaseca, 2004), pero no logró resolver dilemas de demanda, acción, articulación e identidad.

Las consecuencias sociales de la devaluación propuesta como estrategia de salida de la Convertibilidad por parte del gobierno de Duhalde se plasmaron en un nuevo paso en el deterioro de las condiciones de vida de millones de personas (Basualdo; Lozano; Shorr, 2002). En este contexto el gobierno creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) como una política masiva que absorbió programas previos y amplió cuantitativamente la cobertura. El desafío para las organizaciones se situó en el nivel de la gestión, es decir, en la necesidad de disputar la implementación del PJJHD y constituirse como instancias de contraprestación, así como también traccionar el acceso a otros programas como *Manos a la Obra*, que ofrecía financiación para emprendimientos productivos (Retamozo; Di Batistiano, 2018).

En efecto, la CCC y la FTV resolvieron dilemas del actor y se centraron en obtener participación en el proceso de institucionalización a través de los *consejos consultivos*, creados para monitorear la implementación de los PJJHD mientras amainaban las

17. Se generaron tres nucleamientos: el Bloque Piquetero Nacional, que articuló a las organizaciones ligadas a partidos de izquierda (PO, MTL, MST, FTC); la Coordinadora Aníbal Verón, que agrupó los movimientos autónomos; y el *eje matancero* dirigido por la Federación de Tierra y vivienda (FTV) y la Corriente, Clasista y Combativa.

acciones disruptivas. Por su parte, el Bloque Piquetero Nacional, conducido por partidos de izquierda clasista, mantuvo una estrategia de promoción del desgaste sobre el gobierno nacional en aras de una salida revolucionaria. Los MTD nucleados en la CTD Aníbal Verón plantearon, por su parte, una estrategia autonomista. La centralidad de la disputa (ya sea mediante acciones de protesta o negociación) se ubicó en la ampliación y aumento de los montos de los PJJHD y el acceso a microcréditos. Como es evidente, dentro del movimiento fueron de difícil resolución los dilemas de la articulación, mientras la acción se tensionaba entre la protesta y la temporalidad comunitarias y las acciones requeridas por esta dimensión.

El deterioro de la situación social y el alto grado de movilización puso en primer plano la disputa por la representación de los sectores populares. Las organizaciones de desocupados siguieron instrumentando sistemáticamente el piquete como forma de visibilizar sus reclamos. El 26 de junio de 2002, en el marco de un corte del Puente Pueyrredón (ingreso a la Capital Federal), fueron asesinados Maximiliano Kosteki y Darío Santillán por parte de la policía de la provincia de Buenos Aires. Este crimen desató una ola de protestas que aceleró la convocatoria a elecciones presidenciales para inicios del año 2003.

La asunción de Néstor Kirchner, el 25 de mayo de 2003, marcó el inicio de un nuevo tiempo político para la Argentina en general y las organizaciones de desocupados en particular. El nuevo gobierno convocó a las organizaciones *piqueteras* al diálogo político, aunque no todas las agrupaciones accedieron y el movimiento, en general, mantuvo las formas de acción de protesta que venía desarrollando con la gestión de Duhalde. No obstante, el progresivo cambio de ciclo económico y el nuevo ciclo político modificaron también las condiciones de posibilidad de esta experiencia centrada en la figura del desocupado. El nuevo gobierno replanteaba los dilemas para el movimiento de desocupados en diferentes ejes. Por un lado, se presentaba discursivamente como una ruptura con el pasado neoliberal y establecía un antagonismo con los mismos enemigos que había identificado el movimiento de desocupados –organismos como el FMI o los genocidas de la dictadura militar (1976-1983)–; asimismo, de forma progresiva se consolidó un conjunto de organizaciones que se inscribían en la tradición nacional-popular peronista (MTD Evita, MB Octubres, FTD Eva Perón), cuya afinidad con el gobierno facilitaba la articulación con el incipiente kirchnerismo (Cross; Lenguita; Wilkins, 2004; Quirós, 2008; Schutttemberg, 2011). Por otro lado, el contexto socioeconómico evidenciaba incipientes signos de recuperación que se consolidarían en los años posteriores en relación con la dinámica del mercado de trabajo.

Por su parte, las organizaciones *clasistas* supeditaron sus tácticas al dictado de los partidos políticos que las conducían de forma estratégica. Así, actuaron bajo el

diagnóstico de la *continuidad* entre el gobierno de Kirchner y los anteriores, a la vez que desplazaron su centro de gravedad hacia la acumulación en sectores asalariados. El problema de la caracterización de la etapa también afectó a los MTD, cuyos problemas de articulación entre las diversas agrupaciones de base derivaron en crisis internas y fragmentaciones (Bertoni, 2014).

El movimiento de trabajadores desocupados en esta primera fase encontró en la demanda *trabajo* un punto arquimédico que permitió también resolver el problema de la organización en torno a los planes y transferencia de ingreso condicionados (fundamentalmente los sucesivos Planes Trabajar). A su vez, el piquete se mostró en principio como un repertorio de acción eficaz para obtener recursos. Sin embargo, el dilema de la identidad constituyó un escollo porque los significantes propuestos –*desocupado*, *piquetero* e incluso *trabajador* desocupado– no lograron tener efecto interpelatorio. Esto se debió, en parte, a implicar identificación con una situación que se pretendía abandonar (Muñoz, 2005) y al modo estigmatizante en que el discurso mediático usó el término (Artese, 2011).

## Segunda fase: organizaciones sociales

La mejora en las condiciones económicas, la reducción del desempleo y la pobreza en los primeros años de gobierno, y una activa gestión política, dieron a Néstor Kirchner altos índices de aprobación de su *performance*. Esta administración impulsó una política de no represión directa a los movimientos de protesta, a la vez que inició un proceso de articulación de muchos de ellos, lo que profundizó diferencias al interior del MTD. En este sentido puede observarse que mientras las organizaciones particulares se consolidaron, también tuvieron diferentes modos de enfrentar los desafíos de una nueva coyuntura que presentaba mejoras en la situación económica y un gobierno que las interpeló desde las políticas públicas y la construcción discursiva.

Hacia finales de 2004 y durante el año 2005<sup>18</sup> puede identificarse que el cambio en el escenario económico y político replanteó los desafíos de las organizaciones constituidas en la fase anterior. Esto puede apreciarse en un conjunto de síntomas evidentes en el movimiento de desocupados. Los fallidos intentos de articulación y la dinámica de la movilización pusieron en evidencia la presencia de tres matrices ideológicas que informaban al movimiento: nacional-popular (movimientista o populista); clasista de la izquierda clásica; y de la nueva izquierda o autonomista (Svampa; Pereyra, 2005; Natalucci; Pérez, 2010). En el campo nacional-popular,

18. Autores como Panigo y Chena (2011) identifican el año 2005 como el inicio de un nuevo régimen de política económica.

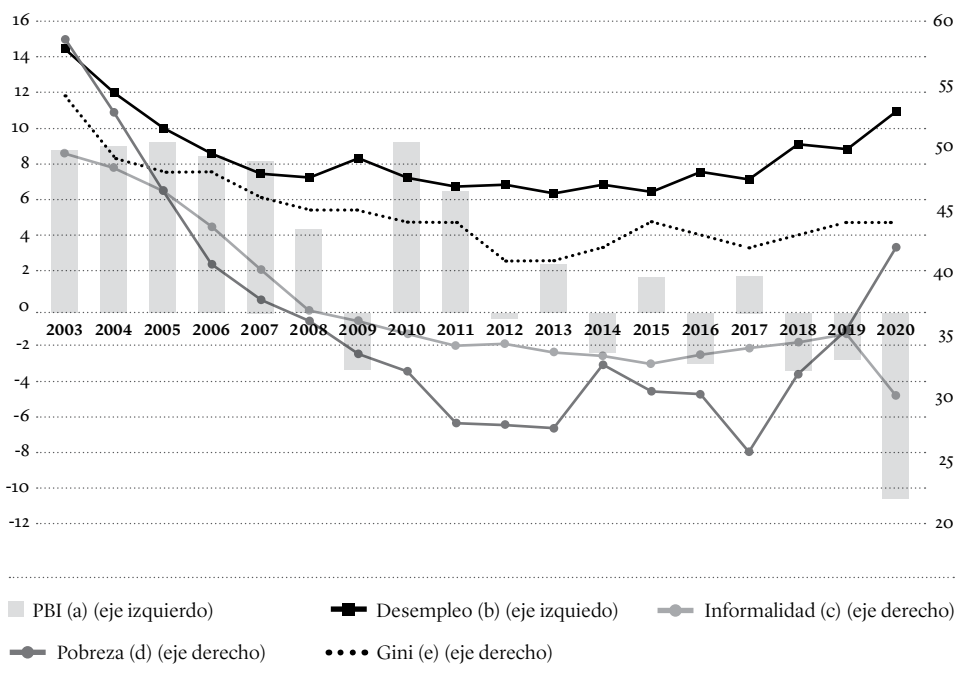
organizaciones que en 2003 aclaraban “no somos kirchneristas” como el MTD Evita y el MTD Resistir y Vencer, confluían en el Movimiento Evita de neta filiación kirchnerista. Esta organización, junto a otras como la FTV-CTA, Barrios de Pie, MTD Evita, Movimiento Barrial Octubres y Frente Transversal Nacional y Popular (FTNP), conformaron un frente político de apoyo al gobierno (Frente Patria para Todos). El acercamiento con el gobierno nacional propició que muchos cuadros de las organizaciones de desocupados asumieran cargos de gestión a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires. A su vez, situó un horizonte nacional-popular que le permitió a un conjunto de organizaciones resolver el dilema identitario (Schuttenberg, 2018). Esto desactivó definitivamente el antagonismo de estas organizaciones hacia el gobierno y desplazó tanto la dimensión de la demanda como de los repertorios de acción, que ya no se tradujo –para estas organizaciones– en términos de acciones colectivas de protesta. Para estas organizaciones, si la política de la década de 1990 los había confinado a distribuir la práctica política *entre la ruta y el barrio*, a partir del 2003 se sumó otro espacio: la gestión desde el Estado (Perelmiter, 2012).

El kirchnerismo ofició como espacio particular de encarnación y proyección del imaginario nacional-popular. El discurso fuertemente rupturista con el neoliberalismo, la posición geopolítica contraria al ALCA y un conjunto de políticas públicas en materia económica, social y de derechos humanos generaron efectos interpelantes en las organizaciones que provenían de una matriz ideológica nacional-popular. Sin embargo, las acciones colectivas promovidas por los movimientos sociales no mermaron, sino que encontraron dos inscripciones: la protesta para las organizaciones que permanecieron en un campo de oposición al gobierno y la adhesión para las que se inscribieron en un apoyo o inclusión dentro del kirchnerismo (Pérez; Pereyra, 2013). Asimismo, todas las organizaciones requirieron establecer parámetros organizativos en lo que refiere al dilema de la gestión de recursos obtenidos mediante diferentes procesos de luchas y negociaciones (Retamozo, 2011).

Con un gobierno caracterizado como “nacional-popular”, varias organizaciones promovieron acciones de apoyo al desempeño gubernamental. En definitiva, sería el gobierno el que propondría acciones de políticas públicas para generar un proceso de inclusión social mediante el trabajo, el incremento de la protección social y la inversión en obras públicas. Las organizaciones que se mantuvieron en el arco opositor, no obstante, siguieron planteando demandas hacia el Estado bajo formatos de protesta. La recomposición del mercado de trabajo reorientó la estrategia de los partidos de izquierda desde los trabajadores desocupados hacia la clase obrera ocupada y sindicalizada. Esta situación generó un nuevo impacto en las posibilidades de articulación; la fractura en torno al posicionamiento con el gobierno y el debilitamiento estratégico del frente territorial para los partidos políticos de izquierda marcan esta fase.

El cambio de ciclo también tuvo efectos en el campo de la izquierda autonomista. En 2004, un conjunto de organizaciones que venían coordinándose bajo la nomenclatura de Coordinadora de Trabajadores Desocupados - Aníbal Verón conformaron el Frente Popular Darío Santillán. El sector autonomista buscó dar un salto en el tipo de organización, abandonando la construcción en torno al *trabajo digno* y proponiendo otros ejes ligados a un más genérico *cambio social*. Esto no quiere decir que las organizaciones originarias de desocupados hubieran desaparecido pero sus demandas se centraron en los montos de los planes sociales y, luego del 2009, en la posibilidad de gestionar cooperativas sin injerencia de los gobiernos municipales (Natalucci, 2012; Kasparian, 2017). El nuevo periodo se presenta con mejoras en los indicadores socioeconómicos, como se muestra en el la figura 2.

**FIGURA 2** | Indicadores socioeconómicos en el periodo 2003-2020



Fuente: elaboración propia a partir de: a) tasa de cambio anual con base en el proyecto Arklems+LAND (<http://arklems.org/>), años 2013-2020 con base en Cepal/Cepalstat; b) tasa de desempleo, EPH-Indec, datos del cuarto trimestre; c) EPH-Indec, porcentaje de asalariados registrados en relación con el total del empleo asalariado. Los asalariados que declaran tener descuento jubilatorio se asumen como registrados. Datos anuales; d) Tornarolli (2018). Datos comparables con base en la nueva metodología oficial de cálculo del Indec implementada en el año 2016. Segundos semestres. Datos oficiales del Indec a partir del año 2016. Segundos semestres; e) cálculos propios con base en la EPH-continua, segundos semestres, Indec, Gini del IPCF.



La década del 2000, posterior a la crisis de los años 2001-2002, estuvo signada por un contexto de crecimiento económico. El marcado descenso de la desocupación y de la informalidad laboral sustentó la recuperación del mercado de trabajo y configuró nuevas condiciones históricas para la construcción de sujetos políticos subalternos. La reactivación económica fue desarticulando las condiciones de posibilidad de los MTD, en un proceso que fue desplazando el peso de la conflictividad desde la cuestión del desempleo a las condiciones y calidad del empleo mediado por las instituciones laborales tradicionales en Argentina.

El modelo sindical y de negociación colectiva en el país tiene reglas institucionalizadas muy específicas que históricamente han regulado su actividad. Entre ellas se destacan la personería gremial, la homologación de los convenios, la cobertura extensa, y el poder de negociación otorgado por el Estado, así como las facilidades para la centralización de la negociación. Según Trajtemberg (2009) el sistema de relaciones laborales en Argentina se estructura sobre la base de tres pilares: 1) unicidad sindical; 2) centralización de la negociación colectiva; y 3) mecanismos de extensión a todos los trabajadores (Novick; Trajtemberg, 2000; Palomino; Trajtemberg, 2006; Senén; Palomino, 2006; Senén-González; Medwid; Trajtemberg, 2011).

En este sentido, el período iniciado en el año 2003 muestra indicios de retorno hacia una estructura de centralización intermedia en la negociación colectiva (Senén-González; Medwid; Trajtemberg, 2011; Trajtemberg, 2011). Esta situación incide en la apertura de una nueva fase, tal como lo venimos analizando. La revitalización de la actividad e influencia de las organizaciones sindicales se expresó tanto en el número creciente de afiliados como de convenios y acuerdos homologados, escenario donde la negociación colectiva se vuelve a centrar en los incrementos salariales (Trajtemberg; Senén-González; Medwid, 2008; Etchemendy; Collier, 2008).

La recomposición del mercado de trabajo y la restitución de las instituciones laborales brindaron cobertura a un importante número de trabajadores (Etchemendy; Collier, 2008). Sin embargo, también se pusieron en evidencia las limitaciones económicas estructurales para incorporar a los trabajadores en situaciones de informalidad o desempleo persistentes. En este sentido, se observa que la etapa de crecimiento económico sostenido iniciada entre 2002 y 2003 fue acompañada por una dinámica creación de puestos de trabajo asalariado formal que, no obstante, comenzó a estancarse alrededor del año 2010.

El contexto –o la nueva estructura de oportunidades políticas– afectó ciertos aspectos constitutivos de las organizaciones articuladas en torno al problema del trabajo. Las condiciones del mercado de trabajo comenzaron lentamente a disolver o desplazar la demanda por empleo, si bien las organizaciones perduraron en el reclamo por aumento del monto de los planes y su extensión (en especial los dos

primeros años), y luego morigeraron de forma paulatina su presencia en calles y rutas. Las organizaciones que respondían a una matriz de izquierda clasista supeditaron su accionar a los partidos de izquierda que veían con mayor potencial revolucionario a los sectores asalariados que a los desocupados; las de matriz nacional-popular fueron interpeladas por el nuevo gobierno a partir de reactivar la identidad nacional-popular peronista; y las de matriz autonomista, a su turno, procuraron mantener niveles de conflictividad, pero sufrieron mermas significativas en sus bases de apoyo y rupturas que marginaron su accionar (Bertoni, 2014). El repertorio de los cortes de ruta –que ya venía desgastado en la opinión pública– se reencauzó hacia otros más clásicos como marchas y actos.

En esta fase operó lo que denominamos el paso de los movimientos de desocupados a las organizaciones sociales y políticas. Esto puede corroborarse, por ejemplo, con los cambios de nombres de las organizaciones: el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita pasó a denominarse Movimiento Evita, en el campo nacional-popular; y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón pasó a llamarse Frente Popular Darío Santillán. Si bien es cierto que quedaron remanentes nominativos ligados a la figura del *desocupado* en la CTD Aníbal Verón, la estrategia de construcción en torno a un sujeto social (el desocupado) quedó marginada frente a la apertura de las estrategias que promovían inserciones en sectores asalariados formales (en el campo sindical) o como parte del movimiento político encabezado entonces por Néstor Kirchner. Para las organizaciones nacional-populares, el kirchnerismo ofreció una resolución de dilemas de articulación, acción e identidad; mientras que el resto tendía a reducir de forma significativa el alcance de su accionar en cierto repliegue en torno al dilema de la gestión de emprendimientos productivos comunitarios.

Con los movimientos nacional-populares integrados a la gestión e incluidos en la gramática movimientista del peronismo (Pérez; Natalucci, 2010), el poder ejecutivo ensayó una serie de políticas tendientes a gestionar la cuestión social. En este punto son especialmente significativas las políticas propuestas de salida del PJJHD a partir de un esquema de empleables y no empleables<sup>19</sup>: para los primeros se diseñaba una política de capacitación y seguro de desempleo; para los segundos, un ingreso con condicionalidades mínimas ligadas al cuidado de los hijos, como el Plan Familias en 2006 (Arcidiácono; Pautassi; Zibecchi, 2010). El escenario económico global luego de la crisis del 2008 y los conflictos políticos internos repercutieron en un contexto que mostraba los alcances en cuanto a un incremento de la formalidad laboral y la cobertura a partir del puesto de empleo, pero también las limitaciones de este mecanismo de inclusión social. Mientras se estancaba la expansión del mercado de

19. Como lo señalan Pérez y Brown (2015), dicho esquema se basa en la consideración de un conjunto de condiciones de carácter individual que favorecen las posibilidades de inserción laboral.

trabajo formal, persistían desigualdades en el mundo laboral y se hacían estables formas heterogéneas de autoempleo, cuentapropismo y trabajos comunitarios.

La decisión política de estatizar las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones produjo la disponibilidad de recursos para que el poder ejecutivo diseñara una serie de políticas públicas orientadas a gestionar la cuestión social en un contexto de desaceleración en el crecimiento del empleo registrado y en la reducción del empleo no registrado (Campos; González; Sacavini, 2010). Entre ellas se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PIST-AT) –y posteriormente el Plan “Ellas Hacen”–, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y, en un momento posterior, el Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (Progresar)<sup>20</sup>. Es particularmente relevante el PIST-AT, creado en 2009 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social: consistió en la conformación de cooperativas de trabajo como estrategia de inclusión a sectores sociales ubicados por fuera del mercado de trabajo formal (Arcidiácono; Bermúdez, 2015). El programa buscaba atender a una población económicamente activa con problemas de ingreso al mercado de trabajo formal; además de la creación de cooperativas de trabajo, contaba con novedades como la promoción de la terminalidad educativa y la capacitación en oficios (Natalucci, 2012). El *Argentina Trabaja* o las *Cooperativas* se instalaron como un eje de conflictividad y tensiones entre las organizaciones sociales y el Gobierno, el cual fue procesado de manera diferencial de acuerdo con el posicionamiento de las organizaciones frente al kirchnerismo (Natalucci, 2012; Kasparian, 2017; Martínez-Ramírez, 2019).

Las organizaciones, antes *piqueteras* y ahora *sociales*, siguieron formando parte del campo político, pero sus matrices de representación habían cambiado de forma significativa. Si bien seguían gestionando cooperativas, en especial las enmarcadas en el PIST-AT, se constituyeron en cierto modo en mediaciones socioestatales más que en movimientos con capacidad de acción colectiva significativa. Por otro lado, la ausencia de una demanda unificada a partir del interés común por preservar la gestión de las cooperativas, obtener financiamiento e incrementar las asignaciones monetarias no logró forjar articulaciones estables. Esto se debe, en parte, a la configuración del campo político a partir de un *clivaje* entre oficialismo (peronista) y oposición que ponía fronteras al interior del campo de la movilización.

.....  
20. En conjunto, estas medidas buscaron extender el acceso a diversas protecciones sociales por fuera del trabajo asalariado formal.

## Tercera fase: trabajadores de la economía popular

Hacia 2011 convergieron varios procesos. En las elecciones de ese año, Cristina Fernández de Kirchner obtuvo la reelección con el 54,11 % de los votos, comenzó a mostrarse una desaceleración de la dinámica de recuperación socioeconómica (ver figura 2) y se fundó la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, en la que confluyeron distintos sectores de trabajadores atípicos (cooperativos, cuentapropistas, autoempleos, etc.) en la constitución de una herramienta gremial: la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La creación de esta última se inscribe de este modo en un escenario donde comienza a evidenciarse la caída del ciclo de auge del crecimiento económico característico de los primeros años kirchneristas, junto a un estancamiento en la reducción del empleo no registrado, del desempleo, la desigualdad y aumento de la pobreza (ver figura 2).

Sin embargo, la emergencia de este actor no puede comprenderse sin considerar la experiencia acumulada a través de la implementación de políticas públicas como el PIST-AT. Esta se constituyó como primer ensayo de representación de los sectores populares por parte de las organizaciones sociales a partir de la problemática del trabajo y a través de la creación de cooperativas de trabajo (Natalucci, 2012; Muñoz, 2018). En este contexto, la resolución del problema de la forma organizacional constituye una clave explicativa de lo que fue la conformación de la CTEP. Esta es una organización gremial que se considera independiente de todos los partidos políticos y representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias; en este sentido, se identifica como una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales. Esto es significativo porque expresa una tensión entre una lógica de acción de movimiento social y una de acción neocorporativa ligada al sindicalismo (Muñoz; Villar, 2017; Natalucci, 2018). Si bien el debate sobre economía popular/economía social es amplio y profuso (Coraggio, 2013; Gago, 2016; Arango; Chena; Roig, 2017; Chena, 2018), desde el punto de vista de la economía popular como *categoría nativa* (Arango *et al.*, 2017) cabe afirmar que las organizaciones situaron allí un terreno de definición y resolución de dilemas. La economía popular tiene “una característica que la distingue: los medios de producción, los medios de trabajo, están en manos de los sectores populares” (Grabois; Pérsico, 2014a: 3)<sup>21</sup> y asume diferentes relaciones de subsunción con el capital (Chena,

.....  
21. Juan Grabois es dirigente del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), mientras que Emilio Pérsico lo es del Movimiento Evita (ME). Con orígenes distintos –en el caso del MTE, inicialmente asociado a la experiencia de organización de trabajadores cartoneros; y en el del ME de trabajadores desocupados–, ambas organizaciones adquirieron un papel central en el proceso de conformación de la CTEP en 2011 y luego de la UTEP en 2019. La publicación citada constituye uno de los cuatro cuadernos de formación

2018). Este elemento se revelaría como un modo de resolver –a partir del dilema de la organización– el resto de los dilemas aquí identificados. Este cambio estratégico permitió una salida –también– al dilema de la identidad (como trabajadores) y orientó la acción con una especie de gramática informal-sindical que permeó las estructuras de organización, los repertorios de acción y las prácticas colectivas de base territorial (Maldovan-Bonelli; Fernández-Mouján; Ynoub; Moler, 2017; Muñoz; Villar, 2017).

La recolocación del problema de la identidad (como trabajadores) se articuló virtuosamente con las demandas (salariales y de protección social) y el modo de organización. En este sentido, ante la heterogeneidad de actividades, un conjunto de acciones habilitó un proceso identitario al menos en el plano de la representación (como identidad política antes que identidad social). Entre ellas es relevante considerar la definición de *ramas* de la economía popular, su inscripción unificada en una problemática estructural de acceso al trabajo y la elaboración de demandas en clave de derechos laborales (como el salario social complementario, la paritaria social, el aguinaldo, o el acceso a la obra social, entre otros). Dicho proceso se impuso por sobre la diversidad de inscripciones político-ideológicas coexistentes al interior de la estructura organizativa (Forni; Nougués; Zapico, 2020).

Al mismo tiempo, la apelación a una lógica sindical generó condiciones favorables para la resolución del dilema de la articulación, no solo en relación con las organizaciones interpeladas por el discurso gremial sobre la economía popular, sino también con respecto a actores sindicales más tradicionales como los nucleados en la CGT. Pero, además, otros dos elementos resultan centrales para comprender el modo en que la CTEP ha dirimido este dilema: por un lado, el vínculo con la CGT mediado por la identidad peronista de algunos de los referentes como Emilio Pérsico y el *Gringo* Castro (Natalucci; Morris, 2019)<sup>22</sup>. Por otro lado, a partir de los Encuentros Mundiales de los Movimientos Populares, la impronta que asumió el papa Francisco como proveedor de un discurso de cierre ideológico cristalizado en el lema de las *3T* –tierra, techo y trabajo– suturó posibles disidencias al interior del campo de organizaciones, articulado en torno a la economía popular (González, 2021). La forma gremial de la CTEP le permitió elaborar un conjunto de demandas ligadas a los derechos laborales (salariales, previsionales, de seguridad social). Es

---

destinados a integrantes de la CTEP y de otras organizaciones sociales en el que Grabois y Pérsico plasman los lineamientos principales de la CTEP en lo referente a su programa, su método de trabajo, así como también el diagnóstico acerca del escenario histórico-social en que se inscribe la economía popular.

22. En este sentido resulta significativo analizar esta dimensión identitaria del proceso en sintonía con el interrogante que se plantean Natalucci y Morris (2019) acerca de la decisión de la CTEP de integrar la CGT antes que la CTA. Las autoras consideran el papel desempeñado por la recuperación de un imaginario peronista en el espacio de las organizaciones asociadas al mundo del trabajo.

cierto que en el proyecto programático de la CTEP también se encuentran postulados tendientes a fortalecer el carácter de economía alternativa de la economía popular (incluso poscapitalista) (Grabois; Pérsico, 2014a)<sup>23</sup>, pero la dinámica del conflicto ha mostrado la efectividad de las demandas de matriz laboral por sobre otros horizontes de acción. En la fase anterior, las políticas públicas orientadas al sector habían confinado a las organizaciones sociales y políticas a resolver el dilema de la gestión de cooperativas financiadas por el programa Argentina Trabaja, situando allí el lugar de acumulación política y organización en los sectores subalternos (Natalucci, 2012). Por el contrario, en esta fase cobró fuerza la decisión política de reinscribir las demandas como orientadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en lugar del Ministerio de Desarrollo Social.

A pesar de esta perspectiva sostenida por parte de las organizaciones, y como bien lo señala Abal-Medina (2017), el sector de la economía popular fue ubicado primordialmente desde el gobierno como destinatario de políticas sociales. Esto puso en evidencia el desacople entre los modos de canalizar demandas en el Estado y las características que asumió la gestión de recursos, dinámica que se sostuvo en el período de gobierno posterior con la asunción de la coalición Cambiemos en 2016. Por otro lado, también puso de manifiesto, como lo señalamos antes, que la resolución de los dilemas previamente delimitados no responde a una lógica voluntarista, sino que se encuentra modelada por los condicionamientos que otros actores introducen en torno a un determinado campo de posibilidades.

El resultado de las elecciones de 2015 abrió un tiempo paradójico para la CTEP. La derrota del candidato oficialista Daniel Scioli segó la posibilidad de la creación de un *Ministerio de la Economía Popular*, tal como la organización había acordado con el candidato; sin embargo, la relación con el gobierno de Cambiemos (ideológicamente más alejado que el anterior de las organizaciones sociales) cambió de lógica hacia el juego inestable de conflicto y negociación. En este punto no puede subestimarse la importancia de los recursos estatales para la supervivencia del sector (Gradin, 2017). En efecto, la tensión y cooperación entre el gobierno nacional y las organizaciones permitieron un conjunto de políticas que consolidaron al *actor CTEP* no solo en el escenario de la movilización, sino también al interior del ámbito estatal, bajo un esquema que Bruno, Coelho y Palumbo (2017) han denominado *institucionalización conflictiva*.

.....  
23. En esta clave, en los cuadernos de formación de la CTEP se plantea que, en función del horizonte de una *economía popular solidaria*, “otro de nuestros objetivos es fomentar este tipo de unidad económica comunitaria, porque nos permiten proyectar un futuro sin explotados ni explotadores, de solidaridad y fraternidad” (Grabois; Pérsico, 2014b: 20).

La bibliografía sobre movimientos sociales evidencia que, en momentos de disputa entre las elites, actores con menos recursos pueden verse beneficiados. Esto fue lo que sucedió durante este período ya que en la búsqueda por debilitar al campo adversario (la oposición política más fuerte, el peronismo en su variante kirchnerista), el gobierno de Cambiemos proveyó de acceso a recursos a la CTEP. Esto se efectivizó principalmente a través de la ley de Emergencia Social (Ley n.º 27345) y el Salario Social Complementario. Junto con otras medidas en materia de política social, tales como el Programa Hacemos Futuro (a partir de la reconversión de los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen), se constituyeron en una estrategia para contener el conflicto en un marco de ajuste económico y empobrecimiento de los sectores más vulnerables (Ferrari-Mango; Campana, 2018). Sin embargo, desde la perspectiva de las organizaciones, ciertos recursos político-organizativos configurados en torno a la resolución de los dilemas del actor de la etapa anterior (por ejemplo, la inserción en el terreno legislativo o la gestión de la política social) desempeñaron un papel decisivo en este escenario en pos de preservar un margen de acción frente a la estrategia gubernamental.

La situación de tensión y cooperación se mantuvo hasta 2017. A partir de entonces se evidencia un cambio en los patrones de intercambio entre organizaciones como la CTEP y el gobierno. Sin embargo, los recursos provistos, así como la definición de un adversario común, colaboraron para resolver el dilema de la articulación en dos niveles. Por un lado, entre organizaciones que, aún con un origen en los Movimientos de Trabajadores Desocupados nunca habían encontrado instancias de coordinación estables. En buena medida, la conformación del *tridente de San Cayetano* en 2016 y su posterior integración en la Unión de Trabajadores de la Economía popular conformada a fines de 2019 oficializarán como una cristalización de este proceso. Por otro lado, la resolución de este dilema en relación con las organizaciones del movimiento obrero ha mostrado señales auspiciosas. Así ha podido evidenciarse en la unidad de acción expresada en las movilizaciones callejeras como el Día del Trabajador en 2016, las Marchas de San Cayetano, las convocadas por la sanción de la Ley de Emergencia social o las Marchas Federales por Pan y Trabajo de 2016 y 2018, así como en la continuidad de las instancias de diálogo abiertas en función de la incorporación de la UTEP a la CGT.

## **Conclusiones: tres fases, un proceso**

Las organizaciones de desocupados fueron una respuesta de acción colectiva sin precedentes a las experiencias de desigualdad, a las transformaciones en la estructura ocupacional, a los modos de acceso a la ciudadanía social y al cercenamiento

de derechos que emergieron durante la década de 1990 en Argentina. La demanda por *trabajo* permitió resolver un dilema clave para la movilización; y la puesta en escena de un repertorio de acción como el piquete terminó de darle forma a este movimiento al resolver el dilema de la acción. La cuestión organizacional fue encarada a partir de una reconfiguración de experiencias previas, dentro de la que las redes de movilización y sociabilidad político-comunitaria de base territorial fueron las bases de las organizaciones de desocupados. Sin embargo, el movimiento mostró serios problemas para resolver la cuestión identitaria y, en menor medida, de articulación. Las formas identitarias en torno a una situación que se pretendía abandonar, sumadas al carácter percibido como transitorio de las actividades *productivas* a escala local-territorial mientras se lograba la oportunidad de acceder a un trabajo (formal), constituyeron fragilidades que impactaron en los dilemas de gestión de políticas sociales. Además, ciertas miradas de alteridad produjeron sentidos estigmatizantes sobre la figura del *piquetero*, algo que tensionó la dimensión nominativa de la identificación.

En consecuencia, la forma piquetera o de movimiento de desocupados tendió a debilitarse y diluirse cuando el régimen social de acumulación adquirió otras características (fundamentalmente por el comportamiento del mercado de trabajo). Con esto se cerró la primera fase de una experiencia significativa en contextos de desigualdad, con un saldo organizativo relevante puesto que –más allá de la institucionalización a la que hicimos referencia– quedaron nodos, saberes militantes y un conjunto de políticas sociales que serían bases para el siguiente momento.

La recuperación económica, la revitalización de los sindicatos como mediaciones (junto a la institucionalidad laboral) y la inclusión en los elencos de gobiernos a cuadros provenientes de organizaciones de desocupados marcó una nueva fase. Es cierto que existieron organizaciones abiertamente opositoras al gobierno nacional en el período 2003-2015, pero en el nuevo contexto político y económico (el *kirchnerismo*) variaron las condiciones de acción y las estructuras de oportunidades políticas. Los movimientos de desocupados mutaron en *organizaciones sociales* que encontraron en el campo de la política –ya fuera la gestión estatal u otros ámbitos de la política como el universitario o el sindical–, otros horizontes de acción.

En el plano identitario, cabe mencionar también que ciertas referencias ideológicas que guiaban a los dirigentes de las organizaciones mutaron con la presencia de las experiencias de Venezuela y Bolivia sobre, por ejemplo, la influencia del zapatismo en la década de 1990. Si el Estado aparecía como un *otro* en la primera fase, ahora se lo concebía como un campo de fuerzas en el que se configuraba la hegemonía y, por lo tanto, un escenario válido de disputa. Además, el kirchnerismo permitió resolver problemas de identidad y articulación para buena parte de estas organizaciones. La



reemergencia de lo nacional-popular como imaginario y la gramática movimientista del peronismo como ejercicio complejo de la articulación entre la decisión vertical y la expansión horizontal permitieron una reinscripción política de las organizaciones sociales en un espacio común más amplio (aunque no exento de tensiones). El campo de la oposición exacerbó su fragmentación, con demandas mayormente defensivas (y en cierto modo replegado sobre dilemas de la gestión de las políticas y demandas sobre los montos de las transferencias condicionadas).

De forma paralela, el agotamiento del piquete como repertorio de acción (su innegable estigmatización mediática) causó problemas a la hora de enfrentar el dilema de la acción. Esto no implicó el abandono de repertorios de protesta como las marchas o los acampes; las organizaciones siguieron movilizándose fundamentalmente hacia los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social. Por su parte, la implementación de políticas de transferencia de ingreso sin mediaciones organizativas-comunitarias como la AUH a partir de 2009 marcó una dinámica de construcción –fundamentalmente– a partir de los programas que financiaban labores bajo formas de cooperativas de trabajo.

La tercera fase, hacia el último tramo del ciclo kirchnerista, evidenció un cambio en el modo de resolver los dilemas en un nuevo contexto de dinámica sociolaboral. La resolución del dilema de la organización –al asumir la forma sindical– ordenó el campo de las demandas y de la articulación para reconfigurar –también– el problema de la identidad. La forma sindical permitió construir *la economía popular* como lo representado, es decir, darle nombre y unidad a sectores heterogéneos que comparten el estar atravesados por las mismas desigualdades y exclusiones, aunque de disímil modo. En este sentido, se pudo construir una demanda de demandas en torno a las situaciones derivadas de los modos del trabajo en la economía popular y la privación de derechos (salario, ingresos, obra social, previsión social, protección social). Esto, además, amplió la base de sustentación ya que no solo convergían receptores de transferencias condicionados o políticas de empleo, sino trabajadores y trabajadores que producen bienes y servicios en diferentes condiciones excluidas de la formalidad. Esto implicó cierta positividad de la situación, es decir, la posibilidad de identificarse con la situación laboral y luchar para consolidarla, regularla, estabilizarla y hacerla *locus* de ejercicio de derechos. La demanda se constituyó como reivindicativa y generó nuevas condiciones para la identificación.

La forma sindical permitió desplazar el problema de la identidad al ubicar en terrenos diferentes la herramienta organizativa-gremial de las opciones político-partidarias. No obstante, el imaginario plebeyo del peronismo y un horizonte también marcado por faros discursivos provistos por el papa Francisco fue procesado exitosamente con vertientes de (nuevas) izquierdas. La forma sindical permitió, además,

resolver la articulación *hacia adentro* del campo organizativo de la economía popular, y *hacia afuera* a través de la coordinación con la CGT, a la vez que la participación como actor en las instituciones laborales vigentes (como el Consejo del Salario).

Esta consolidación progresiva encontró una nueva oportunidad política cuando el *giro a la derecha* condujo a Mauricio Macri a la presidencia. En efecto, posicionada la CTEP como un actor del sistema político con capacidad de movilización colectiva y un desarrollo territorial importante, se dinamizaron una serie de intercambios conflictivos o cooperativos con el gobierno de Cambiemos, que en diversas oportunidades redundó en el tratamiento legislativo de *leyes de la economía popular* con el aval del oficialismo y precedidas por movilizaciones que pusieron en el espacio público las demandas del sector.

La autonomía construida por la forma sindical permitió también espacios de distanciamiento con el principal adversario de la fuerza oficialista (identificada con el *kirchnerismo*), a la vez que reducía la complejidad en la mesa de negociaciones con los *movimientos sociales*. Es cierto que la orientación ideológica de Cambiemos motorizó cambios en la política pública hacia la individualidad y el emprendedurismo (en especial luego de 2017), pero el modo de construir organización logró que importantes demandas se tradujeran en políticas durante el período. La consolidación del actor de la economía popular –ahora como Unión de Trabajadores de la Economía popular (UTEP) desde diciembre de 2019– puede considerarse el fenómeno político de clase más relevante de los últimos años en la Argentina, surgido como respuesta a la (nueva) desigualdad que configura nuestras sociedades latinoamericanas.

## Referencias

- Abal-Medina, Paula (2017). Los movimientos obreros organizados en Argentina (2003-2016). En *¿Existe la clase obrera?* (pp. 21-62), editado por Paula Abal-Medina; Ana Natalucci; Fernando Rosso. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Abramo, Lais (2019). La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (pp. 99-136), editado por Daniel Filmus; Lucila Rosso. Buenos Aires: Clacso.
- Arango, Yury; Chena, Pablo; Roig, Alexandre (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del Sur*, 6, 1-18.
- Archer, Margaret (1996). *Culture and agency: The place of culture in social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Arcidiácono, Pilar; Bermúdez, Ángeles (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*, 7, 3-36.
- Arcidiácono, Pilar; Pautassi, Laura; Zibecchi, Carla (2010). La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y sociedad*, 13(14). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334686001>
- Armellino, Martín (2005). Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los '90. El caso de la CTA. En *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea* (pp. 275-311), compilado por Federico Schuster; Francisco Naishtat; Gabriel Nardacchione; Sebastián Pereyra. Buenos Aires: Prometeo.
- Artese, Matías (2011). La protesta social y sus representaciones en la prensa argentina entre 1996 y 2002. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 89-114. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-76532011000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532011000200004)
- Auyero, Javier (2002a). Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(166), 187-210.
- Auyero, Javier (2002b). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Auyero, Javier (2004). Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*, 193, 133-145.
- Basualdo, Eduardo; Lozano, Claudio; Schorr, Martín (2002). La transferencia de recursos a la cúpula económica durante la presidencia Duhalde. *Realidad Económica*, 186, 36-55.
- Bertoni, Gimena (2014). Del movimiento al frente: dinámica política en el Frente Popular Darío Santillán [Tesis de grado]. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Bertranou, Fabio; Paz, Jorge (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Bruno, Daniela; Coelho, Ramiro; Palumbo, María Mercedes (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. *Argumentos*, 19, 90-115. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/100760>
- Campos, Luis; González, Mariana; Sacavini, Marcela (2010). El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento. *Realidad económica*, 253, 48-81. Recuperado de [https://iec.conadu.org.ar/files/cursos/1418143950\\_campos-gonzalez-sacavini-en-re.pdf](https://iec.conadu.org.ar/files/cursos/1418143950_campos-gonzalez-sacavini-en-re.pdf)

- Cefaï, Daniel (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de sociología*, 26, 137-166. Recuperado de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27491>
- Chena, Pablo (2018). La economía popular y sus relaciones determinantes. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy*, 53, 205-228. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/185/18558359009/html/>
- Cohen, Jean (1985). Estrategia o identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos. *Social Research*, 52(4), 3-42.
- Coraggio, José Luis (2013). Las tres corrientes vigentes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria (ESS). Sus diferentes alcances. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15(2), 11-24. Recuperado de <https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/A%20Las%20otres%20corrientes%20de%20la%20ESS%2027-2-13.pdf>
- Cross, Cecilia (2004). La Federación de Tierra y Vivienda de la CTA: el sindicalismo que busca representar a los desocupados. En *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores* (pp. 291-310), compilado por Osvaldo Battistini. Buenos Aires: Prometeo.
- Cross, Cecilia; Lenguita, Paula; Wilkins, Ariel (2002). Piqueteros: de la exclusión a la revitalización del conflicto social. Apuntes para comprender la emergencia del movimiento piquetero como un nuevo sujeto político del trabajo. En *La atmósfera incandescente. Escritos políticos sobre la Argentina movilizada* (pp. 69-84), coordinado por Osvaldo Battistini; Ariel Wilkins. Buenos Aires: Trabajo y Sociedad.
- Davis, Gerald; McAdam, Doug; Scott, Richard; Zald, Mayer (2005). *Social Movements and Organization Theory*. Cambridge University Press.
- De la Garza-Toledo, Enrique (1992). *Los sujetos sociales en el debate teórico. Crisis y sujetos sociales en México*. México: UNAM/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.
- De la Garza-Toledo, Enrique (2001). Subjetividad, cultura y estructura. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 22(50), 83-104.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados: las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, Sebastián; Collier, Ruth (2008). Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *Postdata*, 13, 145-192.
- Ferrari-Mango, Cynthia; Campana, Julieta (2018). *Del Argentina Trabaja - Programa Social con Trabajo y el Ellas Hacen al Hacemos Futuro. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? (Informe N° 11)*. Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Buenos Aires: Flacso.

- Ferraudi-Curto, María Cecilia (2006). *Mientras tanto: política y modo de vida en una organización piquetera* [Tesis de maestría]. Idaes/IDES, Buenos Aires, Argentina.
- Flores, Toty (2005). *De la culpa a la autogestión: un recorrido del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza*. Buenos Aires: Continente.
- Forni, Pablo; Nougués, Tomás; Zapico, Manuel (2020). La economía popular como identidad colectiva: El camino a la unidad de los movimientos y organizaciones populares en la Argentina (2011-2019). *Colección*, 31(2), 73-108. Recuperado de <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/3154/0>
- Gago, Verónica (2016). Diez hipótesis sobre las economías populares. *Nombres*, 30, 177-196. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/NOMBRES/article/view/21240>
- Galafassi, Guido (2012). Para una relectura de los procesos de conflicto y movilización social en la Argentina de inicios del milenio (2001-2003). *Revista mexicana de sociología*, 74(1), 69-98. Recuperado de <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/29536>
- Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo (2021). The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades. *UNDP LAC Working Paper*, 1. Recuperado de [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human\\_development/the-changing-picture-of-inequality-in-latin-america.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/the-changing-picture-of-inequality-in-latin-america.html)
- Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo; Gluzmann, Pablo (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: Cedlas/Cippec/PNUD.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: PolityK.
- González, Laureano (2021). “Una realidad que llegó para quedarse”: La CTEP y el escenario emergente a partir de la Marcha de San Cayetano (2016). *Sociohistórica*, 48, e146. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/129102>
- Grabois, Juan; Pérsico, Emilio (2014a). *Organización y economía popular: nuestra organización*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Grabois, Juan; Pérsico, Emilio (2014b). *Organización y economía popular: nuestros objetivos*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Gradin, Agustina (2017). Los movimientos sociales en el neoliberalismo tardío: entre la potencialidad política y la resistencia. En *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 215-226), compilado por Daniel García; Agustina Gradin. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Grimson, Alejandro (2003). *La vida organizacional en zonas populares de Buenos Aires*. Montevideo: Instituto para el Desarrollo Económico y Social.

- Holloway, John (2005). Zapatismo urbano. *Humboldt Journal of Social Relations*, 29(1), 168-178. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23263128>
- Kasparian, Denise (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de crítica social*, 19, 112-140. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2539>
- Kessler, Gabriel; Benza, Gabriela (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Levitsky, Steve (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lindenboim, Javier (2008). *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lustig, Nora (2020). Desigualdad y descontento social en América Latina. *Nueva sociedad*, 286, 53-61. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-descontento-social-en-america-latina/>
- Maldovan-Bonelli, Johana; Fernández-Moujan, Lucio; Ynoub, Emanuel; Moler, Emilce (2017). Los descamisados del siglo XXI: de la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017). *Cartografías del Sur*, 6, 41-64. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/68028>
- Manzano, Virginia (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en antropología*, 5, 153-166. Recuperado de <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/884>
- Manzano, Virginia (2007a). Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales. En *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 101-133), editado por María Cristina Cravino. Los Polvorines: UNGS.
- Manzano, Virginia (2007b). *De la matanza obrera a capital nacional del piquete. Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social* [Tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Martínez-Ramírez, Fermín (2019). Experiencia laboral en el programa Argentina Trabaja. Significaciones de los trabajadores en torno al ingreso y permanencia en cooperativas de Berisso, Ensenada y La Plata. *Estudios sociales del Estado*, 5(10), 92-127. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/17604>

- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles (2003). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto (1995). The Process of Collective Identity. En *Social Movements and Culture* (pp. 41-63), editado por Hank Johnston; Bert Klandermans. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Merklen, Denis (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva sociedad*, 149, 162-177.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Montero, Ana Soledad; Cané, Mariana (2018). Claves de lectura sobre la crisis argentina del año 2001. La encrucijada de las ciencias sociales. *Studia Politicae*, 43, 5-34. Recuperado de <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/684>
- Muñoz, María Antonia (2005). La difícil construcción de una identidad colectiva: “los piqueteros”. *AIBR. Revista de antropología iberoamericana*, 43. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1299605.pdf>
- Muñoz, María Antonia (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 30, 85-128. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i3o.8443>
- Muñoz, María Antonia; Villar, Lidia (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, 5, 22-52. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/43588>
- Natalucci, Ana (2012). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-147. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>
- Natalucci, Ana (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis, Revista Latinoamericana*, 49, 103-125. Recuperado de <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1329>
- Natalucci, Ana; Morris, María Belén (2019). ¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio*, 23, 169-197. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/23556>
- Neffa, Julio (2007). *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Novick, Marta; Trajtemberg, David (2000). La negociación colectiva en el período 1991-1999. Documento de trabajo, 19.
- Nun, José (1987). Prefacio. En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (pp. 9-15), compilado por José Nun. Buenos Aires: Puntosur.
- Ortiz, Isabel; Cummins, Matthew (2011). *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*. New York: Unicef.
- Pacheco, Mariano (2010). *De Central Córdoba a Puente Pueyrredón: una genealogía de los movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Palomino, Héctor; Trajtemberg, David (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de trabajo*, 2(3), 47-68. Recuperado de <https://argentina3b.files.wordpress.com/2019/03/palomino-una-nueva-dinamica-de-las-relaciones.pdf>
- Panigo, Demian; Chena, Pablo (2011). Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad. En *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 245-266), compilado por Pablo Chena; Norberto Covetto; Demián Panigo. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Perelmiter, Luisina (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios sociológicos*, 30(89), 431-458. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6164615.pdf>
- Pérez, Germán (2008). Genealogía del “quilombo”: una exploración profana. En *La huella piquetera: Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001* (pp. 29-33), editado por Sebastián Pereyra; Germán Pérez; Federico Schuster. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Pérez, Pablo; Brown, Brenda (2015). ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. *Estudios sociales del Estado*, 1(2), 94-17. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/4292>
- Pérez, Germán; Natalucci, Ana (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina hoy*, 54, 97-112. <https://doi.org/10.14201/alh.6957>
- Pérez, Germán; Pereyra, Sebastián (2013). La protesta social entre las crisis de la democracia argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 463-471. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3871/387133948023.pdf>



- Pinedo, Jerónimo (2010). Entre la misa y el piquete: una organización de trabajadores desocupados. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 4(1), 117-146. Recuperado de <https://intersticios.es/article/view/4593/3702>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2021). *Atrapados. Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Informe regional de desarrollo humano 2021*. New York: PNUD.
- Polletta, Francesca; Jasper, James (2001). Collective Identity and Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 27(1), 283-305. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.27.1.283>
- Pucciarelli, Alfredo (2011). *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quirós, Julieta (2008). Piqueteros y peronistas en la *lucha* del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de antropología social*, 27, 113-131. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917006.pdf>
- Rauber, Isabel (2002). *Piquetes y piqueteros en la Argentina de la crisis. Cerrar el paso abriendo caminos*. Recuperado de <https://rebellion.org/docs/4859.pdf>
- Retamozo, Martín (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta de Moebio*, 35, 110-127. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2009000200003>
- Retamozo, Martín; Di Batistiano, Rocío (2018). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner 2003-2015. *Cuadernos del Cendes*, 34(95), 117-153. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf)
- Retamozo, Martín; Trujillo, Lucía (2017). Cambios estructurales y prácticas de movilización política en Argentina. Dos ciclos políticos en perspectiva (1989-2002 y 2003-2015). *Papel político*, 23(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.cepm>
- Revilla-Blanco, Marisa (1994). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Zona abierta*, 69, 181-213. Recuperado de [https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Revilla\\_ElConceptoDeMovimientoSocial.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Revilla_ElConceptoDeMovimientoSocial.pdf)
- Schuttenberg, Mauricio (2018). *Las identidades nacional populares: De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Villa María: Eduvim.
- Senén-González, Cecilia; Medwid, Bárbara; Trajtemberg, David (2011). La negociación colectiva y sus determinantes en la Argentina. Un abordaje desde los debates de las relaciones laborales. *RELET-Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 16(25), 155-182.
- Senén, Cecilia; Palomino, Héctor (2006). Diseño Legal y desempeño real: Argentina. En *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 95-162), coordinado por Graciela Bensúsán. México D. F.: Porrúa.

- Solt, Frederick (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 97(5), 1267-1281. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/42940584>
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, Maristella; Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, Maristella; Pereyra, Sebastián (2005). La experiencia piquetera. *Medio Ambiente y Urbanización*, 61(1), 97-112. Recuperado de <http://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2005/00000061/00000001/art00008?crawler=true>
- Tilly, Charles (1979). *Social Movements and National Politics. CRSO Working Paper 197*. Michigan: University of Michigan.
- Tornarolli, Leopoldo (2018). *Series comparables de indigencia y pobreza. Una propuesta metodológica. Documento de trabajo 226*. La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Trajtemberg, David (2009). El impacto de la determinación colectiva de salarios sobre la dispersión salarial. *Trabajo, Ocupación y Empleo*, 8, 123-148.
- Trajtemberg, David (2011). *Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003-2010*. Trabajo presentado en el III Congreso Anual de Economía para el Desarrollo de la Argentina-AEDA, Buenos Aires, Argentina.
- Trajtemberg, David; Senén-González, Cecilia; Medwid, Bárbara (2008). La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL. *Trabajo, ocupación y empleo*, 8, 13-34.
- Vommaro, Pablo; Vázquez, Melina (2008). La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos de la Argentina. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTDs). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6(2), 485-522. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2767811.pdf>
- Williams, Raymond (1980). *Marxismo y literatura*. Barcelona: Península.
- Zemelman, Hugo (1992). *Los horizontes de la razón*. Barcelona: Anthropos.
- Žižek, Slavoj (2001). *El espinoso sujeto. Centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.

# Decisiones educativas y prácticas de reproducción de clase en sectores medios-altos en Montevideo\*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4935>

*Educational Decisions and Class Reproduction Practices among Upper Middle Classes in Montevideo*

---

**María José Álvarez-Rivadulla\*\***

Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia)

**Juan A. Bogliaccini\*\*\***

Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, Uruguay)

**Rosario Queirolo\*\*\*\***

Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, Uruguay)

**Cecilia Rossel\*\*\*\*\***

Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, Uruguay)

.....

\* Este artículo forma parte de los resultados del proyecto “Panorama de las clases medias en Uruguay: diversificación de trayectorias y nuevas demandas para el Estado y la política”, financiado por el Fondo Clemente Estable ANII (Uruguay) (FCE\_1\_2014\_1\_104777). Los autores agradecen a Daniel Blanc, Lucía del Castillo, Lucía la Buonora, Magdalena Montes de Oca, Ornella Novino, Martín Opertti y Diego Prato por su invaluable ayuda en la realización de entrevistas en profundidad a familias de clase media en Montevideo entre septiembre de 2016 y abril de 2017. Agradecen también especialmente a Rubén Kaztman, quien fue asesor del proyecto y de forma generosa contribuyó con sus ideas en diversas etapas del mismo. Artículo de investigación recibido el 15.07.2021 y aceptado el 11.10.2021.

\*\* Doctora en Sociología de la University of Pittsburgh (Estados Unidos). Profesora asociada y directora de Sociología, Universidad de los Andes (Colombia). Correo electrónico: [mj.alvarez@uniandes.edu.co](mailto:mj.alvarez@uniandes.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9214-8517>

\*\*\* Doctor en Ciencia Política de UNC Chapel Hill (Estados Unidos). Profesor Titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Correo electrónico: [juan.bogliaccini@ucu.edu.uy](mailto:juan.bogliaccini@ucu.edu.uy) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8776-6313>

\*\*\*\* Doctora en Ciencia Política de la University of Pittsburgh. Profesora titular del Departamento de Ciencias Sociales de la UCU. Correo electrónico: [rosario.queirolo@ucu.edu.uy](mailto:rosario.queirolo@ucu.edu.uy) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4385-8045>

\*\*\*\*\* Doctora en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la UCU. Correo electrónico: [cecilia.rossel@ucu.edu.uy](mailto:cecilia.rossel@ucu.edu.uy) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2452-4522>

### **Cómo citar/How to cite**

Álvarez-Rivadulla, María José; Bogliaccini, Juan A.; Queirolo, Rosario; Rossel, Cecilia (2022). Decisiones educativas y prácticas de reproducción de clase en sectores medios-altos en Montevideo. *Revista CS*, núm. especial, 89-115. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4935>

## Resumen

### *Abstract*

---

Este artículo analiza las decisiones educativas de las clases medias altas montevideanas y su significado como prácticas de reproducción y distinción de clase. Con base en una serie temporal de encuestas de hogares y el análisis cualitativo de entrevistas en profundidad a profesionales universitarios, se indaga por la forma en que las clases medias altas eligen la educación de sus hijos. Para ello, se identifican y describen varios perfiles diferentes: leales, fugados y militantes. Las ansiedades, las ambivalencias y los sentimientos de nostalgia, culpa y orgullo que experimentan estos sectores a la hora de elegir la escuela de sus hijos revelan la importancia de esta decisión en la generación y reproducción de desigualdades. Estas decisiones, sobre todo las de salida de clases medias altas hacia el sector privado, así como las de segregación dentro del sistema público, tienen consecuencias profundas en la generación de desigualdades y la integración social.

**PALABRAS CLAVE:**

clases medias altas, Uruguay, segregación educativa, elitización, desigualdad

.....

This article analyzes the educational decisions of the Montevideo upper middle classes and their significance as practices of reproduction and class distinction. Based on a time series of household surveys and the qualitative analysis of in-depth interviews with university professionals, the article investigates how the upper middle classes choose the education of their children. To do this, it identifies and describes several different profiles: The loyalists, the escapees, and the militants. The anxieties, ambivalences, and feelings of nostalgia, guilt, and pride that these sectors experience when choosing the school for their children reveal the importance of this decision in the generation and reproduction of inequalities. These decisions, especially those that imply exiting public school towards private education as well as segregating within the public school system, have profound consequences for the generation of inequalities and the possibilities of social integration.

**KEYWORDS:**

Upper Middle Classes, Uruguay, Educational Segregation, Elitization, Inequality



## Introducción

En las últimas décadas, el tamaño de la clase media latinoamericana ha experimentado transformaciones importantes. Durante las décadas de 1980 y 1990, el incremento en los niveles de pobreza y el empeoramiento de la situación económica en muchos países de la región derivó en el deterioro de las condiciones de vida de la clase media. Sin embargo, durante la primera década y media del siglo XXI la población latinoamericana de ingresos medios aumentó de forma significativa. Esta transformación hizo que América Latina pasara de ser un continente pobre a uno con la misma cantidad de pobres que de personas de ingreso medio. El surgimiento de “clases medias emergentes” o “nuevas clases medias” (Ferreira *et al.*, 2013; Güemes; Paramio, 2020; Kopper, 2020; Villanueva-Rance, 2020) implicó un incremento muy significativo de hogares que pasaron de tener ingresos por debajo de la línea de pobreza a tener una capacidad de consumo mayor. Sin embargo, el crecimiento sostenido de las clases medias parece estar en riesgo debido a los efectos de una recesión que ya se anunciaba y la pandemia consolidó (Comisión Económica para América Latina - Cepal, 2020; Álvarez-Rivadulla; Bogliaccini; Queirolo; Rossel, 2022).

Un gran número de investigaciones ha analizado los efectos de estos movimientos en distintas dimensiones del bienestar de los sectores medios (Benza; Kessler, 2020; Ferreira *et al.*, 2013; Franco; Hopenhayn; León, 2010). Aunque con menos desarrollo, un número creciente de trabajos analiza cómo estos cambios han impactado sobre prácticas de distinción, formación y reproducción de clase, tanto entre la clase media baja como entre la media consolidada y la media alta (Adamovsky; Visacovsky; Vargas, 2015; Gayo; Teitelboim; Méndez, 2013; Méndez, 2008; Méndez; Gayo, 2019; Visacovsky, 2012).

Este artículo se enmarca en la línea de estudios que analiza las prácticas de distinción y reproducción de clase que atraviesan a los grupos de ingresos más privilegiados dentro de la clase media latinoamericana (Méndez; Gayo, 2019), así como de los estudios que exploran estos aspectos en el mundo desarrollado (Andreotti; Le Galès; Moreno, 2013; Bacqué *et al.*, 2015; Butler; Robson, 2003). En términos más teóricos, se enmarca en el análisis cultural de clase, fuertemente influido por Bourdieu, que se aleja de la mirada enfocada solo en ocupaciones y se interesa por los límites simbólicos y sociales, lo mismo que por las prácticas y decisiones que distinguen grupos socioeconómicos vertical y horizontalmente, reproduciendo o generando desigualdades en la vida cotidiana. El foco en los sectores medios-altos responde a que la acumulación de recursos y activos de distinto tipo –en particular, el nivel educativo– de estos últimos moldea las prácticas de distinción y reproducción de clase, con el potencial de traducirse en verdaderos caminos de segmentación so-

cial y barreras para la integración social. En particular, las decisiones que las clases medias-altas toman con relación a la educación de sus hijos constituyen un espacio privilegiado para aproximarse a las prácticas de distinción de clase de estos sectores.

En línea con este enfoque, el artículo analiza cómo los profesionales montevideanos toman sus decisiones educativas y cómo las justificaciones de esas decisiones están relacionadas con el modo en que perciben y construyen en la práctica sus ideas de clase. Para lograr este objetivo se realizó un análisis cualitativo de entrevistas en profundidad a profesionales de tres generaciones distintas, que se complementó con evidencia cuantitativa proveniente de encuestas de hogares. Los resultados permiten ilustrar distintas trayectorias dentro de la clase media alta montevideana: profesionales que se quedan en la educación pública y son leales (algunos la naturalizan y otros exhiben un comportamiento militante estratégico); aquellos que se fugan o salen del sistema público; y quienes siempre han estado en la educación privada. Las trayectorias reflejan diferencias en percepciones y representaciones que experimentan las familias montevideanas de clase media alta, atravesadas por ambivalencias y sentimientos de nostalgia, culpa y orgullo, según la trayectoria.

Estos hallazgos aportan nuevos elementos empíricos a la investigación sobre prácticas de distinción y reproducción de clase de las clases medias en general, y muy especialmente en América Latina, donde la desigualdad estructural juega un rol central dentro de la transformación de los límites simbólicos en barreras que hacen más rígida la movilidad y más difícil la integración social. Además, los resultados de este artículo dialogan con la discusión más general sobre decisiones educativas y los procesos de elitización que parecen estar teniendo lugar en la región, así como sobre sus efectos en la fragmentación social.

La primera sección de este artículo expone los principales referentes de la literatura centrada en el análisis cultural de la desigualdad y en las prácticas cotidianas que producen y reproducen clase, en particular a partir de las decisiones educativas para los hijos; en la segunda se presenta el caso de Uruguay; la tercera describe el diseño metodológico; en la cuarta se presentan los resultados; y la quinta condensa las principales conclusiones del artículo.

## **Literatura**

### **Prácticas cotidianas y reproducción de clase**

Entender si han aumentado o no las clases medias según medidas clásicas como el ingreso o la ocupación es clave para comprender, por ejemplo, los efectos de los ciclos económicos y las políticas en la estructura social y, en la misma medida, en



el bienestar de la población. Sin embargo, también es muy importante entender los procesos dinámicos de formación de clase (que tienen lugar en contextos específicos) y sus efectos en la integración social.

Uno de los enfoques más destacados para desentrañar estos procesos es el del análisis cultural de clase. Este plantea la necesidad de ir más allá de las desigualdades en planos objetivos para captar las interacciones entre los capitales económicos, culturales y sociales (Bourdieu, 1984), así como los contenidos simbólicos a través de los cuales las clases sociales moldean la vida de las personas y dan sentido a prácticas cotidianas (Bourdieu, 1984; Devine; Savage; Crompton; Scott, 2004).

Una idea central en esta literatura es la de los límites simbólicos, uno de los resultados más claros de la reproducción de clase. Estos límites emergen cuando los individuos intentan definir quiénes son y se expresan tanto en términos de similitudes como de diferencias con otros, de tal modo que dan lugar a sistemas de tipificación social (Lamont, 1994). Los límites constituyen un sistema de reglas que guía la interacción social; operan cotidianamente proveyendo identidad y seguridad, por la vía de juntar pero también de separar a las personas entre clases (Lamont, 1994). Desde este punto de vista, son productores de orden social y, al mismo tiempo, de desigualdad (Lamont, 1994).

De lo anterior se desprende que las identidades sociales y comportamientos culturales (en particular, el consumo) no son el resultado lineal del posicionamiento *objetivo* en la escala social (Savage *et al.*, 2013). Esto cobra especial sentido en el marco de la *cultura de la individualización* que pauta a las sociedades modernas, en la que las diferencias entre distintos grupos tienden a naturalizarse, toda vez que operan de forma muy profunda en términos de estratificación aun cuando no sean explícitas ni visibles (Savage, 2000)<sup>1</sup>.

Las clases medias altas constituyen una categoría de especial interés para el análisis de los límites simbólicos. Interesa, en especial, profundizar en la tensión experimentada por las clases medias altas que, si bien han acumulado capital cultural y educativo, no alcanzan a acumular el capital económico que les permitiría alcanzar la posición más alta en la escala social. La forma en que las clases medias-altas lidian con esta tensión combina tanto el uso reflexivo de sus posiciones heredadas –en el sentido de *habitus* (Bourdieu)– como su capacidad de desarrollar estrategias y prácticas (Méndez; Gayo, 2019). La perspectiva de Méndez y Gayo es interesante porque, desde un marco bourdiano de reproducción, reconoce el *habitus* como clase incorporada (Bourdieu, 1984); como la encarnación de hábitos, percepciones y disposiciones que de manera automática y no consciente permiten a los individuos

1. Para una revisión de las principales diferencias entre este enfoque y los estudios de clase basados en ocupación e ingresos, ver Bottero (2004).

navegar entornos sociales e introducen mucha más agencia a las clases medias altas que, en lugar de tomar decisiones automáticas, invierten esfuerzo constante en reproducir o aumentar su privilegio. En ese esfuerzo, las decisiones residenciales y educativas son claves.

### **Las decisiones educativas como práctica de reproducción y distinción de clase**

Las decisiones educativas –y en particular, la elección de escuela para los hijos– constituyen un área de especial interés para detectar límites y formas de reproducción de clase. Al usar la clasificación de Hirschman (1978), las clases medias, y en particular las medias-altas, tendrían distintas opciones ante el deterioro de bienes públicos: salida, voz y lealtad. Cuando aquellos que tienen más recursos se quedan en el bien público (sea la educación, el país, el barrio o lo que estemos estudiando), con el ejercicio de la lealtad se generan bienes públicos más diversos, lo que es bueno para el capital social de aquellos con menos recursos (Coleman, 1988). Esto es así, al menos de forma simbólica, aunque el propio subsistema público esté fuertemente segmentado. Cuando estas personas, además, ejercen su voz, se logran bienes públicos de mejor calidad porque tienen más posibilidades de ser escuchadas. Esto no es incompatible con procesos de fuerte segmentación, aunque en estos casos la mejora tiende a repetir los patrones de segmentación. La salida de quienes pueden tomarla tiene consecuencias negativas para quienes se quedan y, desde el punto de vista adoptado en este trabajo, para la integración social.

El estudio de las decisiones educativas (en particular, la elección de escuela) de grupos privilegiados muestra que, con las particularidades de los distintos contextos, esas decisiones construyen grupos sociales diferenciados. Ya en 1977, Bourdieu y Passeron (1977) mostraban la capacidad de las clases medias-altas para moldear las trayectorias educativas de sus hijos a través de opciones curriculares y su apoyo a las barreras al ingreso de sectores inferiores de la clase media. Esto ocurría en un contexto en que la política estatal francesa de institucionalidad educativa redujo la capacidad de las clases medias altas de controlar la reproducción de su *status*. Van Zanten (2019) retoma este argumento cuando analiza el modo en que las clases medias altas francesas despliegan estrategias que les permiten lidiar con los arreglos institucionales y dispositivos de mercado en la transición a la educación superior. El estudio pone de relieve el modo en que las clases medias altas funcionan como espónsos institucionales y familiares en las trayectorias educativas de sus hijos, de tal suerte que profundizan la reproducción de desigualdades educativas y de clase (Van Zanten, 2019).

En línea con estudios realizados en otras ciudades europeas (Butler; Robson, 2003)<sup>2</sup>, Oberti (2007) y Van Zanten (2012) profundizan en las prácticas de reproducción de clase a través de las decisiones educativas y residenciales de las clases medias-altas parisinas y londinenses; revelan cómo el vínculo entre las estrategias de elección de centros educativos y lugares de residencia de estos sectores impacta en la segregación educativa en general. Ambos estudios revelan que las estrategias de las clases medias-altas no necesariamente evitan la interacción con sectores menos privilegiados, pero sí describen el apoyo e involucramiento en la vida de los centros educativos que eligen para sus hijos como una forma de tener control sobre esta interacción.

Reay, Crozier y James (2011) muestran cómo la posibilidad de tomar decisiones está en el corazón de la identidad de clase media (alta) blanca en Inglaterra (se refieren a profesionales). En particular en el contexto neoliberal, de creciente inseguridad económica, “a medida que la reproducción social se vuelve un proceso más riesgoso e incierto, más recursos psicológicos, sociales y económicos se invierten en tomar la decisión educativa ‘correcta’” (Reay *et al.*, 2011: 1). El mismo argumento respecto a cómo la creciente inseguridad laboral y económica ha dado más relevancia a las decisiones educativas, residenciales y de crianza de los hijos de la clase media es elaborado por Ehrenreich (1989), Newman (1999) y Roda y Wells (2013) para el caso estadounidense.

En América Latina existe también una literatura creciente centrada en analizar las decisiones educativas y su significado de clase. Para el caso de Argentina, Visacovsky (2012) ha mostrado cómo, en épocas de crisis y restricción de gasto de los hogares, las decisiones educativas forman parte muy importante de las ansiedades respecto a la caída y las expectativas de movilidad social. Para el caso chileno –una sociedad con gran desigualdad educativa–, Méndez y Gayo (2019) muestran cómo las clases medias altas dedican gran energía a decisiones educativas y residenciales que reproducen sus privilegios. Los aspectos que guían la elección de escuela en estos grupos están directamente asociados a la seguridad, el orden y la disciplina, y el prestigio de la institución. Los autores argumentan que existe un patrón social en las clases medias-altas chilenas que releva prácticas y elecciones educativas y residenciales interconectadas, en línea con las expectativas sociales respecto de los sectores más altos de la sociedad. Estas expectativas están asociadas a trayectorias socioespaciales. En particular, las posiciones privilegiadas heredadas moldean expectativas y opciones

.....  
 2. Para el caso inglés, Butler y Robson (2003) muestran que los sectores medios-altos londinenses eligen escuelas tomando como referencia áreas geográficas amplias, una vez que la reputación de los vecindarios permite suponer que los centros educativos dentro de ellos serán de buena calidad.

en materia escolar y residencial claramente distinguibles de aquellas derivadas de otras trayectorias (Méndez; Gayo, 2019). Otros estudios para el caso chileno conectan el impacto de reformas orientadas a garantizar la equidad educativa con distintas respuestas por parte de los sectores medios. Entre estas se destaca la sensación de amenaza a la pérdida de su condición de clase a los sectores más privilegiados (Hernández; Carrasco, 2020; Carrasco; Hernández; Honey; Oyarzún, 2021).

## El caso

En Uruguay, la escuela pública –que es gratuita, laica y obligatoria– forma parte del mito fundacional nacional que se construyó a finales del siglo XIX a partir de aquel primer empuje modernizador. Como lo señala Carlos Rama (1960) en su estudio pionero de las clases sociales en el país, “una parte sustancial del ‘mito uruguayo’ es que en el Uruguay no hay clases sociales” (43). Este mito fundador, anclado en la realidad de una sociedad pequeña y con baja diferenciación, tiene mucho que ver con un sistema educativo incluyente. Un diagnóstico similar tiene Solari (1965), quien estima que las clases medias eran ya entre 30 y 40 % para 1908 y que ascendieron a cerca de 51 % en la década de 1960, con lo que Uruguay se situó como el país de la clase media más grande de América. Para ambos autores, la extensa clase media, el igualitarismo, el estado grande en su rol de empleador y de bienestar, y un sistema educativo extendido e incluyente, forman parte de los pilares que describen la estructura social del Uruguay de la década de 1960. La escuela pública fue un elemento clave en la formación de un *ethos* de país de clase media y con baja tolerancia a la desigualdad (Álvarez-Rivadulla, 2014; Kaztman, 2007).

Pese a estas condiciones de inicio favorables, tanto Rama como Solari anunciaban los riesgos del modelo, fundamentalmente basados en la alta concentración de la tierra, la exagerada urbanización y la debilidad de la economía. En materia educativa, el Uruguay de mediados del siglo XX no logró universalizar la finalización del ciclo de educación media como lo había hecho antes con la educación primaria. Este carácter de elitización de la educación media ha sido parte constitutiva de un ciclo educativo que no ha logrado modificar su *ethos* fundacional de *preparar a las elites para la educación universitaria*. Este primer mecanismo de segmentación de las trayectorias educativas de las clases altas dentro del sistema público se reforzó en el contexto de precarización y profundización de la desigualdad social, que trajo consigo el proceso de transición a una economía de mercado desde la década de 1970.

En este contexto, la inversión en educación se estancó por décadas en un magro 2 % del producto interno bruto (PIB), mientras las clases medias se volcaron decidi-

damente al logro de un mayor nivel educativo en un contexto de escasas oportunidades en el mercado laboral. En el largo plazo, la mejora en el acceso provocó una masificación de la demanda que no tuvo su correlato en la inversión necesaria para acomodar a más alumnos sin perder calidad. Por esto, la calidad se segmentó con rapidez, como lo mostraron muchas décadas después las pruebas cognitivas nacionales e internacionales (Bogliaccini; Madariaga, 2020; Cruces; García-Domench; Gasparini, 2014). En el Uruguay de hoy, los jóvenes de estratos bajos salen del sistema educativo a partir de los 12 años, es decir, desde el primer año de enseñanza secundaria, y aquellos que se quedan tienen niveles de aprendizaje inferiores a sus equivalentes de estratos bajos en otros países de la región cuyo nivel de desarrollo es comparable (Unesco; Orealc, 2013). Las oportunidades para los jóvenes uruguayos se han mantenido segmentadas pese al crecimiento en la matrícula en secundaria, en tanto los resultados dependen cada vez más del origen social y el sistema educativo no parece tener efecto en transformar esta realidad (Llambí; Perera; Messina, 2009).

La segregación educativa se ha incrementado en las últimas décadas: las escuelas son más homogéneas en su composición y esto tiene un impacto negativo en los estudiantes más pobres (Instituto Nacional de Evaluación Educativa - Ineed, 2018; Kaztman; Retamoso, 2007). La segregación educativa por barrios es más importante que la existente entre el sistema público y el privado (Kaztman; Retamoso, 2007).

En simultáneo con este proceso, se observa un patrón de profundización de la segregación residencial, en especial en Montevideo, la capital. Entre fines de la década de 1980 e inicios de la del 2000, cuando se comenzó a medir el fenómeno, se vio un crecimiento acelerado de la segregación en una ciudad que se caracterizaba por su relativa integración; los barrios se volvieron más homogéneos en su composición socioeconómica (Kaztman; Filgueira; Errandonea, 2005). Esta tendencia no parece haberse revertido por completo aun en los años recientes de bonanza y mejoras en la equidad (2004-2015). Según los últimos estudios, si bien se observa una disminución de la segregación por ingresos a partir de 2011 (Vázquez, 2018), hay un aumento de la segregación por nivel educativo. Sobre todo, los hogares con adultos de alta educación tienden a concentrarse (Rodríguez-Vivas, 2019). Al mirar no solo Montevideo sino también su área metropolitana, Borrás (2019) también encuentra que el indicador con mayor correlación espacial es el clima educativo del hogar. Esto, a su vez, se relaciona también con un aumento de la segregación subjetiva, expresada en la estigmatización de ciertas zonas de la ciudad, en la disminución de la sociabilidad entre desiguales y en un aumento del miedo (Aguiar, 2016).

Algunos estudios sostienen que existe una estrecha relación entre la segregación educativa y residencial experimentada en estas décadas (Kaztman; Retamoso, 2007). Las normas regulatorias de la admisión a escuelas públicas han tendido a flexibilizar-

se, pasando de una lógica de asignación asociada al lugar de residencia a un criterio más laxo para admitir a los estudiantes. Es esperable que existan ciertas estrategias de auto segregación entre los sectores más privilegiados dentro de las clases medias. Sin embargo, todavía sabemos poco sobre cómo la segregación residencial afecta a la segregación escolar y viceversa. Más importante aún, existe escaso conocimiento sobre el rol que las estrategias de los hogares al elegir escuelas para sus hijos juegan en esta relación. Este artículo permite comenzar a explorar estas estrategias para el caso de los profesionales uruguayos, con el fin de echar luz sobre esta pregunta.

## Estrategia metodológica

Este artículo forma parte de un proyecto más amplio<sup>3</sup>, que combina datos cualitativos (120 historias de vida focalizadas en trayectorias residenciales, educativas y laborales a personas de distintas capas de las clases medias) y cuantitativos (encuestas continuas de hogares desde 1995 a 2014) para comprender la diversidad de las clases medias en el Uruguay contemporáneo.

La muestra general para la realización de las entrevistas en profundidad buscó captar a individuos de distintos estratos dentro de los sectores medios; fue equilibrada en términos de género y contó con participación de tres generaciones<sup>4</sup>. El criterio de elegibilidad era haber tenido una ocupación de clase media, con base en una reclasificación del clásico esquema EGP (Erikson; Goldthorpe; Portocarrero, 1979; Erikson; Goldthorpe, 1992)<sup>5</sup> en la cúspide de su vida laboral (a los 35-40 años) o un perfil similar a estos para los pocos más jóvenes que entrevistamos (entre 30 y 35).

Para este artículo nos focalizamos en el análisis de las entrevistas a los 25 profesionales de nuestra muestra, que tienen educación universitaria terminada y están

3. Ver nota 1.

4. Primera generación: aquellos que comenzaron su vida laboral entre 1965 y 1985, generación a la que llamamos *estatal* y que en el momento del trabajo de campo tenía 60 o más años. Segunda generación: personas que iniciaron su actividad laboral en la reapertura democrática y la implementación de las reformas de mercado (1985-2000), a la que nombramos *generación de la transición* y que en el momento del trabajo de campo tenían entre 45 y 59 años. Tercera generación: personas que comenzaron su vida laboral después de la crisis del 2002 y está más mercantilizada –a la que llamamos *generación del mercado*– y que en el momento del trabajo de campo contaban con 30 a 44 años.

5. Esto incluye a profesionales de bajo grado (el centro de este artículo), administradores y oficiales y técnicos de alto grado; gerentes en establecimientos de industrias pequeñas; supervisores de empleados no manuales; y empleados de rutina no manual, tanto de alto (administración y comercio) como de menor grado (ventas y servicios); cuentapropistas con y sin empleados; cuentapropistas estancieros; y supervisores manuales/técnicos de bajo grado. Para más detalle, ver Erikson *et al.* (1979).

empleados o son cuentapropistas, pero no ocupan cargos directivos (para separarlos de las clases superiores). Constituyen las capas más altas de las clases medias de nuestra muestra. Entre los profesionales entrevistados hay periodistas, trabajadoras sociales, bibliotecóloga, dentista, administradores, ingenieros independientes, profesor universitario, abogada, veterinaria, etc.

Las entrevistas duraron entre 1 y 2 horas, fueron realizadas entre septiembre de 2016 y abril de 2017 y fueron transcritas en su totalidad y codificadas. Si bien se tomaron las historias de vida en su integralidad, a los efectos del análisis en este artículo se seleccionaron algunos pasajes por su valor para ilustrar distintas trayectorias educativas de los entrevistados y de sus hijos, al igual que de decisiones educativas como prácticas de distinción y reproducción de clase<sup>6</sup>. Es importante aclarar que el análisis no tiene ambición de realizar inferencias fuera de este grupo de entrevistas; y su valor fundamental reside en la posibilidad de profundizar en las motivaciones y tensiones que experimentan los sectores medios altos en las decisiones educativas, así como su importancia para definir límites de clase y lógicas de reproducción de la estratificación social.

## Resultados

### Tendencias generales de mediano plazo

La salida de la educación pública entre los más privilegiados es un fenómeno de preocupación en varios países de América Latina. En efecto, la proporción de niños que asisten a establecimientos privados en el nivel primario ha aumentado en los últimos 15 años en varios países de la región, entre ellos Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Perú (Cepal, 2014)

En Uruguay, la enorme mayoría de los niños en edad escolar asisten al sistema público (83 % en 2015). La matrícula privada ha sido bastante estable en promedio a lo largo de los últimos años, al menos desde 1990, con una leve baja en torno a los años de la crisis de 2002, que luego volvió a recuperarse, pero nunca ha superado el 18 %<sup>7</sup>. Sin embargo, cuando se analizan estos datos según las ocupaciones de los padres, vemos que esa estabilidad oculta una gran heterogeneidad. Las clases más

6. Las transcripciones completas de las entrevistas están disponibles mediante pedido directo a los autores.

7. Datos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE)

altas, incluidos los profesionales<sup>8</sup>, vienen realizando una salida persistente de la educación pública desde hace varios años.

Como lo muestra la figura 1, si bien ya en 1995 las clases más altas de Montevideo, gran parte de las cuales están integradas en esta medición por profesionales asalariados o que trabajan por su cuenta, comparables con los entrevistados, enviaban a sus hijos a la educación primaria privada, hoy lo hace un 72,4 %, es decir, casi dos terceras partes. El cambio es aún mayor en secundaria: de los hogares con jefe profesional, 76 % envían hoy a sus hijos a educación privada (ver figura 2).

La tendencia de las clases más altas es acompañada por las clases medias, que también han abandonado la educación pública –aunque en menor grado-. En cambio, las clases medias-bajas y bajas continúan enviando a sus hijos mayoritariamente a la educación pública. Esta salida está relacionada con algunos factores que son explorados desde las voces de los protagonistas en la siguiente sección.

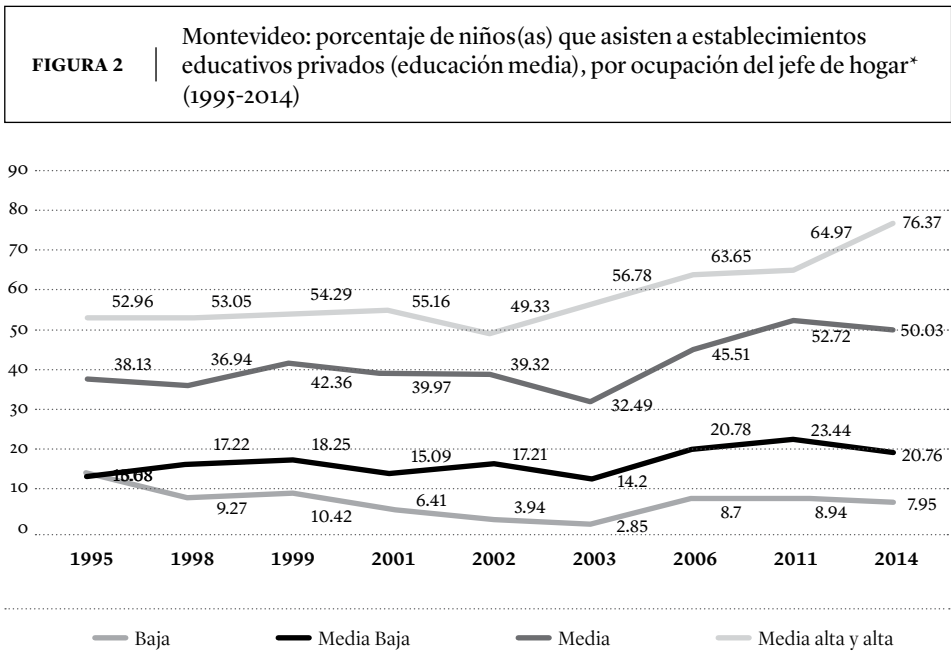
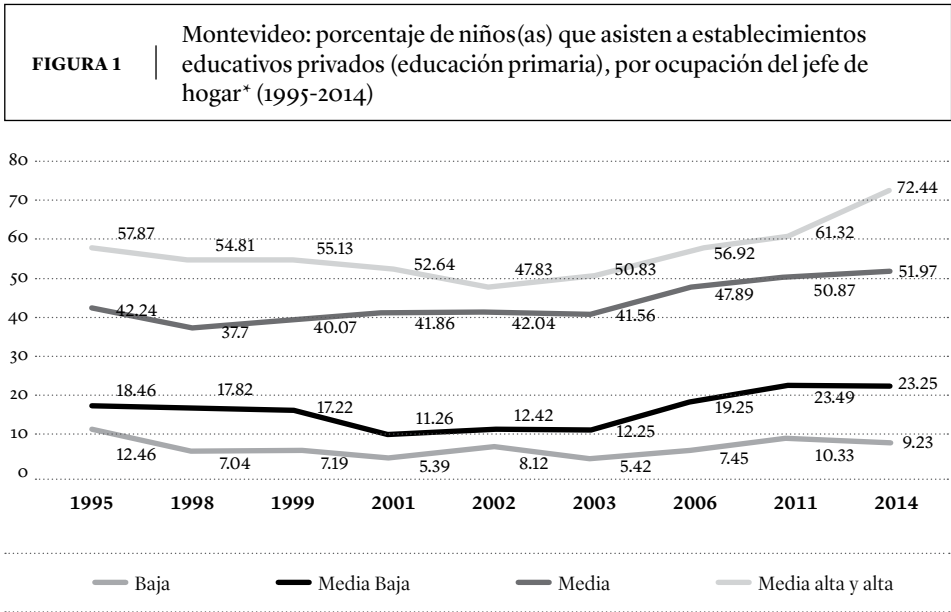
## Perfiles de clase media alta y educación

Salvo uno, los profesionales entrevistados se identificaron con la clase media. Lo que querían decir con esta frase no siempre es idéntico, pero por lo general estaba asociado con *vivir tranquilo* económicamente, lo que a su vez se vinculaba con no estar endeudado, tener trabajo e ingresos propios (a diferencia de una combinación de trabajo y rentas heredadas) suficientes para cubrir necesidades básicas, tener casa propia y poder darse algún lujo. Las ideas detrás de ese *lujo* varían considerablemente según los ingresos de las personas y tienen en general que ver con el tiempo libre. Mientras algunas mencionaban viajes internacionales otros apenas pensaban en poder tener vacaciones cerca de Montevideo, o aun *salir a divertirse*. Sin embargo,

.....

8. Para este análisis de las encuestas de hogares, incluimos a los profesionales con la clase alta porque no hay suficientes casos como para analizarlos por separado y queríamos hacer la distinción entre los más privilegiados y las clases medias- medias. En este análisis, que es nuestra adaptación del esquema de Goldthorpe y que toma en cuenta el criterio de separar establecimientos de alta y baja productividad para América Latina que proponen Solís, Chávez-Molina y Cobos (2016), clases bajas son: trabajadores independientes no calificados (sin agrícolas), trabajadores independientes agrícolas, trabajadores manuales calificados en pequeños establecimientos, trabajadores manuales no calificados en grandes establecimientos, trabajadores manuales no calificados en pequeños establecimientos, y trabajadores asalariados agrícolas; clases medias bajas son: trabajadores en ventas de pequeños comercios, trabajadores independientes calificados y trabajadores manuales calificados en grandes establecimientos; clases medias son: técnicos y profesionales de bajo rango, trabajadores no manuales de rutina, trabajadores en ventas de grandes comercios, y pequeños patrones; finalmente clases medias-altas y altas son: grandes patrones, directivos de alto rango y profesionales con empleados, profesionales asalariados y profesionales por cuenta propia (estas dos últimas son nuestras categorías de interés en este trabajo).





\* Los datos aluden solo a niños(as) que viven en hogares con jefe ocupado.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Encuestas Continuas de Hogares de Uruguay.

a la hora de explorar las decisiones educativas, encontramos más diversidad. En las entrevistas a profesionales encontramos distintos perfiles.

### *Lealtad a la trayectoria propia*

Un primer grupo está constituido por profesionales que naturalizan la educación pública, no se la cuestionan y no resaltan la decisión de la educación de los hijos realmente como una decisión elaborada de la cual dependa su futuro de clase. Este grupo puede identificarse como de *leales puros*. Este es el caso de Mary, psicóloga de 57 años que se considera a sí misma de clase media: es empleada pública y primera generación de profesionales. Vivió la mayor parte de su vida en un barrio de fuerte tradición de clase obrera de la ciudad, el Cerro, que se ha pauperizado con el proceso de desindustrialización –el cual afectó muy específicamente a este barrio con el cierre de frigoríficos y otras fábricas que empleaban, a mediados del siglo XX, a una clase obrera migrante integrada–. Ella fue a escuela y liceo público del Cerro y allí mandó a sus tres hijos, sin pensarlo dos veces: “Fue lo que nos quedaba más cerca, en realidad, estábamos muy cerquita, estábamos a tres cuadras de la escuela, y no pensamos otra cosa” (Mary, comunicación personal, 20.09.2016). Dos de sus tres hijos ya son profesionales y el tercero ejerce como técnico informático.

Este caso ilustra varios puntos. En primer lugar, la cercanía es un criterio fundamental para tomar decisiones educativas en Uruguay en la educación tanto pública como privada. En segundo lugar, al menos para generaciones anteriores como la de muchos de los entrevistados de este proyecto, la educación pública era una vía de movilidad ascendente por la cual la hija de un obrero podía convertirse en profesional; hoy, como lo vimos en la presentación del contexto, esto no es tan claro ya que la retención y resultados de los jóvenes de quintiles más bajos en la educación secundaria son muchísimo menores que para los jóvenes de quintiles más altos de ingresos (Llambí *et al.*, 2009). En este sentido, el que dos de los hijos de Mary sean hoy profesionales muestra más el efecto de la herencia familiar que el de su paso por el sistema educativo.

En el otro extremo, un segundo perfil de profesionales –los *leales privados*– está compuesto por aquellos que naturalizan la educación privada, fueron a educación privada al menos en parte de su trayectoria, envían a sus hijos a la educación privada y nunca incorporaron un *ethos* igualitario asociado a la educación pública como parte de su identidad. Este perfil se ilustra bien con Graciela, de 66 años, jubilada como odontóloga independiente: nunca pensó en enviar a sus hijos a la escuela pública. Hija de médico y mecanógrafa, le hubiera gustado enviar a su hija al mismo colegio bilingüe al que ella asistió, pero por distancia decidió mandarla a otro colegio privado de clase media alta de la ciudad que sí quedaba en el barrio en que vivían.

Cuando su hija comenzó el colegio no era el mejor momento económico de Graciela; acababa de instalar su consultorio. Sin embargo, y a pesar de las dificultades, nunca pensó en el sistema público “porque –nos dice- es horrible, es malo. Pero ya era malo cuando yo era chica” (Graciela, comunicación personal, 13.01.2017). Según cuenta, cuando ingresó a la universidad pública se dio cuenta de que su formación de colegio privado era mucho mejor que la de sus compañeros. El caso de Graciela es interesante porque su ideología de izquierda modela el hecho de considerarse de clase media, pero no llega a cambiar su visión de la escuela pública. El hecho de venir de una trayectoria educativa privada parece determinante en la elección de educación privada para los hijos.

Este peso biográfico de haberse formado en la educación privada no está solo en los profesionales. Otros entrevistados de clases medias no profesionales (secretaria, administrativa contable, productor rural, etc.) que no habían asistido a la educación pública también tenían esa mirada negativa sobre ella y enviaron a sus hijos a la privada de clase media, a pesar de que ello significaba un esfuerzo económico importante. Este comportamiento sugiere que la lealtad a la propia trayectoria, pública o privada, es un factor de peso simbólico importante en la población, lo que a su vez sugiere la dificultad asociada a la reversión de estas tendencias de largo plazo para la política pública. Esta lealtad a la propia trayectoria educativa reproduce grupos sociales y es un ejemplo de *habitus* desde la perspectiva de Bourdieu: una decisión automática basada en aprendizajes pasados que tiene efectos en el presente.

### *Salida hacia el sector privado*

Un tercer perfil entre los profesionales –a quienes se les puede denominar *fugados*– se compone de quienes han optado por servicios privados de educación para sus hijos, aunque ellos estudiaron en la educación pública. Es el perfil del *exit* o salida de Hirschman. En general, este grupo justifica sus decisiones en cuestiones prácticas como el horario más extendido o el bilingüismo en inglés de la educación privada más que en una crítica acérrima a la calidad de la educación pública, aunque notan que la calidad ya no es la de antes. La mayor parte de las escuelas públicas uruguayas son de medio horario, es decir, 4 horas. Este modelo descansaba en las horas de cuidado femenino que el modelo de familia *breadwinner* predominante en el pasado garantizaba. Desde la década de 1960, la entrada masiva de la mujer al mercado de trabajo y el aumento creciente de las jefaturas femeninas se volvieron incompatibles con este horario escolar.

El caso de Danilo, administrador de empresas de 37 años que vive en unión libre con su compañera (contadora y empleada pública), es un buen ejemplo de este perfil de *exit* o salida:

Sí, yo soy hincha a muerte de la escuela pública. En mi época me encantaba, es más, tuve una experiencia de escuela privada, de liceo privado y lo odié. Ta [*sic*], me fue mal, problema mío también. No me gustaba la gente, no me gustaba el lugar, no me gustaba el viaje que tenía que hacer para llegar, no me gustaba nada. Era un problema. Considero que puede ser mi culpa. Pero siempre fui hincha de la escuela pública. Ahora estoy viendo que hay un montón de problemas, de infraestructura, de conflictos, de paros, de que los gurises tienen que estar ocho horas en la escuela porque los padres trabajan [y como lo vimos, la escuela es de 4 horas generalmente]. Entiendo que hay un montón de cosas que van a que, a que a veces la escuela privada es una solución, pero yo siempre fui hincha de la escuela pública, mi hija va a la escuela privada, así que ta, ¿qué vas a hacer? Pero es una cuestión de necesidad y de contexto. O sea, siempre me fue bien y siempre me encantó. Y más cuando estaba allá. Bueno, la escuela experimental de Malvín [escuela pública en un barrio de clase media-alta reconocida por su calidad] está espectacular. Y las de allá, de Rincón del Cerro y Punta Espinillo [zonas rurales de Montevideo donde también vivió de niño] también. (Danilo, comunicación personal, 03.10.2016)

Aunque la principal crítica de los profesionales a la educación pública no se relaciona con su calidad y reconocen que esta varía según el barrio donde la escuela esté ubicada, sí hay críticas a un supuesto desmejoramiento de la calidad. El mismo Darío veía problemas de infraestructura y ausencias docentes. Si bien no como en otros países donde la calidad educativa es medida regularmente y hay escalafones de colegios (el caso extremo en la región corresponde a la política de semáforos de colegios en Chile, aparecida hace unos años), los testimonios de los profesionales entrevistados muestran una preocupación por la calidad, especialmente en el nivel secundario.

Muchos de estos profesionales que salen de la educación pública suelen sobrejustificar su decisión, algunas veces con culpa y otras con añoranza o nostalgia de un pasado dorado de la educación pública. Es un grupo que justifica sus decisiones en la comparación entre presente y pasado, y que ve sus elecciones como inevitables en el nuevo país más fragmentado, pero siente nostalgia por el Uruguay igualitario. Rosa (veterinaria, 64 años), por ejemplo, sostiene que “antes la clase media, digamos, iba, como yo fui, a escuela pública, liceo público y ahora tratas en lo posible, aunque no estés en condiciones, de mandar [a tus hijos] a un colegio privado. Sobre todo, el liceo que es lo que yo veo más complicado” (Rosa, comunicación personal, 17.11.2016). En entrevistas como la de Rosa, el peso de la formación secundaria como preparatoria de la universitaria en un contexto de desmejoramiento de la oferta pública es notorio, debido a los factores que hemos enumerado antes.

En estos casos, la lealtad a la propia trayectoria se ve a nivel discursivo, pero no de la práctica. Los *fugados* desafían su *habitus* y con ello generan nuevas desigualdades, aún si su intención explícita no es mantener privilegios o no perderlos.

### *Militancia de la educación pública*

Parece haber un cuarto perfil de profesionales a quienes podemos denominar *militantes* de la educación pública. Se trata de un grupo que, a pesar de tener los recursos para enviar a sus hijos a la educación privada, controla su consumo educativo. A partir de una ideología de lo que debe ser la clase media y su capacidad de acceder a escuelas públicas de calidad (dado que viven en barrios con las mejores escuelas, o estratégicamente las buscan, aunque vivan en otros barrios, a partir de la utilización de la dirección postal de la casa paterna o materna, por ejemplo), entienden que es importante que sus hijos se queden en la escuela pública. Aunque no es posible a través del presente estudio determinar el tamaño de este grupo, su existencia encarna el *ethos* igualitario, al menos simbólicamente, asociado a la escuela pública que mencionábamos más arriba.

Lucía, una psicóloga de 39 años que trabaja en el Estado, representa muy bien este perfil. Recientemente debió decidir a qué escuela enviaría a su hijo de 6 años, que comenzaba la primaria. Para el jardín infantil había optado por una opción privada, alternativa –“porque la primera infancia es una etapa muy importante y me gustaba mucho su propuesta” (Lucía, comunicación personal, 2017)–, y ahora optó por la escuela pública del barrio. Como ella y su pareja trabajan y las cuatro horas de jornada son insuficientes en términos de cuidados, optaron por enviarlo a AEBU, un club deportivo con una propuesta de contrahorario escolar por las mañanas. El extracto es largo pero muy ilustrativo de varias características que queremos analizar en este perfil. Ante la pregunta “¿cómo elegiste la escuela de Lucas [su hijo]?” respondió lo siguiente:

Intentaré darte una respuesta sencilla a lo que para mí es algo que tiene muchas aristas. Uno de los factores que nos ayudaron a resolver, a mí sobre todo, voy a hablar por mí, esta casa, era la ventaja de que tenía una linda escuela muy cerca. Para mí eso era un factor positivo, una cosa que ponderaba de la casa. Después ¿por qué elegir esa escuela? Porque es la que está en el barrio. De hecho, tuvimos un pequeño intercambio intenso [con el esposo] al comienzo de la escuela, en febrero, cuando estábamos resolviendo la extensión porque él me decía, al final, la extensión escolar nos sale lo que nos saldría un colegio [privado]. Él decía “la escuela pública no resuelve nada”. Y yo le decía que ahí teníamos que discutir qué tipo de propuesta; era una cuestión no solo de logística familiar, sino una cuestión de propuesta. O sea, yo quería que Lucas fuera a la escuela pública porque me parece que la formación que da la escuela pública es una formación media que en lo académico no es dispar de otro colegio. Yo no tenía intenciones de [que fuera a] un [colegio] bilingüe, entonces eso no me importaba. Por otro lado, sí me parece que genera como lo otro, de la ciudadanía, de esa escuela valeriana que todavía me parece que sigue existiendo, quizás no tan heterogénea, pero sigue siendo

heterogénea y me parecía que estaba bueno que estuviera en la formación de Lucas, convencida de que la formación de Lucas no va a pasar solo por la escuela, que el plus se lo vamos a dar en otros lugares. (...) Si yo, que trabajo con políticas sociales, con educación, no mando a mis hijos a la educación pública, algo no está bien. Me parece que esta cuestión de incidir colectivamente, no sé si colectivamente, pero incidir, haciendo la elección de la escuela pública, (...) es central. Me parece quizás desde un lugar ideológico, de implicación, central hacer esa elección. Eso es una cuestión que tiene que ver conmigo. Después, en relación a [sic] la formación de Lucas, me parece que es una formación que está buena la formación [sic] de la escuela pública”.

Lucía habla de la elección consciente de la escuela pública por su heterogeneidad y sus valores de ciudadanía. Su discurso refleja una militancia por la escuela pública en función de lo que significa en términos de igualitarismo. Sin embargo, no elige cualquier escuela; aún más, menciona que elige el barrio por la escuela. Esa elección es cuidadosa y Lucía sabe que debe complementarse con otras instancias de formación. Sabe también que la decisión puede no ser conveniente para la logística doméstica y que en términos económicos tal vez no es la mejor decisión, puesto que las actividades extracurriculares pueden tener el mismo precio que un colegio privado de mayor horario.

El grupo de los militantes, leal a la educación pública bajo las condiciones de segmentación antes descritas, suele agenciar su residencia eligiendo un barrio en el que la escuela pública tenga la calidad que ellos esperan o hacen malabares para llevar a sus hijos a una escuela en un *buen* barrio porque saben que son mejores. Como se mencionó, en Montevideo las diferencias de logro educativo son mayores por barrio que por sistema público/privado (Ineed, 2018; Ksztman; Retamoso, 2007). Por lo general, la decisión del barrio precede la de la escuela –aunque muchas veces estratégicamente endógena–, pero se trata de profesionales que ya viven en barrios de clase media alta, con escuelas que ostentan un porcentaje alto de estudiantes similares a sus hijos<sup>9</sup>. En este sentido, el proceso de diferenciación de clase también está presente, pero dentro del sistema público. También diferencian entre escuela y liceo y están más dispuestos a ejercer la lealtad o militancia hacia el sistema público en los primeros años. Sienten más temor de la secundaria pública, con la que no se animan a experimentar de la misma forma. Este control parcial y cuidadoso de la heterogeneidad de los barrios y las escuelas, descrito para las clases medias altas

.....  
9. En otros casos, antes de que los límites residenciales de las escuelas comenzaran a relajarse en Montevideo, aún quedaba el recurso de mentir en la dirección poniendo la de algún familiar más cercano a la escuela a la que querían enviar a sus hijos. Este proceso es similar al del caso francés, también con un sistema público muy extendido, policlasista y multiétnico, pero de igual modo diferenciado residencialmente (Oberti, 2007).

en ciudades europeas por Andreotti *et al.* (2013), muestra que la salida o *exit* de los bienes públicos no siempre es total: estos sectores pueden salirse de la educación pública, pero quedarse en el sistema público o mutual de salud. Pueden mudarse de barrio para no salir de la educación pública.

La elección de los profesionales militantes tiene tanto de estratégico como de simbólico. Volviendo al caso de la psicóloga Lucía, su elección se basa en su propia trayectoria en la escuela pública y en el apego simbólico que eso tiene para el ideal de igualitarismo arraigado en la sociedad uruguaya, que define su identidad política. Este apego, no compartido por su esposo, que fue a la educación privada, hizo que la decisión al interior de la familia fuera discutida y que luego se inclinara hacia la educación pública. En sus palabras:

Quizás, sabés qué, pensando ahora, me pasó algo el día, el primer día de clases, ver a Lucas con la túnica y la moña, más allá, lejos de lo romántico digamos, que todo eso puede tener, me pasó como una emoción especial y me di cuenta de que la emoción era eso de que Lucas, y yo junto a Lucas, estaba siendo parte de algo que es lo que hace la gran parte de los gurises uruguayos y eso me generó como una emoción, sentirlo como incluido desde ese lugar, una emoción y como un orgullo. No sé. Puede ser que tenga algo romántico. Pero esa una sensación que tuve el primer día. Y algo que también compartimos en la historia porque yo también fui a la escuela pública. Nada. Eso. (Lucía, comunicación personal, 2017)

Este caso muestra también el rol de la escuela pública en la identidad de clase media y el rol de las emociones en el *habitus* de clase.

### **El peso de la elección de escuela**

Como se desprende de los perfiles identificados, dentro de las clases medias-altas profesionales uruguayas existe una heterogeneidad interesante respecto de las decisiones y justificaciones. Estos resultados muestran procesos de diferenciación horizontal a través de las prácticas y decisiones educativas, con lo que se señala una gran heterogeneidad dentro de la misma categoría ocupacional de profesionales. Sin embargo, existen casos que no corresponden a un perfil, sino que tienen características de uno y otro tipo debido a que envían a sus hijos durante algunos años a la escuela pública y otros a la escuela privada, o bien porque mezclan distintos tipos de narrativas en sus justificaciones. Por citar solo un ejemplo de esta complejidad, el testimonio de este periodista de 34 años, padre de una niña que no ha entrado aún a primaria muestra las ambivalencias y ansiedades presentes al tomar una decisión educativa a la que se le da creciente importancia:

[Pregunta del entrevistador: “claro, ¿y a tu hija a dónde pensás mandarla en la escuela?”]

Bueno es un lindo... es una linda pregunta, porque en realidad es algo que nos estamos cuestionando todavía. Por un lado, querés que vaya a la escuela pública, que tenga mucho entorno, que tenga mucha diversidad en sus relaciones, que aprenda de distintas realidades. Por otro lado, sí sabemos que el inglés es, por ejemplo, una herramienta recontraimportante [*sic*], recontraválida [*sic*], y si va a un lugar de pequeña bilingüe, el idioma entra mucho más fácil. Entonces, la verdad que es una decisión que está un poco postergada, porque como tiene 2 años y medio aún podemos postergarla, pero está ahí. (Gustavo, comunicación personal, 08.09.2016)

En este testimonio se mezclan argumentos igualitaristas, pero también de *exit* o salida probable debido a que la educación pública no brinda algunos elementos de calidad que se consideran claves para el mercado de trabajo, tales como el bilingüismo.

## Conclusiones

Este artículo analiza las decisiones educativas de las clases medias altas montevideanas y su significado como prácticas de reproducción y distinción de clase. La evidencia cuantitativa refleja un proceso mayormente invisible, gradual, de largo plazo de salida de la clase media-alta de la educación pública a la privada.

Más allá de esta tendencia general, a partir de la evidencia cualitativa es posible profundizar en los contenidos simbólicos de las decisiones educativas de estos sectores. El uso de límites simbólicos en las decisiones educativas de las clases medias altas refleja formas más sutiles de elitización del proceso educativo y tiene consecuencias sobre procesos de fragmentación social. La salida de las elites educadas de la educación pública pone en relieve un sistema público policlasista, pero altamente segmentado, que pierde a sus capas más educadas, con lo que disminuye su capital social. Este proceso ha generado procesos de salida por parte de la clase media alta de profesionales, o de lealtad estratégica, toda vez que eligen muy bien la escuela pública a la que enviarían a sus hijos.

En qué medida este abandono impacta en el igualitarismo con que muchos han caracterizado a la sociedad uruguaya es una pregunta empírica. En este artículo argumentamos que esta exploración debe poner el foco en los procesos de formación de clase. Es importante tener en cuenta las prácticas de consumo de bienes públicos que redundan en interacción con otras clases sociales, para lograr una mejor definición de *grupos probables* en lugar de solo describir *clases en papel* (Bourdieu, 1985). El análisis presentado indica que estamos en presencia de una nueva etapa del proceso



de elitización educativa, propulsado en parte por un cambio en el ingreso de los profesionales, que les permite recortarse de las capas medias para pasar hacia las capas altas de la sociedad en términos de consumo y simbología.

Sin embargo, el análisis también pone en relieve la heterogeneidad en estos procesos, incluso dentro de una pequeña categoría de ocupaciones –los profesionales–. El análisis muestra cómo las trayectorias de clase, y en particular, las propias trayectorias educativas, hacen más probable que un individuo se decida por la educación pública, privada o mixta de sus hijos. Se destaca el peso de la trayectoria educativa propia y familiar: en general, todos aquellos que asistieron a la educación pública tienen preferencia, o al menos nostalgia o apego, por la educación pública debido a lo que fue en el pasado, o lo que significa en términos de equidad y diversidad aún en el presente. Sin embargo, este apego no es tan fuerte en algunos casos como para modelar las decisiones concretas respecto a los hijos, decisiones que se viven de forma creciente como determinantes de la movilidad de las próximas generaciones y, por lo tanto, se rodean de más ansiedades de clase. En este trabajo se muestra cómo la clase incorporada, el *habitus* (Bourdieu, 1984) y, en concreto, la trayectoria educativa personal, tienen un peso grande en las decisiones educativas sobre los hijos. Sin embargo, esto comienza a cambiar para las clases medias altas, que de modo creciente se están pasando a la educación privada a pesar de haber asistido a la pública. Otro grupo, por su parte, continúa en la educación pública, pero decide en qué escuela. En ambos casos, las decisiones educativas se vuelven más conscientes y estratégicas. De forma interesante, esas decisiones estratégicas están de todas formas rodeadas de emociones y apegos a las trayectorias biográficas y convicciones ideológicas, pero no dejan de provocar segmentación cuando se elige una escuela más homogénea, sea pública o privada.

Este tipo de procesos, más relacionados con la clase y la segmentación o integración social, y si se quiere con consecuencias sociales más duraderas, han sido mucho más invisibles para el análisis *mainstream* de la región que el publicitado (y bienvenido) crecimiento de los ingresos en general y de los grupos de ingresos medios en particular durante los años recientes del *commodity boom* con gobiernos redistributivos. Nuestro análisis también contribuye a comprender otros cambios, menos económicos y más asociados al relacionamiento interclases y del grado de integración social resultante.

## Referencias

- Adamovsky, Ezequiel; Visacovsky, Sergio; Vargas, Patricia (2015). *Clases medias. Nuevos enfoques desde la sociología, la historia y la antropología*. Buenos Aires: Grupo Planeta.
- Aguar, Sebastián (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo* [Tesis de doctorado]. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Álvarez-Rivadulla, María José (2014). Tolerancia a la desigualdad en América Latina: Una exploración en Montevideo y Bogotá. *Revista Ensamble*, 1, 99-119.
- Álvarez-Rivadulla; María José; Bogliaccini, Juan; Queirolo, Rosario; Rossel, Cecilia (2022). La ilusión de una región de clases medias: el caso de Uruguay. *Revista de Estudios Sociales*, 79, 41-59. <https://doi.org/10.7440/res79.2022.03>
- Andreotti, Alberta; Le Galès, Patrick; Moreno, Francisco (2013). Controlling the Urban Fabric: The Complex Game of Distance and Proximity in European Upper-Middle-Class Residential Strategies: European Upper-Middle-Class Residential Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 576-597. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01177.x>
- Bacqué, Marie-Hélène; Bridge, Gary; Benson, Michaela; Butler, Tim; Charmes, Eric; Fijalkow, Yankel; Jackson, Emma; Launay, Lydie; Vermeersch, Stéphanie (2015). *The middle classes and the city*. In *The Middle Classes and the City*. London: Palgrave Macmillan.
- Benza, Gabriela; Kessler, Gabriel (2020). *Uneven Trajectories: Latin American Societies in the Twenty-First Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bogliaccini, Juan; Madariaga, Aldo (2020). Varieties of Skills Profiles in Latin America: A Reassessment of the Hierarchical Model of Capitalism. *Journal of Latin American Studies*, 52(3), 601-631. <https://doi.org/10.1017/S0022216X20000322>
- Bottero, Wendy (2004). Class Identities and the Identity of Class. *Sociology*, 38(5), 985-1003. <https://doi.org/10.1177/0038038504047182>
- Bourdieu, Pierre (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. *Social Science Information*, 24(2), 195-220. <https://doi.org/10.1177/053901885024002001>
- Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean Claude (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. Washington: Sage.
- Butler, Tim; Robson, Garry (2003). *London Calling: The Middle Classes and the Re-making of Inner London*. Oxford: Berg.

- Carrasco, Alejandro; Hernández, Macarena; Honey, Ngaire; Oyarzún, Juan de Dios (2021). School Admission in Chile, New Rules of the Game, and the Devaluation of Middle-class Capitals. *British Journal of Sociology of Education*, 42(2), 179-195. <https://doi.org/10.1080/01425692.2021.1882835>
- Comisión Económica para América Latina - Cepal (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina - Cepal (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. *Informe especial COVID-19, 1*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-COVID-19>
- Coleman, James (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Cruces, Guillermo; García-Doménch, Carolina; Gasparini, Leonardo (2014). Inequality in Education: Evidence for Latin America. En *Falling Inequality in Latin America* (pp. 318-339), editado por Giovanni Andrea Cornia. Oxford: Oxford University Press.
- Devine, Fiona; Savage, Mike; Crompton, Rosemary; Scott, John (Eds.) (2004). *Rethinking Class: Identities, Cultures and Lifestyles*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ehrenreich, Barbara (1989). *Fear of Falling: The Inner Life of the Middle Class*. New York: Pantheon Books.
- Erikson, Robert; Goldthorpe, John (1992). *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon.
- Erikson, Robert; Goldthorpe, John; Portocarrero, Lucienne (1979). Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France, and Sweden. *British Journal of Sociology*, 30, 415-441.
- Ferreira, Francisco; Messina, Julián; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis Felipe; Lugo, María Ana; Vakis, Renos (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- Franco, Rolando; Hopenhayn, Martín; León, Arturo (2010). *Las clases medias en América Latina*. Cepal/Segib/Siglo XXI.
- Gayo, Modesto; Teitelboim, Berta; Méndez, María (2013). Exclusividad y fragmentación: los perfiles culturales de la clase media en Chile. *Universum (Talca)*, 28(1), 97-128.
- Güemes, Cecilia; Paramio, Ludolfo (2020). El porvenir de una ilusión: clases medias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 285. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-porvenir-de-una-ilusion-clases-medias-en-america-latina/>

- Hernández, Macarena; Carrasco, Alejandro (2020). The Transition from a Deregulated Market to a Centralised School Admission System in Chile: Mapping Middle-class Responses to New School Choice Rules. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1851592>
- Hirschman, Albert (1978). Exit, Voice, and the State. *World Politics*, 31(1), 90-107.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa - Ineed (2018). *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. Montevideo: Ineed.
- Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando (2005). La Ciudad Fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo. En *Ciudades Latinoamericanas. Un Análisis Comparativo en el Umbral del Nuevo Siglo* (pp. 441-508), editado por Alejandro Portes; Bryan Roberts; Alejandro Grimson. Buenos Aires: Prometeo.
- Kaztman, Rubén (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento iberoamericano*, 1, 177-205.
- Kaztman, Rubén; Retamoso, Alejandro (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la Cepal*, 91, 133-152.
- Kopper, Moisés (2020). Brasil: ¿cómo se «inventó» la nueva clase media? *Nueva Sociedad*, 285. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/brasil-como-se-invento-la-nueva-clase-media/>
- Lamont, Michele (1994). *Money, Morals and Manners: Culture of the French and the American upper-middle class*. Chicago: University of Chicago Press.
- Llambí, Cecilia; Perera, Marcelo; Messina, Pablo (2009). Desigualdad de oportunidades y el rol del sistema educativo en los logros de los jóvenes uruguayos. *Documentos de trabajo del Cinve*, 4. Recuperado de <https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2012/12/Desigualdad-de-oportunidades.pdf>
- Méndez, María Luisa (2008). Middle Class Identities in a Neoliberal Age: Tensions Between Contested Authenticities. *The Sociological Review*, 56(2), 220-237. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-954X.2008.00785.x>
- Méndez, María; Gayo, Modesto (2019). *Upper Middle Class Social Reproduction: Wealth, Schooling, and Residential Choice in Chile*. New York: Palgrave Macmillan.
- Newman, Katherine (1999). *Falling from Grace: Downward Mobility in the Age of Affluence*. Berkeley: University of California Press.
- Oberti, Marco; Jacobs, Amy (2007). Social and School Differentiation in Urban Space: Inequalities and Local Configurations. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 39(1), 208-227. <https://doi.org/10.1068/a39159>
- Rama, Carlos (1960). *Las clases sociales en el Uruguay: estructura, morfología*. Montevideo: Nuestro Tiempo.

- Reay, Diane; Crozier, Gill; James, David (2011). *White Middle Class Identities and Urban Schooling*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roda, Allison; Wells, Amy (2013). School Choice Policies and Racial Segregation: Where White Parents' Good Intentions, Anxiety, and Privilege Collide. *American Journal of Education*, 119(2), 261-293. <https://doi.org/10.1086/668753>
- Rodríguez-Vivas, Mariana (2019). *Segregación residencial en Montevideo: su evolución por variables estructurales para el período 2006-2017*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República.
- Savage, Michael (2000). *Class Analysis and Social Transformation*. Buckingham: Open University Press.
- Savage, Mike; Devine, Fiona; Cunningham, Niall; Taylor, Mark; Li, Yaojun; Hjellbrekke, Johs; Le Roux, Brigitte; Friedman, Sam; Miles, Andrew (2013). A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment. *Sociology*, 47(2), 219-250. <https://doi.org/10.1177/0038038513481128>
- Solari, Aldo (1965). Sistema de clases y cambio social en el Uruguay. En *Antología del pensamiento crítico uruguayo contemporáneo* (pp. 317-350), coordinado por Karina Batthyany; Gerardo Caetano. Montevideo: Arca Ediciones.
- Solís, Patricio; Chávez-Molina, Eduardo; Cobos, Daniel (julio, 2016). *Class Structure, Structural Heterogeneity and Living Conditions in Latin America*. Trabajo presentado en el 3.º ISA Forum of Sociology, Viena, Austria.
- Unesco; Orealc (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Unesco.
- Van Zanten, Agnès (2012). Compétition et choix dans le champ scolaire. Un modèle statutaire d'analyse des logiques institutionnelles et sociales. *Lien social et Politiques*, 66, 179-196. <https://doi.org/10.7202/1008878ar>
- Van Zanten, Agnès (2019). Neo-liberal Influences in a 'Conservative' Regime: The Role of Institutions, Family Strategies, and Market Devices in Transition to Higher Education in France. *Comparative Education*, 55(3), 347-366. <https://doi.org/10.1080/03050068.2019.1619330>
- Vázquez, Lucía (2018). *Segregación residencial en Montevideo. ¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real?* [Tesis de maestría]. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Villanueva-Rance, Amaru (2020). Bolivia: La clase media imaginada. *Nueva Sociedad*, 285. Recuperado de [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC\\_Villanueva\\_285.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Villanueva_285.pdf)
- Visacovsky, Sergio (2012). Experiencias de descenso social, percepción de fronteras sociales e identidad de clase media en la Argentina post-crisis. *Pensamiento Iberoamericano*, 10, 133-168.
- Wright-Mills, Charles (2000). *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press.



# Los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral en cuatro ciudades colombianas: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, 2001-2021. Evidencia de regresiones por cuantiles\*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4867>

*The Determinants of Labor Income Inequality in Four Colombian Cities: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, and Pereira, 2001-2021. Evidence from Quantile Regressions*

---

**Andrés Aleán-Romero\*\***

Universidad Tecnológica de Bolívar (Cartagena, Colombia)

.....

\* Este artículo se realizó en el marco del proyecto “¿Cómo se reduce la desigualdad en las ciudades colombianas? Política, políticas, economía y suerte en Bucaramanga, Pereira, Barranquilla y Cartagena”, de la Universidad del Rosario (Colombia) y la Universidad Tecnológica de Bolívar (Colombia). Se agradece la financiación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el marco de este proyecto, código 63272, convocatoria 808-2018. Artículo de investigación recibido el 15.06.2021 y aceptado el 04.03.2022.

\*\* Economista de la Universidad del Rosario y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de cátedra de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Correo electrónico: [aaleanr@utb.edu.co](mailto:aaleanr@utb.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2405-0785>

### **Cómo citar/How to cite**

Aleán-Romero, Andrés (2022). Los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral en cuatro ciudades colombianas: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, 2001-2021. Evidencia de regresiones por cuantiles. *Revista CS*, núm. especial, 117-138. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4867>



## Resumen

### *Abstract*

---

Utilizando datos de la Encuesta Continua de Hogares (DANE) entre 2001 y 2006, y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) entre 2007 y 2021 para las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, se estimaron regresiones por cuantiles para encontrar y clasificar los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral, según el efecto de cada uno sobre la escala de la distribución de ingresos. El resultado principal del estudio es que la educación y el porcentaje de empleados por cuenta propia tienen efectos regresivos sobre la distribución del ingreso en las cuatro ciudades, con lo que aumenta la escala de la distribución. La pandemia por COVID-19 ha tenido un efecto negativo en la media y la mediana del ingreso, además de un efecto regresivo en la distribución del ingreso laboral.

**PALABRAS CLAVE:**

regresiones por cuantiles, nivel de salarios y estructura, diferenciales de salario, educación y desigualdad

.....

Using data from the Encuesta Continua de Hogares (DANE) between 2001 and 2006, and from the Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE) between 2007 and 2021, for the cities of Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, and Pereira, quantile regressions were estimated to find and classify the determinants of labor income inequality, according to the effect of each one on the income distribution scale. The main result of the study is that education and the percentage of self-employed workers have regressive effects on the labor income distribution in the four cities, thus increasing the scale of the distribution. The COVID-19 pandemic has a negative effect on mean and median income, as well as a regressive one on labor income distribution.

**KEYWORDS:**

Quantile Regressions, Wage Level and Structure, Wage Differentials, Education and Inequality



## Introducción

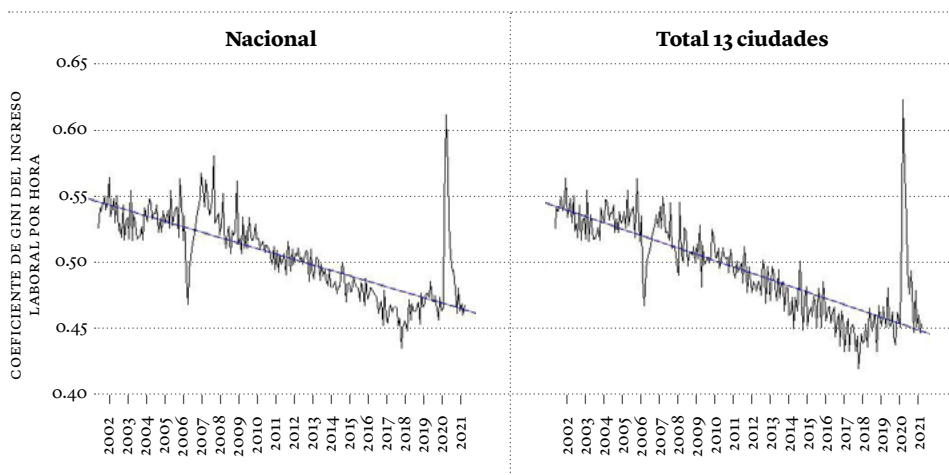
A pesar de que la desigualdad de ingresos en Colombia ha caído de manera sostenida desde el año 2000, aún es alta frente a los estándares internacionales (Joumard; Londoño, 2013). La dispersión de salarios en Colombia refleja los altos diferenciales en los pagos a los niveles educativos y el alto porcentaje de trabajadores informales<sup>1</sup>. El presente estudio es una contribución a la literatura de la desigualdad subnacional en Colombia. Se siguió el enfoque de Otero-Bahamón (2016) que se concentra en comparar las diferencias en el desempeño de territorios subnacionales, en el caso del presente estudio cuatro de las principales ciudades de Colombia, complementando así el análisis de la desigualdad interpersonal. De modo más específico, este documento examina la evolución y los determinantes próximos de los cambios en el ingreso laboral por hora en Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira entre los años 2001 y 2021. Los determinantes próximos de la desigualdad incluyen características sociodemográficas como la educación, la edad y el género, y características del mercado laboral como la distribución de los sectores económicos y de los tipos de empleo. En contraste, los determinantes profundos de la desigualdad son variables asociadas con las condiciones iniciales de las economías, que pueden explicar la trayectoria histórica de la desigualdad a través de su efecto sobre los determinantes próximos (Acemoglu; Johnson; Robinson, 2001).

Durante los últimos 20 años, la desigualdad ha presentado una tendencia decreciente en los ámbitos nacional y urbano. En la figura 1 se detalla la evolución del coeficiente de Gini del ingreso laboral por hora durante el periodo estudiado para el total nacional y las 13 ciudades principales con sus áreas metropolitanas. En ambos casos, el coeficiente de Gini se redujo en más del 16 %. Este fenómeno no es exclusivo de Colombia: en Brasil, entre 1995 y 2012, el coeficiente de Gini se redujo en un 20 % (Ferreira; Firpo; Messina, 2021); en Perú, se redujo en un 14 % entre 2004 y 2014 (Banco Mundial, 2016); y en Chile, se redujo un 22 % entre 1990 y 2015 (Banco Mundial, 2016). Así, la reducción de la desigualdad en las últimas dos décadas es un fenómeno latinoamericano, con lo que resulta importante identificar cuáles sus determinantes próximos.

En las cuatro ciudades estudiadas se evidencia una reducción en la desigualdad salarial durante las últimas dos décadas. La figura 2 reporta las series de tiempo de las razones entre los percentiles 90 y 10 de la distribución empírica del ingreso laboral por hora. La razón pasa de 8,33 a 4,36 en Cartagena; de 8,67 a 6,64 en Barranquilla; de 7,64 a 5 en Bucaramanga; y de 8,66 a 5,02 en Pereira. Así, la mayor reducción de

1. Los trabajadores informales representan el 46% de los hombres empleados y el 46,6% de las mujeres empleadas en julio de 2020, según datos del DANE.

**FIGURA 1** | Coeficiente de Gini del ingreso laboral por hora, nacional y total 13 ciudades, 2001-2021, DANE ECH y GEIH



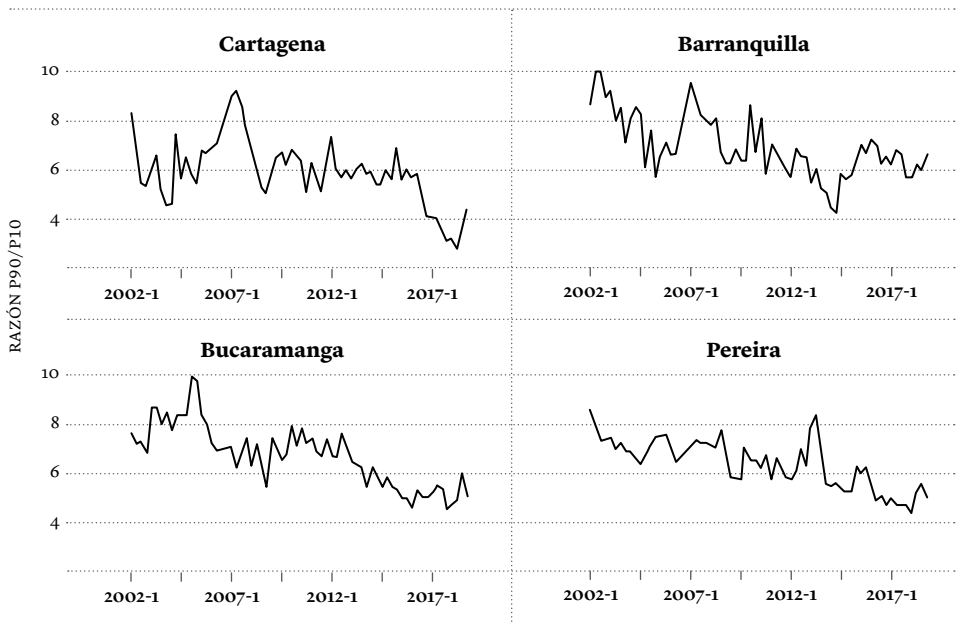
Fuente: elaboración propia.

la desigualdad se presentó en Cartagena, mientras que la más pequeña se dio en Barranquilla. Además, la mínima desigualdad en las cuatro ciudades se presentó en Cartagena en el periodo 2018-2, con un valor de 2,71, y la máxima se presentó en Barranquilla en el periodo 2002-2, con un valor de 10,04. A pesar de que el comportamiento de estas series de tiempo es muy ilustrativo, cabe recordar que el objetivo del estudio es identificar los determinantes próximos de los cambios observados en las distribuciones del ingreso laboral.

La metodología que empleamos es la de regresiones por cuantiles (Koenker; Bassett, 1978), una extensión natural del modelo de regresión lineal. Esta técnica permite conocer el efecto de las covariables incluidas en las estimaciones no solo en la media, como en el caso del modelo de regresión lineal, sino a través de toda la distribución de ingresos; ello permite adquirir una imagen más completa de la manera en que la distribución se ve afectada por los predictores. Dado que el objetivo del estudio es explicar la desigualdad, estamos especialmente interesados en estimar cómo las covariables afectan la escala de los ingresos, es decir, una medida de qué tanto oscilan los datos alrededor de su tendencia central. De esta manera se podrá explicar la evolución de la desigualdad con un modelo estándar de ecuaciones de Mincer.

Además de esta introducción, el documento consta de cinco secciones. En la segunda se resumen los estudios sobre la desigualdad en el mercado laboral que emplean la técnica de regresión por cuantiles. En la tercera se describen los datos

**FIGURA 2** | Razones p90/p10 de la distribución de ingresos laborales por hora, 2002-2018, Encuesta Continua de Hogares (ECH) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)



Fuente: elaboración propia.

utilizados para determinar las variables que influyen en la desigualdad de ingresos laborales. La cuarta presenta la metodología de regresión por cuantiles y se explica por qué es apropiada para estudiar la desigualdad. En la quinta se describen y analizan los resultados del estudio para cada una de las ciudades; y en la sexta se concluye el estudio.

## Desigualdad del ingreso laboral

La técnica de regresión por cuantiles ha sido ampliamente utilizada para estudiar la desigualdad del ingreso laboral. Fournier y Koske (2012) analizaron datos de encuestas de hogares para 32 países en el periodo 2007-2009. Su objetivo fue estudiar la relación entre la desigualdad del ingreso laboral por hora y el género, la educación (medida con variables indicadoras de completar la secundaria y de completar estudios terciarios), la situación de empleo y el sector económico, y clasificar cada una de las anteriores variables explicativas según si aumenta o disminuye la desigualdad

de ingresos. Para estimar el efecto de las variables explicativas sobre la desigualdad, los autores usaron regresiones por cuantiles. Concluyen estos autores que el efecto de aumentar el número de graduados de secundaria disminuye la desigualdad en la mayoría de los países bajo estudio, y que el efecto de aumentar el número de graduados de educación terciaria aumenta la desigualdad en la mayoría de los países del estudio. En términos de la situación de empleo, el estudio concluye que aumentar el porcentaje de empleados con un trabajo laboral temporal aumenta la desigualdad en todos los países estudiados, y que lo mismo sucede con el porcentaje de empleados por cuenta propia.

En términos económicos, el estudio citado concluye que un cambio en la composición por sectores no tendrá un cambio significativo sobre la desigualdad, dado que el efecto de aumentar el porcentaje de empleados pertenecientes a cada uno de los sectores es constante a través de los cuantiles. Las excepciones a esta regla son los sectores de agricultura/cacería/silvicultura/pesca, hoteles y restaurantes, y otros servicios comunitarios, sociales y personales, ya que un aumento del número de empleados que participan en estos sectores se asocia con una disminución de las ganancias en el extremo inferior de la distribución y el sector de intermediación financiera; esto último por cuanto un aumento del número de empleados que participa en este sector se asocia con un aumento de las ganancias en el extremo superior de la distribución. Y en lo que respecta al género, el mismo estudio concluye que en todos los países considerados las mujeres ganan menos que los hombres en casi todos los cuantiles de la distribución de ingresos, incluso al controlar por educación, horas de trabajo y las demás covariables consideradas. Los autores encuentran que la brecha por género es constante a través de la distribución de ingresos.

Fernández-Val, van Vuuren y Vella (2018) estudian la evolución de la desigualdad del salario real en Estados Unidos para el periodo de 1976 a 2016 con base en datos de encuestas laborales a hogares. Los autores desagregan los cambios en la distribución de ingresos en tres componentes: primero, el *efecto estructural*, que mide la manera en la que los precios de las diferentes características individuales (la educación, por ejemplo) contribuyen a la formación de los salarios; segundo, un *efecto de composición*, que mide la contribución a los cambios en el ingreso laboral atribuible a los cambios en las características observables de los trabajadores; y tercero, un *efecto de selección*, que mide la contribución a la desigualdad de los cambios en las tasas de empleo y del número de horas trabajadas al año. El efecto de selección cobra especial importancia al estudiar los ingresos de las mujeres dado que, durante los años de estudio, tanto las tasas de empleo como el número de horas trabajadas al año por las mujeres aumentaron de forma significativa.

Los autores encuentran que los salarios reales de los hombres en la mediana y por debajo de ella han caído, a pesar de que el pago a las habilidades y los años de educación ha aumentado. La reducción refleja las caídas significativas en los salarios de aquellos hombres con bajos niveles de educación. En el extremo superior de la distribución, los salarios de los hombres han aumentado debido al aumento en el pago a las habilidades. La combinación de estas dos tendencias ha aumentado significativamente la desigualdad del salario de los hombres. En el caso de las mujeres, el crecimiento del salario en el extremo inferior de la distribución fue modesto, aunque el salario mediano creció de forma sostenida. Las ganancias en el extremo superior de la distribución son significativas para las mujeres y reflejan una mejora en los retornos a la educación. Ambas tendencias han producido un aumento en la desigualdad del salario de las mujeres. El efecto selección es significativo en el extremo inferior de la distribución del salario de las mujeres.

En Colombia, la técnica de regresión por cuantiles ha sido utilizada previamente para estudiar los diferenciales salariales por género por Galvis (2010), Badel y Peña (2010) y Aleán (2010); y para estudiar la desigualdad de los salarios en general por Vargas (2011). En este último estudio se analiza la desigualdad de salarios en Colombia para el periodo 1984-2010. La autora restringe la muestra a los asalariados que trabajan 40 horas o más a la semana; usa como variable explicada en las regresiones el logaritmo del salario, y como variables explicativas la educación (variables indicadoras del máximo nivel educativo alcanzado), la pertenencia del trabajador al sector público o privado, el género, la edad y la edad al cuadrado. El documento reporta tres tipos de efectos de las covariables sobre la distribución de salarios, siguiendo de cerca la metodología propuesta por Hao y Naiman (2007): un *efecto localización* que mide el cambio en la mediana de la distribución; un *efecto escala* que mide los cambios en la dispersión de los salarios; y un *efecto asimetría* que mide cuán concentrados están los datos por debajo de la mediana. El estudio concluye que para todos los niveles de educación, excepto el más alto (16 o más años de educación), el retorno para los percentiles más altos decreció, al punto que llegó a ser incluso inferior al retorno para los percentiles más bajos. Esto significa que la educación ha impulsado reducciones en la desigualdad de ingresos. En cuanto al género, la autora encuentra que el diferencial por género tiene forma de u invertida, consistente con los resultados de Badel y Peña (2010).

## Datos y estadísticas descriptivas

Se utilizaron datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) para el periodo 2001-2006 y datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el periodo 2007-2021. Para realizar el empalme de ambas encuestas y asegurar su comparabilidad se utilizaron los factores de expansión publicados por el DANE. La variable explicada en las estimaciones es el logaritmo del ingreso laboral por hora, a precios constantes de diciembre del 2015. Dado que utilizamos el logaritmo del ingreso laboral por hora como variable dependiente, la muestra se encuentra restringida a los trabajadores que reportan un ingreso mayor que 0 y trabajan al menos 1 hora a la semana. Las variables explicativas, esto es, aquellas consideradas posibles determinantes próximos de la desigualdad, son el género (indicador que toma el valor de 1 si el trabajador es mujer, y 0 en caso contrario), la educación medida en años, la edad y la edad al cuadrado como aproximaciones de la experiencia, una variable indicadora de si el trabajador es cuenta propia, variables indicadoras del sector económico (agricultura/cacería/silvicultura/pesca, manufactura/explotación de minas y canteras/suministro de electricidad, gas y agua, construcción, comercio, hoteles y restaurantes, transporte, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, administración pública y defensa, educación, servicios sociales y de salud, otras actividades de servicio comunitario, social y personal/otros servicios; la categoría excluida es agricultura/cacería/silvicultura/pesca), una tendencia temporal (variables indicadoras del año) y una variable indicadora de la pandemia por COVID-19 (que toma el valor de 1 a partir de marzo del 2020, y 0 en caso contrario). El objetivo principal es medir el efecto de cada una de estas covariables sobre la desigualdad en cada una de las ciudades bajo estudio. Si bien las estadísticas de orden empleadas en este estudio son robustas frente a la presencia de datos atípicos, estos sí pueden afectar las estimaciones sobre los efectos promedio. Así, siguiendo a Galvis (2010), se eliminan de la muestra las observaciones con un ingreso laboral por hora por encima del valor de la media más tres desviaciones estándar (con este corte nos deshacemos solo del 0,7 % de los datos).

El cuadro 1 muestra las medias para las cuatro ciudades durante todo el periodo de estudio. En relación con el ingreso laboral por hora en Cartagena, que es el menor de las cuatro ciudades, el ingreso en Barranquilla es un 5,09 % mayor; el de Bucaramanga, 14,12 % mayor; y el de Pereira, 17,34 % mayor. Todas las diferencias son significativas al 5. El promedio de años de educación en Pereira es de 9,44 años, 0,29 años menos que en Cartagena, 0,31 menos que en Bucaramanga y 0,44 menos que en Barranquilla, y todas las diferencias son significativas. En términos de la



situación de empleo, Cartagena es la ciudad con mayor porcentaje de trabajadores cuenta propia, que representan el 53 % de los empleados de la ciudad, 4 puntos porcentuales más que en Barranquilla, 11 más que en Bucaramanga y 17 más que en Pereira, que es la ciudad con el menor porcentaje de trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la distribución de los trabajadores por sectores económicos, la actividad más común en las cuatro ciudades es el comercio: representa en promedio un cuarto de los ocupados. Las siguientes actividades más comunes son la manufactura y el transporte, que representan el 17 % y el 11 % de los ocupados en promedio, respectivamente. Las diferencias más notorias son que en Cartagena el porcentaje de trabajadores en el sector de transporte está 4 puntos porcentuales por encima del promedio de las cuatro ciudades, y el porcentaje de trabajadores en el sector de manufactura está 4 puntos porcentuales por debajo del promedio de las cuatro ciudades; que en Bucaramanga el porcentaje de trabajadores en el sector de manufactura está 3 puntos porcentuales por encima del promedio de las cuatro ciudades; y que en Pereira el porcentaje de trabajadores en el sector de transporte está 3 puntos porcentuales por debajo del promedio para las cuatro ciudades.

**CUADRO 1** | Medias por ciudad, 2001-2021, ECH y GEIH

Variable	Cartagena	Barranquilla	Bucaramanga	Pereira
Ingreso laboral real por hora	4146,19	4357,07	4731,724	4865,27
Mujer	0,42	0,41	0,46	0,43
Educación	9,73	9,88	9,75	9,44
Edad	38,71	38,81	37,77	38,4
Empleado privado	0,34	0,40	0,44	0,51
Empleado público	0,05	0,03	0,04	0,05
Empleado doméstico	0,06	0,06	0,04	0,04
Cuenta propia	0,53	0,49	0,42	0,36
Empleador	0,01	0,02	0,06	0,04
Agricultura	0,01	0,01	0,02	0,02
Manufactura	0,13	0,17	0,20	0,18
Construcción	0,08	0,07	0,06	0,07
Comercio	0,23	0,26	0,24	0,25
Hoteles y restaurantes	0,07	0,06	0,06	0,06

Transporte	0,15	0,11	0,10	0,08
Intermediación financiera	0,01	0,02	0,02	0,01
Actividades inmobiliarias	0,07	0,07	0,09	0,09
Administración pública y defensa	0,03	0,02	0,03	0,04
Sector educación	0,05	0,05	0,05	0,04
Servicios sociales y de salud	0,04	0,05	0,05	0,04
Otros servicios	0,13	0,11	0,09	0,10
N. Obs 2001	8234	13 432	9697	12 329
N. Obs 2021	10 539	16 206	10 856	9901

Fuente: elaboración propia.

## Metodología

El estudio se basa en la metodología de Fournier y Koske (2012), y Vargas (2011). En primer lugar, se estimaron regresiones por cuantiles para cada una de las cuatro ciudades. Luego, para cada covariable bajo estudio, se estimó el efecto escala, definido como la diferencia entre el coeficiente asociado a dicha covariable en el percentil 90 y el coeficiente en el percentil 10. Si el efecto escala es positivo, la covariable tiene un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso; es decir, un aumento en la covariable se asocia con un incremento en la desigualdad.

En vez de solo presentar los resultados de 9 regresiones por cuantiles equitativamente espaciados como Fournier y Koske (2012), o de 19 cuantiles equitativamente espaciados como Vargas (2011), se presentan de manera gráfica los resultados de 97 regresiones por cuantiles (del 0,02 al 0,98). La ecuación estimada es la siguiente:

$$Q_w(r|X) = \beta_0 + \beta_1 \text{mujer} + \beta_2 \text{educ} + \beta_3 \text{edad} + \beta_4 \text{edad}^2 + \beta_5 \text{cuenta propia} \\ + \sum_{j=1}^{11} \delta_j \text{sector}_j + \sum_{t=2002}^{2021} \gamma_t D_t + \theta D_{\text{COVID-19}}$$

Donde  $Q_w(r|X)$  representa el cuantil  $r$  de la distribución del ingreso laboral por hora, condicional al conjunto de covariables  $X$ ; *mujer* toma el valor de 1 si el trabajador es mujer y 0 en caso contrario; *educ* mide la educación en años; *cuenta propia* toma el valor de 1 si el trabajador labora por cuenta propia y 0 en caso contrario;

$sector_j$  toma el valor de 1 si el trabajador pertenece al sector  $j$  y 0 en caso contrario; para  $j = 1, \dots, 11$ , “ $D_t$ ” es una *dummy* indicadora del año  $t$ ; para  $t = 2002, \dots, 2021$ , y “ $D_t$ ” es la *dummy* indicadora de la pandemia por COVID-19, que toma el valor de 1 a partir de marzo del 2020 y 0 en caso contrario.

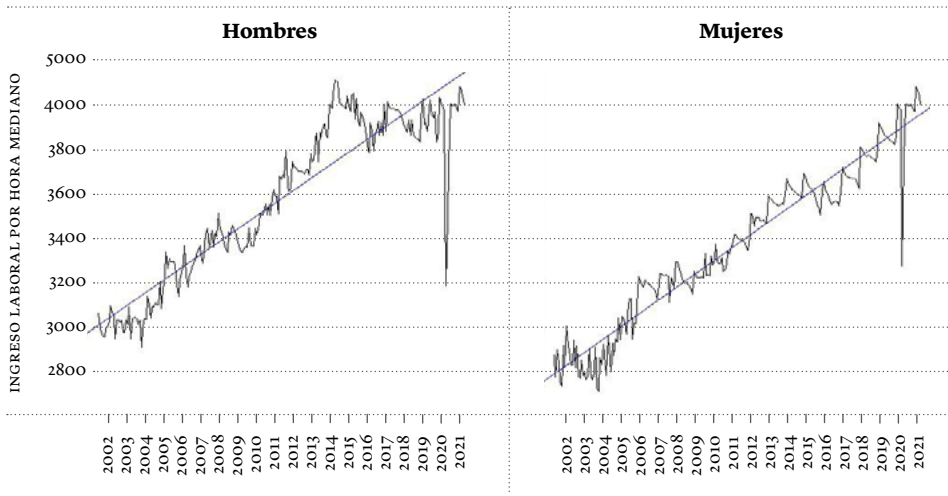
Los coeficientes de la ecuación anterior no pueden ser interpretados como efectos causales dado que la especificación omite variables relevantes que son difíciles de observar, como las habilidades innatas de los trabajadores, y que afectan simultáneamente los años de educación y el ingreso laboral. Sin embargo, no se trata de encontrar los efectos causales que explican la determinación de los salarios, sino de hallar las causas próximas de la desigualdad y su evolución en el tiempo. De modo más específico, se quiere saber qué covariables tienen efectos progresivos o regresivos sobre la distribución del ingreso laboral.

### La desigualdad en las 13 áreas metropolitanas

Para ilustrar los efectos de localización y de escala, la figura 3 presenta la localización del ingreso laboral, medida por la mediana de la distribución del ingreso, para el total de las 13 áreas metropolitanas de Colombia. Las medidas están desagregadas por género, lo que permite llevar a cabo un análisis preliminar de las particularidades del mercado laboral de las mujeres. La tendencia de cada medida es clara. La mediana del ingreso por hora aumentó de manera sostenida durante todo el periodo bajo estudio: pasó de 2990,96 pesos para los hombres en el 2001 a 4034,92 pesos en el 2021; y de 2812,55 pesos para las mujeres en el 2001 a 4034,92 en el 2021. En resumen, el aumento del poder adquisitivo de los colombianos fue de casi 1300 pesos por hora en el periodo bajo estudio. En términos de las diferencias por género, en el caso de los hombres a partir del 2014 la media pierde su tendencia creciente, mientras que en el caso de las mujeres la media conserva su tendencia creciente en todo el periodo estudiado.

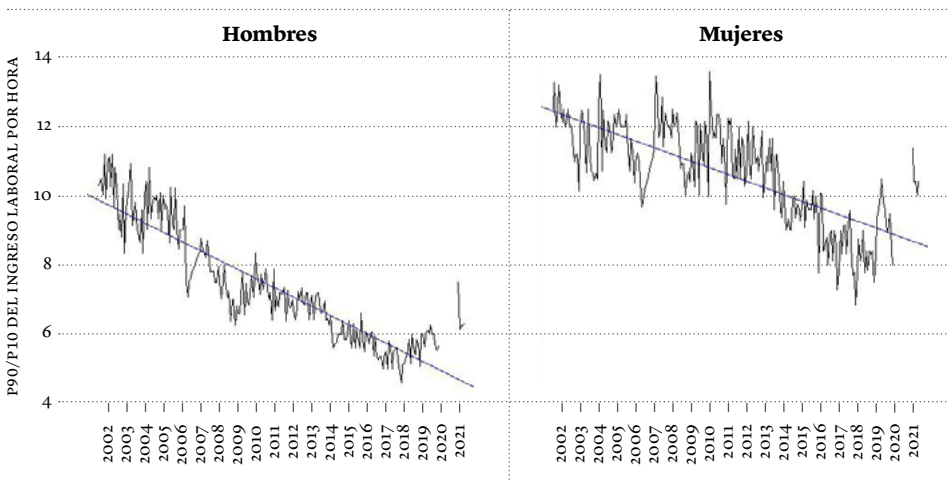
En la figura 4 se presenta la escala del ingreso laboral, medida como el cociente entre el percentil 90 y el percentil 10 de la distribución de ingresos. La escala, que mide la dispersión del ingreso laboral, cayó de manera sostenida en el periodo estudiado. En el 2001, el cociente entre el ingreso del hombre que ganaba más que el 90 % de los hombres y el ingreso del que solo ganaba más que el 10 % de los hombres era de 10,38; mientras que en el 2021 este mismo cociente es de 6,48. En el caso de las mujeres, en el 2001 el cociente entre el ingreso de la mujer que ganaba más que el 90 % de las mujeres; el ingreso de la mujer que solo ganaba más que el 10 % de las mujeres, era de 12,66; y el valor correspondiente en el periodo 2021 es de 10,52. Las gráficas muestran que las brechas en los ingresos de ambos géneros han ten-

**FIGURA 3** | Mediana del ingreso laboral por hora, total 13 ciudades, 2001-2021, ECH y GEIH



Fuente: elaboración propia.

**FIGURA 4** | Escala del ingreso laboral por hora, total 13 ciudades, 2001-2020, ECH y GEIH



Fuente: elaboración propia.

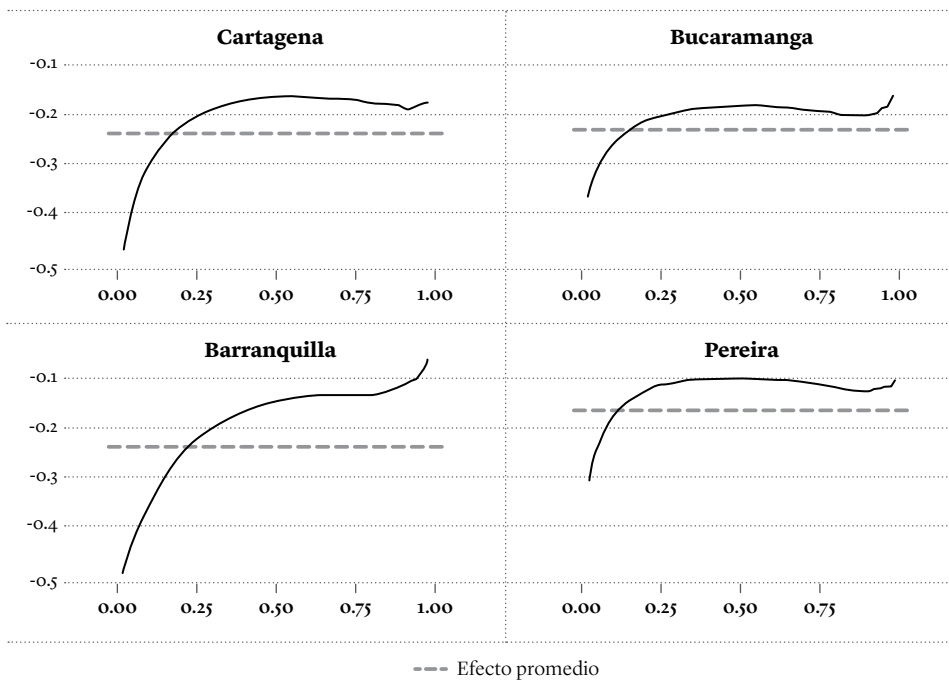
dido a cerrarse en el periodo estudiado, y que la escala de los ingresos laborales de las mujeres es más alta que la de los hombres para todos los periodos bajo estudio. Además, es importante notar que la escala de la distribución de las mujeres en 2021 está por encima de la escala de los hombres en 2001. Esto es, a pesar de que en los últimos 20 años la desigualdad por ingreso de las mujeres ha disminuido, esta sigue siendo significativamente alta.

## Resultados

### Género

Antes de presentar los resultados para cada una de las cuatro ciudades estudiadas, se presentan los efectos de algunas covariables de especial interés. La figura 5 muestra el efecto de aumentar la participación de las mujeres en los ocupados en 1 %, para las cuatro ciudades. Alternativamente, los coeficientes estimados que muestra la figura

**FIGURA 5** | Efectos por cuantil del género sobre el logaritmo del ingreso laboral, 2001-2021, ECH y GEIH



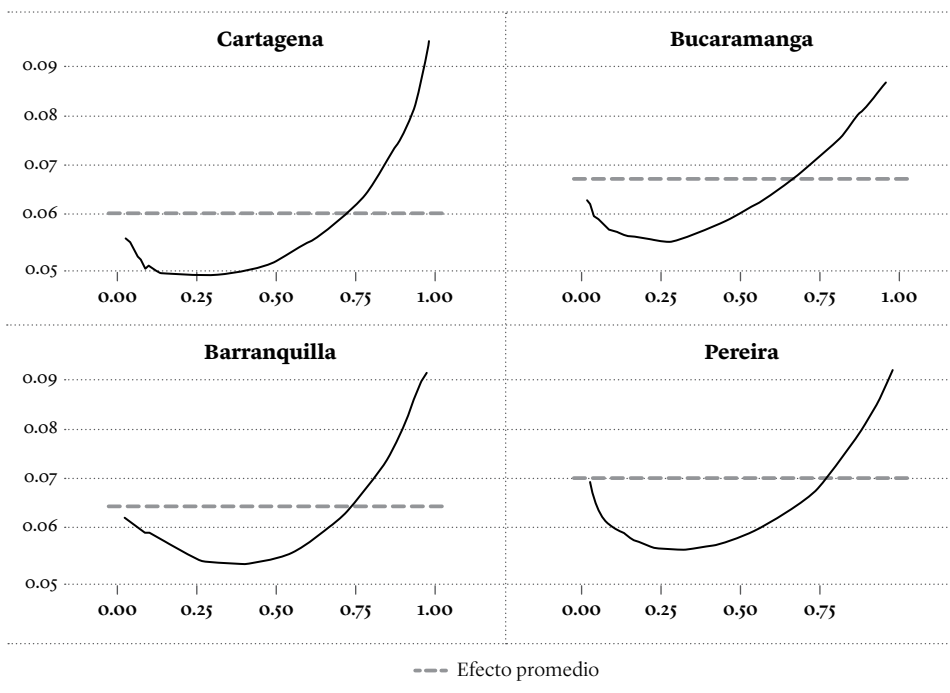
Fuente: elaboración propia.

se pueden interpretar como las diferencias entre los ingresos laborales de los hombres y los de las mujeres en cada percentil de la distribución. El efecto de ser mujer sobre el ingreso laboral es invariablemente negativo y significativo al 5 %, para todas las ciudades y todos los cuantiles. El efecto promedio máximo es el de Barranquilla, donde las mujeres ganan un salario 23,7 % inferior al de los hombres; y el mínimo es el de Pereira, donde las mujeres ganan un salario 16,5 % por debajo del de los hombres. Nótese que, sin embargo, el efecto promedio sobre el ingreso esconde efectos importantes a través de la distribución. En particular, las diferencias salariales son mayores en el extremo inferior de la distribución que en el superior, lo que confirma los resultados de Galvis (2010), Vargas (2011), Badel y Peña (2011), y Aleán (2010). En efecto, las diferencias salariales en el percentil 10 son de -27,4 % en Cartagena, de -33,2 % en Barranquilla, de -24,1 % en Bucaramanga y de -15,6 % en Pereira. Las cuatro curvas tienen una pendiente positiva, lo que significa que aumentos en la proporción de mujeres aumentarán la escala de los salarios, aunque entre los cuantiles 0,7 y 0,9 las curvas decrecen ligeramente. Por último, nótese que la curva de efectos es más plana en Pereira y Bucaramanga que en Cartagena y Barranquilla, así que es de esperar que el efecto escala en las dos últimas ciudades sea mayor.

## Educación

La figura 6 muestra el efecto de adquirir un año adicional de educación sobre el ingreso laboral, para las cuatro ciudades. El efecto de la educación es invariablemente positivo y significativo al 5 %, para todas las ciudades y todos los cuantiles. El efecto promedio máximo es el de Pereira, donde un año adicional de educación se asocia con un aumento de 7,11 % en el ingreso laboral promedio, y el efecto promedio mínimo es el de Cartagena, donde un año adicional de educación se asocia con un aumento de 6,11 % en el ingreso laboral promedio. Sin embargo, el efecto promedio esconde diferencias importantes a través de la distribución. El efecto de la educación es mayor para los trabajadores de ingresos altos, lo cual confirma los resultados de Fournier y Koske (2012). Para el cuantil 0,9, un año adicional de educación se asocia con un incremento del salario de 8,67 % en Cartagena, de 8,98 % en Barranquilla, de 8,25 % en Bucaramanga y de 8,18 % en Pereira. Las cuatro curvas tienen una forma de u asimétrica, de manera tal que los efectos mínimos de la educación no se presentan en el extremo inferior de las distribuciones, sino en los cuantiles que van del 0,25 a la mediana. Nótese además que, así como ocurre para las diferencias por género, la curva de efectos de la educación es más plana en Bucaramanga y Pereira que en Cartagena y Barranquilla, así que es de esperar que el efecto escala sea mayor en las dos últimas ciudades.

**FIGURA 6** | Efectos por cuantil de la educación sobre el logaritmo del ingreso laboral, 2001-2021, ECH y GEIH

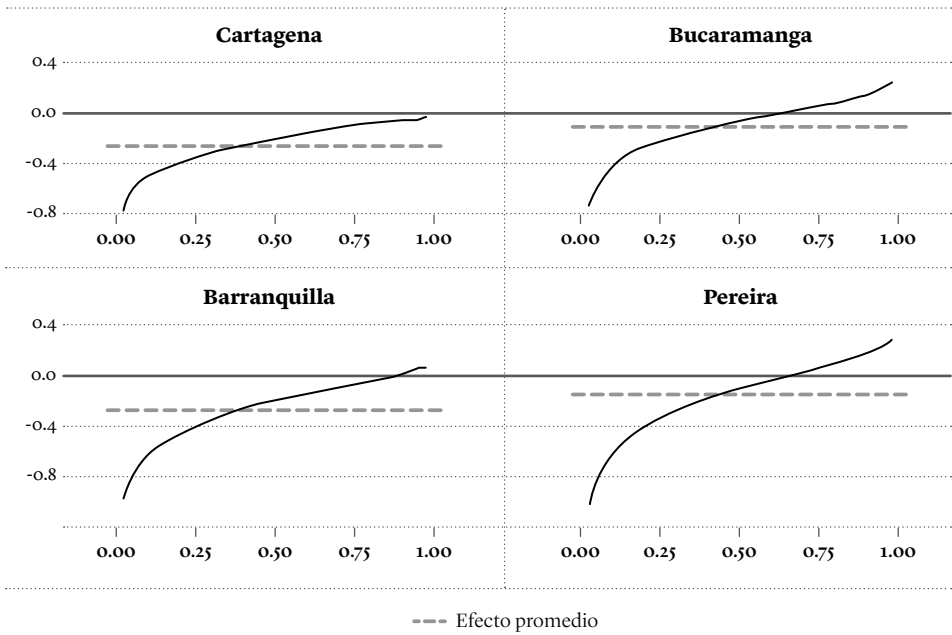


Fuente: elaboración propia.

### Trabajadores cuenta propia

La figura 7 muestra el efecto de aumentar en 1 % en número de trabajadores por cuenta propia con respecto al número de empleados privados, que fue la categoría excluida. Nótese que para las ciudades de Cartagena y Barranquilla el efecto es invariablemente negativo y significativo al 5 %, mientras que para Bucaramanga y Pereira el efecto empieza a ser positivo a partir del cuantil 0,7. Que la gráfica tenga pendiente positiva significa que ser trabajador por cuenta propia reduce en mayor cuantía los ingresos de aquellos trabajadores en el extremo inferior de la distribución, de manera que su efecto sobre la escala es positivo. En resumen, ser trabajador por cuenta propia es una covariable que combina un efecto localización negativo con un efecto escala positivo. Esto es, aumentar el número de trabajadores por cuenta propia tendría el efecto de hacer reducir el ingreso laboral promedio y aumentar la desigualdad.

**FIGURA 7** | Efectos por cuantil de aumentar el porcentaje de trabajadores por cuenta propia sobre el logaritmo del ingreso laboral, 2001-2021, ECH y GEIH



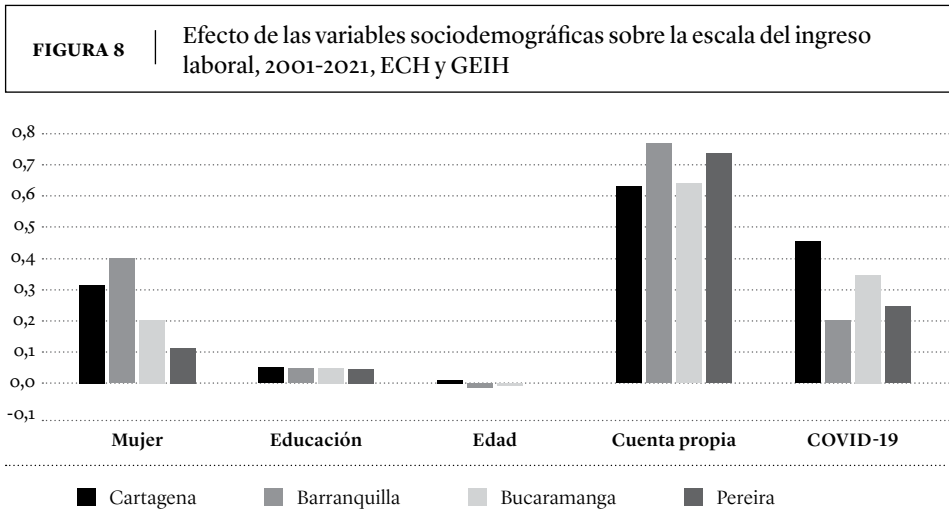
Fuente: elaboración propia.

### Efectos por ciudad

Se analizan ahora los efectos escala específicos de las covariables por ciudad. El efecto escala mide el cambio en el cociente entre el cuantil 0,9 y el cuantil 0,1 proveniente de un aumento marginal en cada una de las covariables. En este sentido, el efecto escala mide la contribución de cada covariable a la desigualdad del ingreso laboral. En la figura 8 se presenta el efecto escala de cada una de las covariables incluidas, a excepción del sector económico. Los efectos de ser mujer, de la educación, de ser cuenta propia y de la pandemia por COVID-19 sobre la distribución del ingreso son invariablemente regresivos, para todas las ciudades. Los efectos de la edad son significativos al 5 %, aunque cuantitativamente muy pequeños. El mayor efecto escala de ser mujer se da en la ciudad de Barranquilla, donde la escala de la distribución de las mujeres es un 40,03 % mayor que la correspondiente a los hombres. En Cartagena el efecto escala de ser mujer está 8,48 puntos porcentuales por debajo del de Barranquilla; en Bucaramanga la diferencia es de 19,83 puntos porcentuales; y en Pereira, de 28,76 puntos porcentuales. Así, tal y como lo concluimos a partir de la inspección gráfica de la figura 5, las diferencias en las desigualdades



del ingreso entre hombres y mujeres son mayores en Barranquilla y Cartagena que en Bucaramanga y Pereira.



Fuente: elaboración propia.

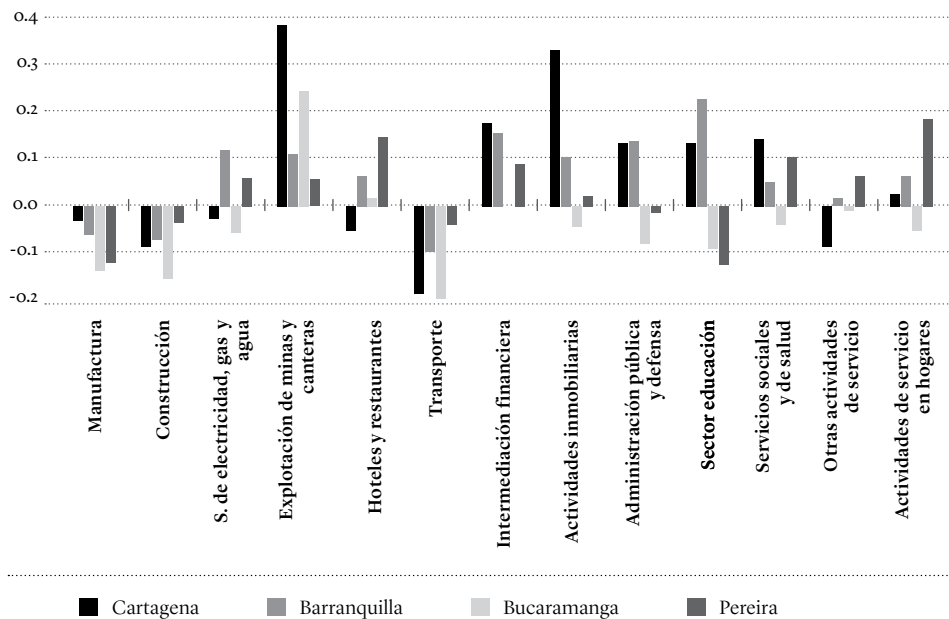
El efecto escala de la educación es de 4,82 % en promedio. Esto significa que aumentar en un año la educación de todos los trabajadores traería consigo un aumento de la escala del ingreso laboral del 4,82 %. Las diferencias entre ciudades son significativas, aunque pequeñas en términos cuantitativos. A este efecto regresivo de la educación sobre la desigualdad se le conoce en la literatura como *paradoja del progreso*: si bien un incremento de la educación de todos los trabajadores trae consigo un aumento en el ingreso laboral promedio, el aumento es mayor para los trabajadores en el extremo superior de la distribución de ingresos que para aquellos en el extremo inferior de la distribución, lo que produce un aumento en la desigualdad. Un efecto similar y ha sido documentado recientemente por Ferreira *et al.* (2021) en el caso de Brasil.

El efecto escala de ser trabajador por cuenta propia es de 69,32 %, en promedio el mayor efecto escala de todas las covariables incluidas. Esto significa que aumentar en un 1 % la proporción de trabajadores por cuenta propia frente a los empleados privados tendría el efecto de aumentar la escala de la distribución del ingreso laboral en un 69,32 %. El efecto es mayor en la ciudad de Barranquilla, con un 76,81 %; le siguen seguido Pereira, con un 73,46 %; Bucaramanga, con un 64,01 %; y Cartagena, con un 62,99 %. Este resultado permite concluir que la formalización en el mercado del trabajo es uno de los principales vehículos para lograr una reducción de la desigualdad del ingreso laboral.

El efecto escala de la pandemia por COVID-19 es de 31,18 % en promedio. Esto implica que a partir de marzo del 2020 la escala de la distribución del ingreso laboral aumentó en un 31,18 %. El efecto es mayor en la ciudad de Cartagena, con un 45,32 %; le siguen Bucaramanga, con un 34,58 %; Pereira, con un 24,53 %; y Barranquilla, con un 20,3 %. En un estudio reciente, Cárdenas, Montana y Bosworth (2021) encuentran que los trabajadores cuyo ingreso era más vulnerable a los efectos de la pandemia por COVID-19 eran aquellos cuyos trabajos no se podían desarrollar de manera remota. Más precisamente, encuentran que el 80,3 % de la población ocupada en Colombia en el 2020 realizaba trabajos que eran imposibles de llevar a cabo de manera remota. Esta imposibilidad podría explicar los diferentes efectos escala de la pandemia en las ciudades, aunque esta es una avenida para investigación futura dado que Cárdenas *et al.* (2021) no desagregan sus resultados a nivel subnacional.

En la figura 9 se presenta el efecto escala de la composición por sectores económicos. El sector de referencia es el de comercio. El único sector con efectos regresivos en las 4 ciudades es el de explotación de minas y canteras, con un efecto promedio

**FIGURA 9** | Efecto de la composición por sectores económicos sobre la escala del ingreso laboral, 2001-2021, ECH y GEIH



Fuente: elaboración propia.

de la escala de 19,71 %. Por otra parte, los sectores con efectos progresivos –es decir, que disminuyen la desigualdad del ingreso– en las cuatro ciudades son manufactura, con un efecto escala promedio de -8,7 %; construcción, con 8,7 %; y transporte, con 13,01 %. Esto implica que si la población ocupada en el sector de transporte aumentara un 1 % frente al sector de comercio, la escala del ingreso laboral por hora se reduciría en 13,01 %. Tal y como se presentó en la sección de estadísticas descriptivas, Cartagena es una ciudad relativamente especializada en el transporte, mientras que Bucaramanga se especializa relativamente en manufactura, lo que podría explicar las reducciones evidenciadas en estas ciudades en la desigualdad.

## Conclusiones

En el presente estudio se utilizaron regresiones por cuantiles para estimar el efecto de un conjunto de covariables sobre la escala de la distribución de ingresos. El objetivo consistía en clasificar cada uno de los determinantes próximos de la desigualdad según su efecto sobre la desigualdad: se dice que la variable es regresiva si aumenta la escala de la distribución; y progresiva en caso contrario. El análisis empírico permitió concluir que el porcentaje de mujeres en el mercado laboral tiene un efecto negativo sobre la localización, y regresivo sobre la distribución del ingreso. La educación de la población empleada tiene efectos positivos y significativos sobre la localización, pero al mismo tiempo aumenta la desigualdad de la distribución. En otras palabras, no existe evidencia para afirmar que la educación funcione como un vehículo para disminuir la desigualdad en el ingreso laboral.

Aumentar el número de trabajadores por cuenta propia tiene un doble efecto negativo: reduce la localización de la distribución de ingresos y aumenta la desigualdad. La pandemia por COVID-19 trajo consigo el mismo doble efecto negativo. Así, los trabajadores de ingresos bajos sufrieron los efectos de la pandemia en mayor proporción que los trabajadores de ingresos altos. En cuanto a los sectores económicos, encontramos que los sectores asociados con reducciones en la desigualdad y con aumentos simultáneos en el ingreso promedio son manufactura, construcción y transporte.

## Referencias

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Aleán, Andrés (2010). *Discriminación salarial por género en Colombia, 2008*. Documento de trabajo de estudiantes N.º 4, Semillero de Investigación, Facultad de Economía. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de [https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3360/aleanromero\\_con\\_graficas.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3360/aleanromero_con_graficas.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Badel, Alejandro; Peña, Ximena (2010). Decomposing the Gender Wage Gap with Sample Selection Adjustment: Evidence from Colombia. *Revista de Análisis Económico*, 25(2), 169-191.
- Banco Mundial (2016). *Taking on Inequality: Poverty and Shared Prosperity Report 2016*. Washington: Publicaciones del Banco Mundial.
- Cárdenas, Jeisson; Montana, Jaime; Bosworth, Derek (2021). Which Workers are Most Exposed to COVID-19 and Social Distancing Effects in a Dual Labour Market? *Revista de Economía del Rosario*, 24(2), 1-44.
- Fernández-Val, Iván; van Vuuren, Aico; Vella, Francis (2018). Decomposing Real Wages in the United States. *IZA Discussion Paper Series*, 12044, 1-66.
- Ferreira, Francisco; Firpo, Sergio; Messina, Julián (2021). Labor Market Experience and Falling Earnings Inequality in Brazil: 1995-2012. *The World Bank Economic Review*, 1-31.
- Fournier, Jean-Marc; Koske, Isabell (2012). The Determinants of Earnings Inequality: Evidence from Quantile Regressions. *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 7-36.
- Galvis, Luis (2010). Diferenciales salariales por género y región en Colombia: Una aproximación con regresión por cuantiles. *Revista de Economía del Rosario*, 13(2), 235-277.
- Hao, Lingxin; Naiman, Daniel (2007). *Quantile Regression*. Thousand Oaks: Sage.
- Joumard, Isabelle; Londoño, Juliana (2013). Income Inequality and Poverty in Colombia. *OECD Economics Department Working Papers*, 1036, 1-30.
- Koenker, Roger; Bassett, Gilbert (1978). Regression Quantiles. *Econometrica*, 46(1), 33-50.
- Otero-Bahamón, Silvia (2016). *When the State Minds the Gap: The Politics of Subnational Inequality in Latin America* [tesis de doctorado]. Northwestern University.
- Vargas, Carmiña (2011). Desigualdad de salarios en Colombia: evidencia a partir de encuestas de hogares 1984-2010. *Borradores de Economía, Banco de la República*, 661, 1-59.

# Trayectorias divergentes de la desigualdad en las ciudades intermedias: el rol de las pensiones y las ayudas en la reducción de la desigualdad de ingresos \*

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4932>

*Divergent Inequality Trajectories in Intermediate Cities: The Role of Income From Pensions and Transfers in Reducing Inequality*

---

**Silvia Otero-Bahamón\*\***

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

**Liney Álvarez-Altamiranda\*\*\***

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

**Andrés Miguel Sampayo\*\*\*\***

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

**Jorge Luis Alvis\*\*\*\*\***

Universidad Tecnológica de Bolívar (Cartagena, Colombia)

.....

\* Este artículo es producto del proyecto “¿Cómo se reduce la desigualdad en las ciudades colombianas? Política, políticas, economía y suerte en Bucaramanga, Pereira, Barranquilla y Cartagena”, financiado con recursos provenientes del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, bajo el contrato 174-2019. Artículo de investigación recibido el 14.07.2021 y aceptado el 18.05.2022.

\*\* PhD en Ciencia Política de Northwestern University (Estados Unidos) (2016), magíster en Ciencia Política de la misma universidad (2013) y politóloga de la Universidad de los Andes (Colombia) (2006). Profesora principal de carrera en la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, a partir de 2016. Sus temáticas de investigación son la desigualdad subnacional, economía política del desarrollo, política latinoamericana y métodos cualitativos para la inferencia causal. Correo electrónico: [silvia.otero@urosario.edu.co](mailto:silvia.otero@urosario.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4514-8514>

\*\*\* Magíster en Economía de la Universidad de los Andes (2021), y economista de la Universidad Santo Tomás (Colombia) (2017). Asistente de investigación en la Universidad del Rosario y consultora en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Colombia), con experiencia en el procesamiento de bases de datos para el análisis cuantitativo y manejo de técnicas cualitativas, en estudios relacionados con desigualdad, pobreza, educación, mercado laboral y focalización. Correo electrónico: [alvarezliney@gmail.com](mailto:alvarezliney@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7686-9552>

\*\*\*\* Candidato a doctor en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (2021), magíster en Desarrollo de la Universidad de los Andes (2011), administrador de negocios de la Universidad Eafit (Colombia) (2006). Asistente de investigación en la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado como profesor de cátedra de la Universidad del Rosario y la Universidad Nacional, sede Bogotá (Colombia), consultor en Política Pública en el DNP y en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia). Correo electrónico: andres.sampayo@urosario.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7597-8386>

\*\*\*\* Doctor en Integración y Desarrollo Económico y Territorial de la Universidad de León (España), magíster en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral de Chile, y economista agrícola de la Universidad del Magdalena (Colombia). Profesor del Instituto de Estudios en Desarrollo, Economía y Sostenibilidad (IDEEAS) de la Universidad Tecnológica de Bolívar, en Cartagena. Correo electrónico: jalvis@utb.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0226-6908>

### **Cómo citar/How to cite**

Otero-Bahamón, Silvia; Álvarez-Altamiranda, Liney; Sampayo, Andrés Miguel; Alvis, Jorge Luis (2022). Trayectorias divergentes de la desigualdad en las ciudades intermedias: el rol de las pensiones y las ayudas en la reducción de la desigualdad de ingresos. *Revista CS*, núm. especial, 139-171. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4932>

## Resumen

### *Abstract*

---

En los últimos 18 años, Colombia ha reducido modestamente la desigualdad de ingresos medida con el índice de Gini frente a otros países latinoamericanos. Pero cuando se observa el conjunto de sus ciudades saltan a la vista trayectorias diversas: unas la han reducido notablemente, mientras que en otras hay estancamiento. Este artículo se enfoca en 4 ciudades colombianas con trayectorias divergentes en la evolución de la desigualdad. A través de un análisis de la distribución del ingreso, a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2018), este artículo se centra en el papel de los ingresos por pensiones y por ayudas en la variación del Gini, y utiliza registros administrativos para robustecer los análisis propuestos. Dentro de los resultados se destaca el diferenciado rol de las ayudas en la reducción de la desigualdad, y el de las pensiones en su aumento.

#### **PALABRAS CLAVE:**

ingresos, desigualdad, pensiones, ayudas, Colombia

.....

In the last 18 years, Colombia has seen a modest reduction in income inequality compared to other Latin American countries as measured by the Gini index. However, when the scale is reduced and cities are observed, remarkably diverse trajectories are evident: some cities have had a notable reduction, while others have stagnated. This article focuses on four Colombian cities with divergent trajectories in the evolution of inequality. Through an analysis of income distribution using data from the Continuous Household Survey (2002-2005) and the Extensive Integrated Household Survey - GEIH by its Spanish acronym (2008-2018), and following the decomposition methodology suggested by Azevedo et al. (2013), this article focuses on the role of income from pensions and transfers in the variation of the Gini. Administrative records are used to mark the proposed analyses more robust. The results highlight the differentiated role of transfers in reducing inequality and that of pensions in increasing it.

#### **KEYWORDS:**

Income, Inequality, Pensions, Transfers, Colombia





## Introducción

Colombia es uno de los países con mayores niveles de desigualdad de ingreso. En América Latina, su índice de Gini solo es superado por Brasil y, a nivel mundial, se ubica en el puesto 16 (World Bank, 2018). Y si bien dicho problema se manifiesta con toda una variedad de dinámicas y trayectorias, los estudios existentes se han enfocado en las dinámicas de la desigualdad en el ámbito nacional (Garay; Espitia, 2019; Lustig, 2017), y en la brecha urbano-rural (Berdegué; Carriazo; Jara; Modrego; Soloaga, 2015). Aunque importantes, estos enfoques han ignorado que el 74 % de la población colombiana vive en una densa red de ciudades, y que la mitad de la población se asienta en las 20 ciudades de mayor tamaño, de tal forma que son pocos los estudios sobre las causas y manifestaciones de este tipo de desigualdad en el contexto urbano, y aún hay menos estudios que adopten un enfoque comparativo.

Una de las posibles razones que explicaría la falta de investigación sobre la desigualdad de ingresos en las ciudades es que en ellas la situación no es tan alarmante como la del país en general. En el año 2002, Colombia registraba un índice de Gini de 0,572, reduciéndose en un 11 % hasta el 2017. Pero el panorama a escala subnacional ha sido diferente: el Gini de ingresos de las 13 ciudades principales del país es 5,9 % inferior que el nacional, y, en algunas de ellas, este se redujo hasta en un 23 %. De hecho, el promedio nacional oculta la existencia de una gran variedad de trayectorias de la desigualdad en las ciudades que amerita mayor estudio. En efecto, mientras que en algunas ciudades la desigualdad de ingresos se ha estancado en un nivel alto, en otras la desigualdad se ha reducido.

Por otro lado, los estudios sobre desigualdad de ingresos se centran en el rol de los ingresos laborales, puesto que estos componen la porción más importante de los ingresos totales. Pero otros ingresos, como el de las pensiones o el de las ayudas que reciben de otros hogares o instituciones, también son importantes, pues estos pueden representar diferencias significativas entre las personas con mayores y menores ingresos (deciles 1 y 10). Estos ingresos no laborales permiten, adicionalmente, evaluar el papel de las políticas públicas en la desigualdad, puesto que ambos dependen directamente del gasto público social. Por lo anterior, este artículo combina ambos vacíos –el de la desigualdad urbana y el de ingresos no laborales– con el objetivo de entender el rol de las pensiones y las ayudas en las trayectorias divergentes de la desigualdad de ingresos de 4 ciudades colombianas y sus áreas metropolitanas (Bucaramanga A. M., Pereira A. M., Cartagena y Barranquilla A. M.), entre 2002 y 2018.

Estas 4 ciudades se seleccionaron según el método cualitativo para la inferencia causal llamado sistemas más parecidos y más diferente (Anckar, 2008). Las 4 ciudades componen dos parejas que comparten varias características, pero experimentan

trayectorias divergentes: una de las ciudades de la pareja tuvo importantes avances en la reducción de pobreza y desigualdad entre 2002 y 2018, mientras que la otra tuvo modestos logros en este aspecto.

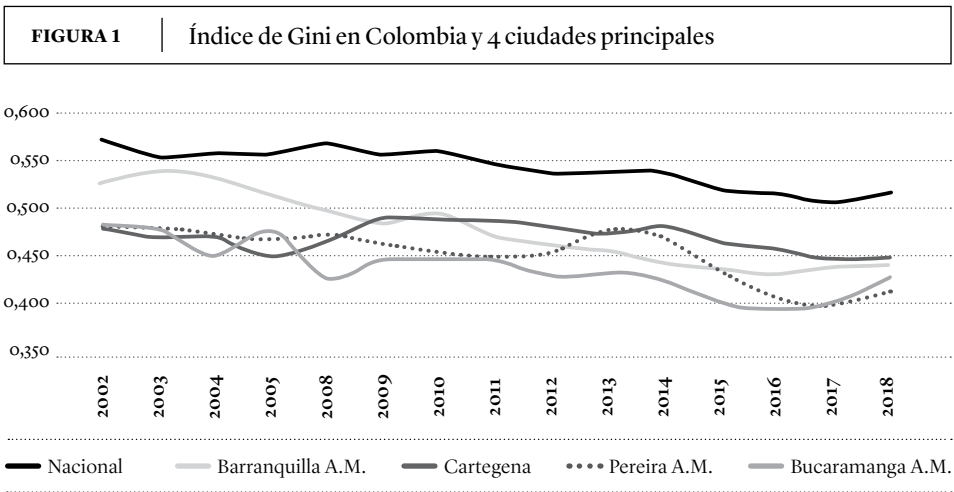
El primer grupo de ciudades seleccionadas se encuentra en la región Caribe colombiana, Barranquilla A. M. y Cartagena, quienes cuentan con niveles de desigualdad inferiores a la desigualdad nacional, en promedio de 12 y 13,2 %, respectivamente. Para efectos de este estudio, Barranquilla y su Área Metropolitana (A. M.) están integradas por los municipios de Barranquilla y Soledad, en el departamento del Atlántico, mientras que Cartagena es la capital del departamento de Bolívar. Ambas ciudades son representativas de la región, y se caracterizan por realizar actividades económicas relacionadas con turismo, industria y transporte multimodal.

Respecto a la trayectoria de la desigualdad en Barranquilla A. M., el Gini inicia con el nivel más alto de las ciudades seleccionadas (0,528), y tiene un descenso gradual y sostenido entre 2003 y 2016 hasta perder 20 % de su valor inicial, para alcanzar, en 2018, un índice de 0,444. Cartagena, en cambio, tenía un Gini de 0,483 en 2002, pero su evolución es distinta a la de su par costero, pues muestra un leve crecimiento del 3,1 % a partir de 2008, para luego registrar una disminución moderada de 5,1 %, entre 2011 y 2016. En 2018, Cartagena terminó con una desigualdad de 0,451.

El segundo par de ciudades es el de Pereira A. M. y Bucaramanga A. M., que se encuentran en la región Andina montañosa, en el interior del país, y con desigualdades inferiores en 16,4 y 19 %, respectivamente, frente a la desigualdad nacional. Pereira A. M., pertenece a la denominada Área Metropolitana de Centro Occidente, conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia; mientras que el Área Metropolitana de Bucaramanga está conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón. Las dos áreas metropolitanas son características del interior de Colombia, y se destacan por sus actividades económicas relacionadas con el comercio, manufactura y centralidad media en logística.

En Bucaramanga A. M., el Gini, en 2002, era de 0,483, y se contrajo en un 18 % hasta su punto más bajo, en 2016, con 0,398, valor que termina siendo comparable al Gini de Uruguay, país de América Latina con la desigualdad más baja. Esta reducción de la desigualdad ocurre en dos momentos: entre 2005 y 2008, y entre 2011 y 2016. Por su parte, Pereira A. M. contaba con un Gini similar en 2002, de 0,482, y hasta 2012 se dio a un ritmo menos pronunciado que el de Bucaramanga (5,6 %), en 2013, se aceleró hasta alcanzar un nivel de desigualdad semejante al de esta ciudad, en 2017 (Figura 1).

En conclusión, la desigualdad medida con el índice de Gini se redujo un 20 % en Barranquilla A. M.; 7 %, en Cartagena; 18 %, en Bucaramanga A. M.; y 17 %, en Pereira A. M. Y si bien estas dos últimas ciudades logran reducir la desigualdad en



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

el mismo nivel, Bucaramanga lo hace entre 2005 y 2008, y 2011 y 2016, mientras que Pereira se estanca hasta 2013, y reduce aceleradamente entre 2014 y 2017.

Esta investigación contribuye a entender la discrepancia en la evolución de la desigualdad en los ingresos a escala subnacional, a través de una descomposición de la variación en el índice de Gini de ingresos, siguiendo la metodología de Azevedo, Inchaust y Sanfelice (2013). Si bien lo que más contribuye a la reducción de la desigualdad son los ingresos por trabajo, en este artículo se pone de relieve el rol de dos fuentes de ingresos directamente relacionadas con las políticas sociales del nivel nacional y subnacional: pensiones y ayudas. Esto por cuanto la mayoría de los análisis sobre desigualdad de ingresos se enfoca precisamente en los ingresos laborales, dejando de lado otros tipos de ingresos que pueden direccionarse directamente desde las decisiones estatales de política social.

Uno de los argumentos que se plantea en este trabajo es que el ingreso pensional contribuyó a aumentar la desigualdad en todas las ciudades estudiadas, aunque en algunas tuvo un mayor impacto. Además, este rol desigualador de las pensiones fue compensado con el efecto igualador de los ingresos por las ayudas que aportan un ingreso adicional, aunque en unas ciudades lo hizo mínimamente (Bucaramanga A. M.) y en otras lo hizo de forma sustancial (Pereira A. M. y Cartagena). A través de la revisión de literatura secundaria y otros datos oficiales provenientes de registros administrativos se identificaron las razones de las tendencias generales y la variación subnacional observadas para el periodo de análisis.

El artículo se compone de esta introducción y 5 secciones más. En la segunda sección se revisa la literatura sobre el rol de las pensiones y las ayudas en la desigualdad; en la tercera sección se presentan conceptos claves, los datos y la metodología a desarrollar; la cuarta parte consolida los resultados que serán discutidos en la sección quinta; para finalizar, se presenta una serie de conclusiones, y los anexos.

## **La desigualdad de ingresos: el papel de las transferencias de pensiones y ayudas**

La desigualdad de ingresos se refiere a las diferencias en los ingresos de las personas en una sociedad (Deaton, 2015; Milanovic, 2016). Los ingresos de las personas provienen de distintas fuentes, entre ellas el ingreso pensional y de ayudas. Si bien el ingreso laboral es el más importante y el que más influye en la reducción de la desigualdad, el estudio de los ingresos de pensiones y ayudas son fundamentales para el debate de la política social en el país, puesto que buscan compensar la pérdida del ingreso laboral, ya sea por la insuficiencia de oportunidades del mercado (ayudas) o por la pérdida de la capacidad laboral dada la vejez, invalidez o muerte (pensiones).

Los ingresos por pensiones indican una prestación económica que deriva de un ingreso por jubilación, pensiones por sustitución pensional, vejez o invalidez, después de haber cotizado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP) durante su vida laboral. Los ingresos por ayudas se dividen en dos: las ayudas por hogares, que se dan por transferencias de unos hogares a otros dentro y fuera del país; y las ayudas institucionales, que vienen por cuenta de instituciones públicas o privadas, incluyendo programas de transferencias condicionadas o no condicionadas, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor.

Las investigaciones sobre el efecto de las ayudas y las pensiones en la desigualdad han mostrado, en su mayoría, un impacto igualador de ambas fuentes de ingreso. Con relación a las pensiones, el efecto dependerá de la forma como son asignadas entre la población. Si las pensiones tienden a mejorar el nivel de ingresos de personas que pudieron ser pobres mientras dependían de su ingreso laboral, generarían distribuciones más equitativas en el ingreso a la vejez y reducción del Gini (Ginn; Arber, 1999: 321; Brown; Prus, 2004). Pero si solo aquellos que tienen mejores ingresos logran pensionarse en la vejez, tendríamos una situación en la cual los más privilegiados mantienen una fuente de ingreso estable en esta etapa de la vida, mientras que los adultos mayores que fueron pobres y vulnerables pierden sus fuentes de ingreso al salir del mercado laboral. Con lo anterior, se podrá inferir que los resultados distributivos de la política de pensiones sobre ganadores y perdedores netos dependen de

las políticas públicas de cada país, y resultan de su modelo institucional adoptado y el contexto de implementación (Arza, 2008).

De acuerdo con Lustig (2017), el efecto de las pensiones en la desigualdad varía entre los países latinoamericanos, a veces disminuyendo y a veces aumentando el Gini de ingresos. Al comparar el Gini con y sin pensiones se encuentra que, al incluir las pensiones, el Gini disminuye un poco menos de 1 punto porcentual. Esto indica que, pese a que pueden tener un efecto igualador, este se encuentra en menor magnitud. No obstante, no sucede igual en todos los países. Uruguay, Argentina y Brasil son los países donde las pensiones tienen mayor efecto igualador, pues cuando se suman al ingreso reducen el Gini en un 3,5; 2,7 y 1,9 %, respectivamente. Colombia, en cambio, de un grupo de 16 países latinoamericanos, es en el que más aumenta el Gini cuando se consideran las pensiones, pues lo hace en 0,46 %: es un efecto que aumenta la desigualdad, aunque sea relativamente pequeño. Moller (2012) estima que el efecto es un poco mayor, considerando que el sistema pensional incrementa el Gini en un 1,6 % (como se citó en Joumard; Londoño-Vélez, 2013: 14). Esto contrasta con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en donde las pensiones tienen un efecto igualador, ya que el Gini se reduce en 10 % cuando se incluyen los ingresos pensionales.

¿Por qué en Colombia, y a diferencia de países latinoamericanos con similar nivel de ingresos, las pensiones son regresivas? Dos razones principales explican esto: por las inequidades en el mercado laboral formal y en la asignación de subsidios estatales para las pensiones. En primera instancia, las pensiones reflejan los sesgos del mercado laboral formal, que excluye sistemáticamente a los menos educados y los habitantes rurales (Nieto-Ramos, 2014). Es así como, en promedio, entre 2007 y 2018, tan solo el 33,2 % de los ocupados en Colombia realizó aportes al sistema pensional; esta proporción es mayor en las zonas urbanas (40 %), pero muy inferior en las zonas rurales (12 %). López-Castaño y Lasso-Valderrama (2012) estiman que, en el futuro, solo el 1,4 % de trabajadores sin educación superior logrará cotizar las semanas necesarias para acceder al beneficio pensional. En la actualidad, menos del 40 % de los adultos mayores en edad de pensión reciben este beneficio (De la Maisonneuve, 2015), y, como resultado, la mitad de los adultos mayores viven debajo de la línea de pobreza. A pesar de esta situación, el gasto en transferencias a la vejez –o pensiones no contributivas– es muy bajo en comparación con la región, siendo de 0,1 % del PIB, en 2011 (Joumard; Londoño-Vélez, 2013).

En segundo lugar, las pensiones producen mayor desigualdad porque absorben una parte importante del gasto público y lo destinan a las personas de mayores ingresos. Los subsidios pensionales constituyen el 18 % del gasto público del Estado central o 4,5 % del PIB, y más del 80 % de estos subsidios se destinan al quintil con

mayores ingresos, mientras que los dos quintiles con menores ingresos reciben menos del 2 % de los subsidios (Joumard; Londoño-Vélez, 2013). En palabras de Santa María, Steiner, Botero, Martínez y Millán (2010), “esa cifra [4,5 % del PIB] equivale casi a la totalidad de lo que se recauda por IVA en un año. Es decir, el país se está gastando todo el recaudo de IVA en subsidiar [las pensiones] a cerca de un millón de individuos que, además, no son pobres”.

Con relación a los ingresos de ayudas, aquellas que provienen de fuentes públicas institucionales son más características de los hogares de la parte baja de la distribución, y representan una mínima proporción en aquellos de la parte alta, además, tienen un efecto en la reducción de la desigualdad de ingresos siempre y cuando su provisión se acompañe de un adecuado proceso de focalización (Mihaylova; Bratova-Manoleva, 2017). Ciertas investigaciones han encontrado cómo los programas sociales, como Más Familias en Acción, han mejorado el bienestar de la población en temas de asistencia escolar, nutrición infantil y el estado de salud en general (Attanasio; Battistin; Fitzsimons; Vera-Hernandez, 2005). Asimismo, otros estudios concluyen que las transferencias generan un impacto importante en el rendimiento escolar en los niños de 7 a 12 años (García-Jaramillo; Hill, 2010). Al mirar las transferencias monetarias a adultos mayores, se ha encontrado que programas como Colombia Mayor impactan positivamente en la participación de la fuerza laboral en la población más joven (Pfütze; Rodríguez-Castelán, 2015). Olivera y Zuluaga (2014) toman de referencia datos de encuestas a hogares en Perú y Colombia para simular y demostrar cómo la implementación de un programa de pensiones no contributivas reduce la pobreza y la desigualdad entre las personas mayores.

Por otro lado, haciendo énfasis en los ingresos por ayudas que reciben por medio de otros hogares, se encuentra que una de las principales fuentes de ayudas privadas son las remesas. Estas mejoran los niveles de ingreso del hogar, y se asocian con reducciones en la pobreza, pero pueden aumentar o disminuir la desigualdad de ingresos según las características sociales y el grado de migración de la comunidad de origen. En Colombia, se ha demostrado que las remesas benefician a la contribución en pensiones y salud (Cuadros-Meñaca, 2020).

En el caso de Colombia, se han estudiado los efectos igualadores de las transferencias y el papel de las pensiones al desigualar la distribución total del ingreso. Sin embargo, se desconoce de la existencia de estudios que aborden el análisis del impacto diferenciado entre las ciudades. Este artículo busca propiciar un primer diagnóstico del papel fundamental de las transferencias públicas y privadas, denominadas ingresos de ayudas, y el ingreso de pensiones dentro de la participación del ingreso total de diferentes grupos de la distribución y su relación con la desigualdad.

## Datos y métodos

Las fuentes de ingreso pueden variar según las características del individuo y las condiciones en las que se encuentre. En Colombia, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), fuente oficial para la medición de la pobreza y desigualdad en el país, logra reconstruir el ingreso total a partir de 4 grupos de receptores, todos ellos población en edad de trabajar (PEA), siendo estos los asalariados e independientes que reciben un ingreso laboral por las actividades económicas realizadas; los trabajadores familiares sin remuneración; y los desocupados e inactivos que pueden llegar a tener ingresos por trabajos realizados en el pasado. La metodología de la encuesta también reconoce que se pueden tener ingresos por otras fuentes, como los arriendos, intereses y dividendos de inversiones; pensiones, ya sea por vejez, invalidez o sustitución pensional; y ayudas provenientes de otros hogares e instituciones (MESEP, 2012).

Este artículo utiliza la muestra contenida en la Encuesta Continua de Hogares, para el período de 2002-2005 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para finalizar la serie de 2008-2018, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La información disponible tiene periodicidad mensual y es representativa para las ciudades y áreas metropolitanas seleccionadas y, aunque el objetivo principal es medir el mercado laboral, también permite analizar los niveles de ingresos de la población.

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo utiliza la discriminación de fuentes de ingreso propuesta por Acosta, Azuero y Concha (2017) para describir la distribución del ingreso en Colombia a partir de 6 tipos, a saber: ingreso laboral, arriendo imputado, ingreso por pensión, ayudas, ganancias y otros ingresos. Con el propósito de analizar la serie de ingresos en términos reales, se procedió a deflactar para eliminar el efecto del crecimiento nominal de los valores de la serie. Para realizar este proceso, se usó el Índice de Precios al Consumidor (IPC), tomando como base el año 2015.

Para analizar el impacto de cambios demográficos y cambios en la distribución, de acuerdo con los tipos de ingreso en el Gini, se realizó la descomposición de este indicador a través de factores, utilizando la metodología propuesta por Azevedo *et al.* (2013), en la que las posibles variaciones en desigualdad entre dos años se pueden explicar por los cambios en distintos componentes: la composición demográfica del hogar, la participación de los adultos en el mercado laboral, los ingresos laborales, pensionales, ganancias, transferencias o ayudas, y otras fuentes de ingresos. Cabe destacar que, si bien la descomposición no permite la identificación de efectos causales, sí representa un método importante para cuantificar los cambios en la distribución.

A través de esta metodología, se generan distribuciones contrafácticas para cuantificar, con base en una serie de microsimulaciones, las contribuciones de los cambios en cada componente sobre la variación total de desigualdad entre un período determinado. Los valores en cada ruta de descomposición posible de la metodología se obtienen bajo el valor de Shapley-Shorrocks en cada componente. La propuesta metodológica de Azevedo *et al.* (2013) se resume en que el ingreso per cápita depende de 4 factores principales: los cambios demográficos en la composición del hogar del individuo, el grado de ocupación entre los adultos en el hogar, el ingreso laboral por ocupado y el ingreso no laboral por adulto. Bajo este modelo, se considera que solo los adultos pueden recibir ingresos. La descomposición consiste en construir ingresos contrafactuales simulando el ingreso que tendría el hogar en el año final, si conservara los valores de cada uno de los factores en el año base; los cambios en el factor simulado se asignan por el valor promedio de cada cuantil de la distribución (Sánchez-Torres, 2015).

En la Ecuación 1 se describe la composición del ingreso, donde  $n$  es el número de personas en el hogar;  $n_a$  es el número de adultos en el hogar, considerados como todos aquellos mayores de 15 años;  $n_o$  es el número de adultos ocupados con un ingreso laboral mayor a cero;  $\gamma_i^L$  es el ingreso laboral por adulto ocupado; y  $\gamma_i^{NL}$  es el ingreso no laboral por adulto del hogar.

#### ECUACIÓN 1

$$\text{Ingreso per cápita} = \frac{n_a}{n} \left( \frac{n_o}{n_a} * \left( \frac{1}{n_o} \sum_{j=1}^{n_o} \gamma_j^L \right) + \left( \frac{1}{n_a} \sum_{j=1}^{n_a} \gamma_j^{NL} \right) \right)$$

En resumen, la contribución de cada uno de los componentes a la reducción de la desigualdad se identifica simulando distribuciones contrafactuales del ingreso per cápita, obtenidas después de ir cambiando uno de los 4 componentes (uno cada vez), mientras los otros se mantienen constantes (Busso; Messina, 2020). Para el presente artículo, los ingresos no laborales se desagregan en: ingresos de pensiones, ayudas, ganancias y otros ingresos, por lo que, al final, encontraremos un total de 7 factores que inciden en los cambios de la desigualdad de 2002 (año base) a 2018 (año final).

Una vez realizada la descomposición, y descrita la contribución de los diferentes tipos de ingresos en los cambios de la desigualdad, se hace un especial énfasis en el



papel de los ingresos de pensiones y ayudas, dada la importancia que estos ingresos representan en términos económicos y sociales para explicar los cambios en las desigualdades. La evolución de estos dos tipos de ingresos se analiza por deciles. Con este enfoque, la idea es “precisamente poder contrastar desigualdades y épocas incomparables de otra manera”, pues los grupos se pueden fragmentar acorde a la disponibilidad de datos y de esta manera se va a “permitir un lenguaje común que, en principio, sea aceptable por todos” (Piketty, 2014: 276).

## Resultados

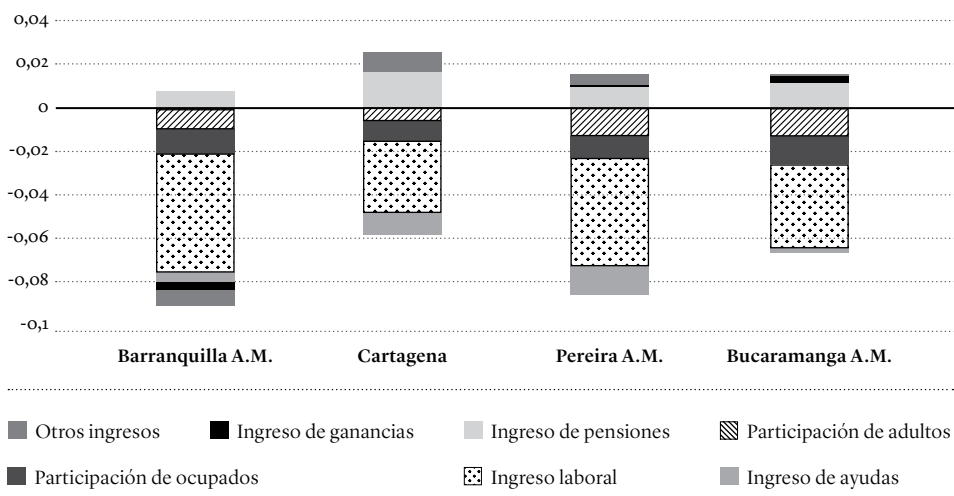
### Descomposición de la variación del Gini

La Figura 2 muestra los resultados principales de la descomposición de la reducción del Gini siguiendo la metodología de Azevedo. La descomposición del Gini, a través de la estructura del hogar, la participación en el mercado laboral y los tipos de ingresos, muestra que en las 4 ciudades el ingreso laboral es el principal determinante en la reducción de la desigualdad, siendo más pronunciado su aporte en Barranquilla A. M., con una disminución del índice de Gini de  $-0,054$ , lo que representa un 65,1 % del total de la variación. Dicha ciudad es seguida por Pereira A. M., con  $-0,049$ , pero que, para el caso de la ciudad cafetera, significó el 70 % de la caída del Gini. En Bucaramanga, el aporte de este componente fue de  $-0,038$ , que representó el 74,5 % de la reducción; mientras que en Cartagena el aporte fue de  $-0,033$  en la reducción del Gini, equivalente al total de su disminución en desigualdad (100 %). Si bien los ingresos laborales son un importante detonante de la reducción del Gini, no es el principal objetivo de este artículo; en otro lugar nos ocupamos de la reducción de la desigualdad por vía de los cambios en los ingresos laborales.

Los ingresos de ayudas de hogares provenientes de dentro o fuera del país, o de instituciones públicas y privadas contribuyen también a reducir la desigualdad de ingresos en las 4 ciudades. Pereira A. M. es el dominio en el que el efecto es más grande,  $-0,013$ , que representó el 18,6 % de la variación del Gini; seguido de Cartagena, con  $-0,01$ , y una participación del 30,3 % en la alteración del indicador; a Barranquilla A. M., con  $-0,004$ , le significó el 4,8 %; y en Bucaramanga, con  $-0,002$ , fue del 3,9 % la participación en la reducción de la desigualdad. En conclusión, las ayudas contribuyeron a reducir la desigualdad en todas las ciudades, pero en Cartagena y Pereira contribuyeron de forma sustancial, mientras que en Barranquilla y en Bucaramanga lo hicieron de forma marginal.

Por otro lado, el ingreso por pensiones es un rubro que contribuye a aumentar la desigualdad, es decir, contrarresta el efecto de ingresos como el laboral y de ayudas, o el impacto de la participación de los adultos en el mercado de trabajo. El efecto más grande en el incremento de este indicador por cuenta de las pensiones se da en Cartagena, con 0,016, que representa cerca de la mitad (48,5 %) de la variación del Gini de 2002 a 2018. En segundo lugar, estuvo Bucaramanga A. M., con 0,011, y 21,6 % de los puntos de la variación total; seguido de Pereira A. M., con el 0,009, donde representó el 12,9 %, y, finalmente, Barranquilla A. M., donde el impacto es de 0,007, que, en términos de participación, fue del 8,4 %. En otras palabras, el ingreso pensional aumenta la desigualdad en todas las ciudades, pero lo hace de forma diferenciada: en Cartagena lo hace en mayor medida y en Barranquilla en menor medida.

**FIGURA 2** | Descomposición de los cambios en desigualdad (2002-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

Con lo anterior se podría concluir que el índice de Gini se hubiese podido reducir 0,09, en el indicador de Barranquilla A. M., y 0,066, en Bucaramanga A. M., pero los efectos de los ingresos por pensiones en estas ciudades limitaron la reducción de este indicador. Lo mismo ocurre en Cartagena y Pereira A. M., donde la caída de la

desigualdad pudo haber sido de 0,091 y 0,085, respectivamente; no obstante, estas dos ciudades se diferencian por una mayor contribución de los ingresos de ayudas que jalonaron una caída de la desigualdad después del ingreso laboral.

### **Fuentes del ingreso por deciles**

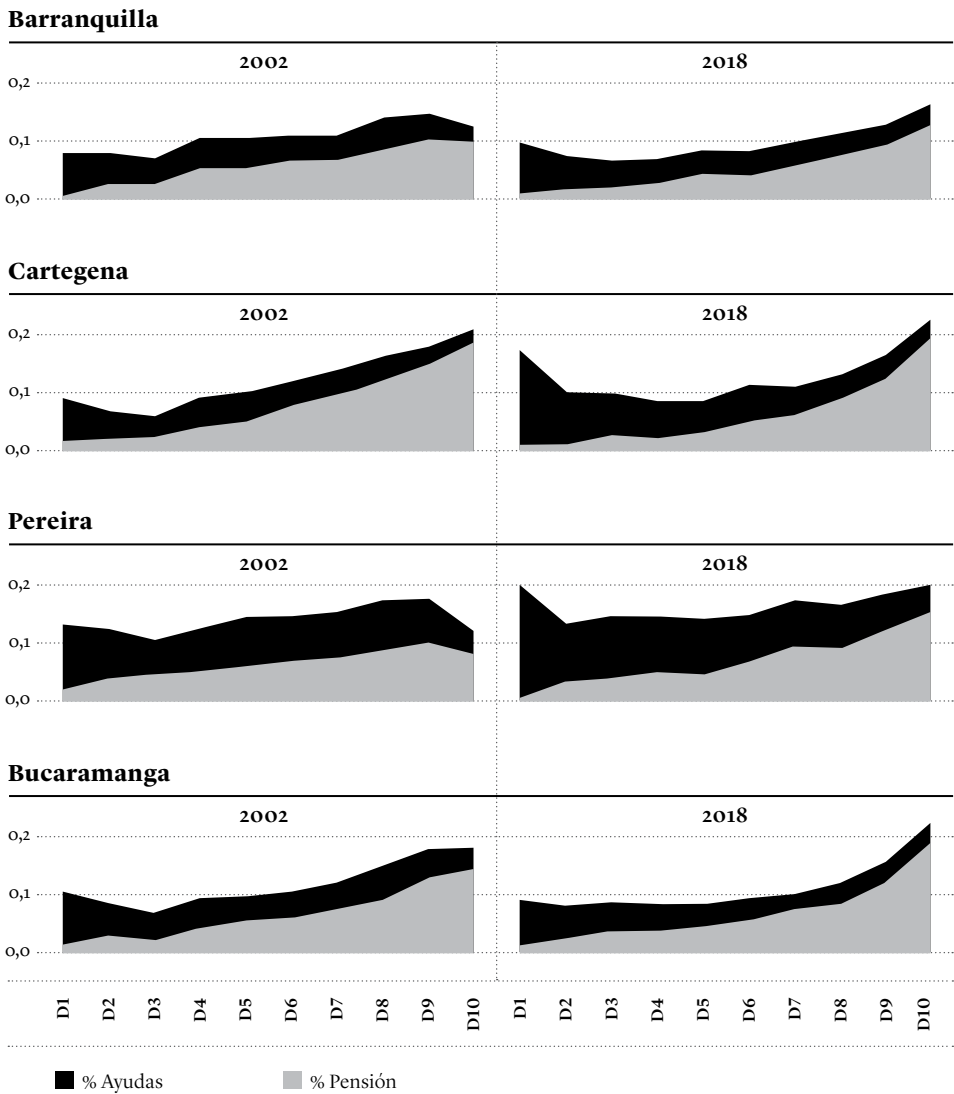
En este apartado, se realiza un análisis de ingresos por deciles para entender por qué el aumento y disminución de la desigualdad por los ingresos de pensiones y ayudas se da de forma diferenciada. En Barranquilla, el ingreso per cápita real se ha compuesto, en promedio, en un 8,7 % por pensiones y 3,8 % por ayudas. En Cartagena, las pensiones constituyen el 11,7 %, y las ayudas de hogares o instituciones, el 3,8 %.

En Pereira y su Área Metropolitana, a lo largo de la serie descrita, la estructura del ingreso per cápita real se conformó, en promedio, en 9,8 % por pensiones, 7,3 %, por ayudas. De las 4 ciudades, es en Pereira donde hay una mayor participación del ingreso por ayudas, siendo este por encima de 3,3 puntos porcentuales (p.p.) en promedio con respecto a las demás ciudades. El ingreso per cápita de Bucaramanga es el más alto de todos los dominios en los últimos años. Desde 2002 y hasta 2018, los ingresos pensionales han representado en promedio el 10,2 %. Las ayudas de hogares o instituciones representan el 4,4 %.

En todas las ciudades, la participación del ingreso de pensiones crece de manera significativa a medida que se avanza el decil, caso contrario al ingreso de ayudas, que tiene un mayor peso para los deciles más bajos, aunque esto ha cambiado a lo largo de los años. Por ejemplo, para 2018, en Pereira A. M., el ingreso per cápita del primer decil se componía, en un 0,7 %, de ingresos pensionales, y un 19,2 %, de ayudas; mientras que en el último decil estos rubros eran del 15,5 % de pensiones y 4,4 % de ayudas. Lo mismo ocurrió en Cartagena, donde para ese año el ingreso del primer decil se constituía, en un 1,1 %, de pensiones, y 16 %, de ayudas, y el último decil en un 2,9 %, de ayudas, y 19,6 %, de pensiones. Cabe anotar que el ingreso de ayudas en el último decil se mantiene entre el 2,9 y el 4,4 % para las 4 ciudades observadas.

La Figura 3 describe el porcentaje del ingreso total que corresponde a pensiones (rosado claro) y ayudas (rosado oscuro) por decil, en 2002 (izquierda) y 2018 (derecha). Esta permite observar cómo en algunas ciudades los ingresos de ayudas logran compensar las desigualdades inducidas por los ingresos pensionales, pero en otras no. Por ejemplo, la figura de Pereira A. M. muestra que la ausencia de ingreso pensional en los deciles bajos es compensada por el ingreso de ayudas, esto ocurre de igual forma en Cartagena durante 2018. En cambio, en Bucaramanga y en Barranquilla, observamos que los ingresos por ayudas no logran compensar la ausencia de ingresos pensionales en los deciles más bajos.

**FIGURA 3** | Participación del ingreso pensional y de ayudas dentro del ingreso per cápita por deciles (2002-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

## Evolución del ingreso pensional

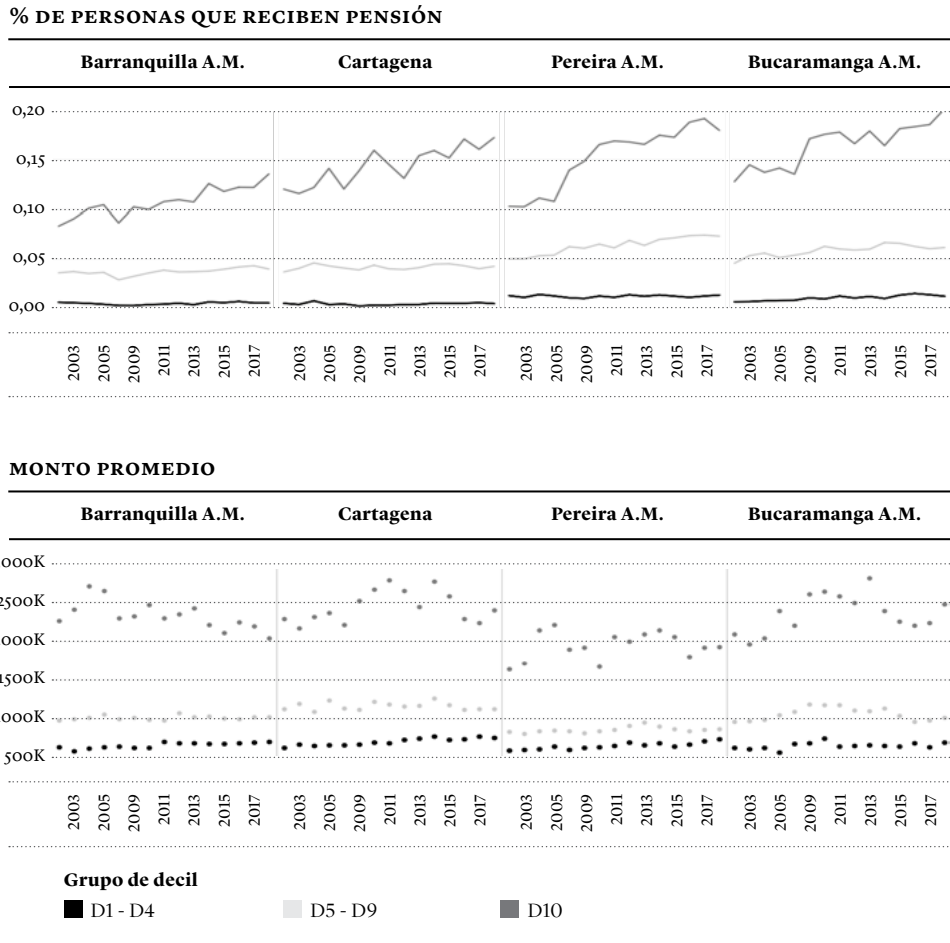
Como se mencionó antes, el ingreso pensional es un factor característico de los hogares en la parte alta de la distribución del ingreso, y que, según lo evidenciado en ciudades como Cartagena, contribuyó de forma importante al aumento de la desigualdad. Esto puede ser resultado de dos vías, 1) una cada vez mayor proporción de personas en los deciles altos que reciben pensiones, o 2) un aumento en la mesada pensional proporcionalmente superior en los deciles altos. Utilizando datos de las encuestas de hogares, en la parte superior de la Figura 4, se observa el porcentaje de personas en las unidades de gasto por grupos de deciles que reciben algún tipo de ingreso por concepto de pensiones. De las personas concentradas en los primeros 4 deciles, el porcentaje de quienes recibían pensiones no supera el 0,7 %, en el caso de Barranquilla A. M., Cartagena y Bucaramanga A. M., y se mantiene estático a lo largo del tiempo. Para Pereira A. M., esta proporción prácticamente se duplica y alcanza como máximo el 1,4 % durante la serie de análisis. Ahora bien, en los grupos de deciles medios, compuestos del 5 al 9, el margen es superior, entre el 3 y el 4,7 % en las dos ciudades costeras durante el período de estudio, en tanto que, para las dos ciudades andinas, se registra una tendencia positiva que inicia con el 5 %, en 2002, y termina con 7,4 %, en 2018, para Pereira A. M.; y de 4,6 a 6,2 %, en Bucaramanga A. M.

Ahora bien, esta proporción de pensionados se amplía en la población del último decil para todas las ciudades. De ellas, es en Barranquilla A. M. donde la tasa es inferior frente a las demás ciudades: en 2018, termina en 13,5 %. En Cartagena, al inicio de la serie, un 12 % de los hogares en decil 10 recibían ingresos por pensión, aumentando a 17,1 %, en 2018. En el caso de Pereira A. M., la proporción comienza con 10,3 %, en 2002, y termina en 2018, con 17,9 %. Finalmente, es Bucaramanga A. M. quien registra la tasa más alta, pasando de 12,8 % a 20,1 % en 2018.

Si complementamos esta información con la que otorga la parte baja de la Figura 4, podemos entender mejor por qué Cartagena y Bucaramanga son las dos ciudades donde el ingreso pensional contribuye más a la desigualdad. Para la población pensionada en el último decil, con excepción de Barranquilla A. M., el valor promedio muestra una tendencia positiva en la mayor parte de la serie de estudio para las ciudades. En Cartagena, el valor de la pensión promedio pasó de \$2 283 407, en 2002, a \$2 397 828, en 2018, y en 6 de los 15 años este rubro estuvo por encima de \$2 500 000 mensuales. En Barranquilla A. M., en cambio, inició con un estimado de \$2 258 348, en 2002, y terminó con \$2 036 019, y solo en dos años las pensiones, en promedio, estuvieron por arriba de los \$2 500 000.

Pereira A. M. es la ciudad que tiene el ingreso pensional promedio del decil 10 más bajo, terminando la serie, en 2018, con una mesada pensional de \$1 919 132.

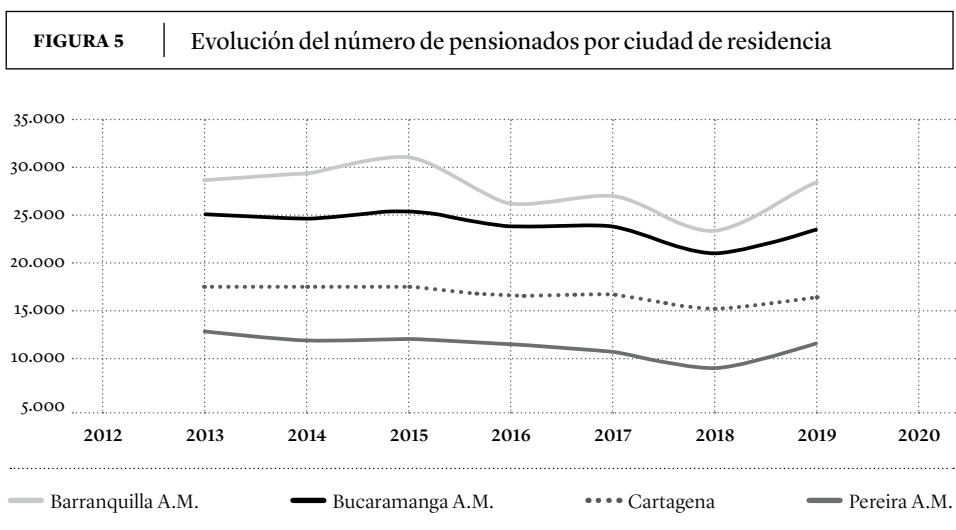
**FIGURA 4** | Evolución del porcentaje de personas que reciben pensiones y los montos promedio por grupos de deciles



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

Bucaramanga A. M., por su parte, inició en 2002 con una pensión promedio de \$2 085 060, y se mantuvo por debajo de los \$2 500 000 durante 11 años de la serie. Para el 2018, terminó en \$2 476 506, justo cuando la proporción de personas que recibían este ingreso era la más alta de la serie. En conclusión, mientras que la proporción de hogares en el decil 10 que reciben ingresos pensionales es similar en Pereira, Cartagena y Bucaramanga, es en las últimas dos ciudades donde los ingresos pensionales promedio del decil 10 son mayores y crecieron más a lo largo del tiempo. En cambio, en Pereira, la mayor proporción de pensionados en el decil 10 no afectó tanto la desigualdad porque los ingresos pensionales fueron, en promedio, más bajos. En Barranquilla, en cambio, las pensiones no aumentaron sustancialmente la desigualdad porque la proporción de pensionados en el decil 10 es menor, y el ingreso pensional se mantuvo estático durante el período analizado.

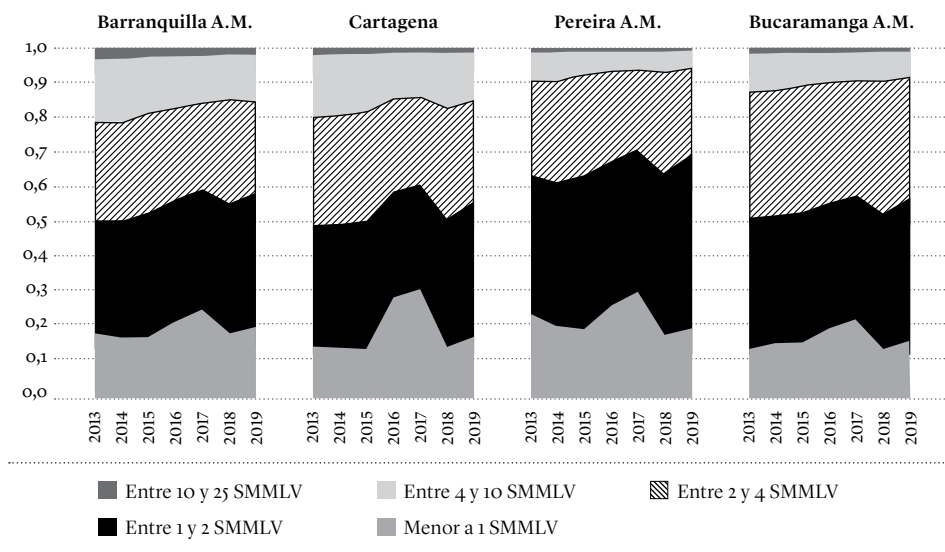
Una forma de contrastar esta información es analizando los registros administrativos depositados en el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), donde se reportan los pensionados que realizan sus aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud (sin incluir los de regímenes especiales). De acuerdo con esta fuente, durante el periodo 2013-2019, Barranquilla A. M. se mantuvo como la ciudad con mayor número de pensionados, seguido de Bucaramanga A. M., Cartagena y Pereira A. M. Sin embargo, al año 2019, las 4 ciudades reportaban una reducción de sus cifras, con respecto a 2013, especialmente en 2018, cuando se registró un -11,7 % en Cartagena, -17,6 % en Barranquilla A. M., -15,7 % en Bucaramanga A. M., y, 28,2 % en Pereira A. M. (Figura 5).



Fuente: MinSalud-SISPRO (2020).

Los rangos del valor de la mesada pensional, medidos en términos de Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) (Figura 6), demuestran que la mayoría de los pensionados en todas las ciudades de análisis reciben entre 1 y 2 SMMLV. Dentro de las particularidades observadas en cada una de ellas, se da que Pereira A. M. tiene, en promedio, la proporción más alta de sus pensionados, con hasta 1 SMMLV, y de aquellos con entre 1 y 2 SMMLV, en comparación con las demás ciudades. Por su parte, Bucaramanga A. M. es la ciudad con mayor proporción, ubicada en el rango de entre 2 y 4 SMMLV. En cambio, las ciudades costeras, tanto Barranquilla como Cartagena, tienen una proporción de pensionados con rangos similares entre 10 y 25 SMMLV, y más de 25 SMMLV. Cabe destacar que las proporciones de estos dos últimos rangos son superiores a las de las ciudades andinas.

**FIGURA 6** | Evolución de la distribución de los pensionados según el rango de la mesada pensional



Fuente: MinSalud-SISPRO (2020).

Con esta información, es posible identificar por qué las pensiones tienen un efecto tan diferente en la desigualdad de ingresos en cada pareja de ciudades. Vale la pena recordar, de la sección anterior, que los cambios en la distribución del ingreso pensional contribuyeron a un aumento de 0,016 en el Gini de Cartagena, y



0,007 en el de Barranquilla. Si bien las pensiones desigualan la distribución total del ingreso en ambas ciudades, su efecto es mucho mayor en Cartagena. Esto se debe a que, por un lado, hay una menor proporción de hogares en los deciles altos que reciben pensión en Barranquilla (13 %) que en Cartagena (17 %). Por otro lado, el monto de la mesada pensional que reciben esos hogares en el decil de mayores ingresos es sustancialmente menor en Barraquilla (alrededor de \$2 000 000) que en Cartagena (\$2 397 828). En la segunda pareja de ciudades, las pensiones tuvieron más o menos el mismo impacto en el Gini, siendo un poco más fuerte en Bucaramanga que en Pereira.

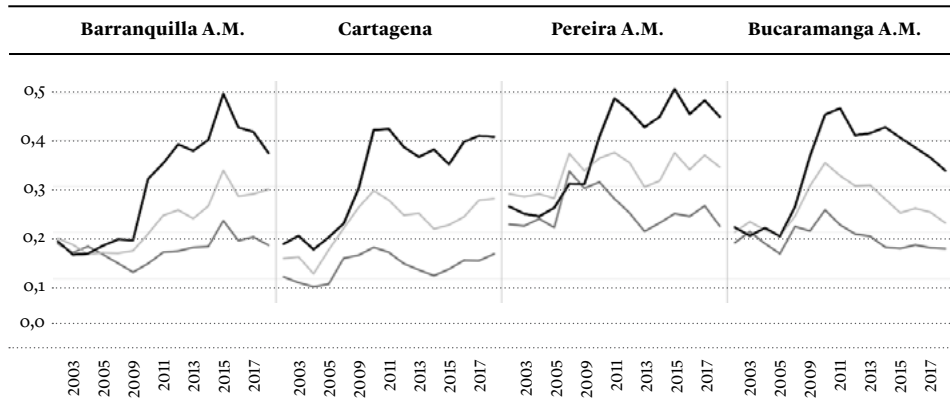
### **Evolución del ingreso de ayudas**

Durante los últimos años, ha crecido el porcentaje de hogares de los deciles más bajos que reciben ayudas, pero el monto de este ingreso se ha mantenido constante. La Figura 7 permite observar la evolución de los ingresos por ayudas por grupos de deciles en las 4 ciudades. Es notorio que la cobertura de las ayudas registra un aumento marcado en los deciles con menores ingresos (1-4), con períodos de expansión diferentes para las ciudades. La expansión va de 2005 a 2010, en Cartagena y Pereira; de 2010 a 2016, en Barranquilla; y de 2008 a 2011, en Bucaramanga. En este período de expansión, el porcentaje de hogares en los deciles más pobres que empiezan a percibir ayudas pasa de alrededor del 20 %, en todas las ciudades, a más del 40 % en Cartagena y Bucaramanga, y a cerca del 50 % en Barranquilla y Pereira. En Cartagena y Pereira no se da una reducción de la cobertura de ayudas en los deciles más pobres en años posteriores, mientras que, en Bucaramanga y Barranquilla, el porcentaje de hogares que reciben ayudas en los deciles 1 al 4 cae desde hace varios años. Esto puede ayudar a explicar por qué las ayudas tienen un menor impacto en la desigualdad en estas dos ciudades.

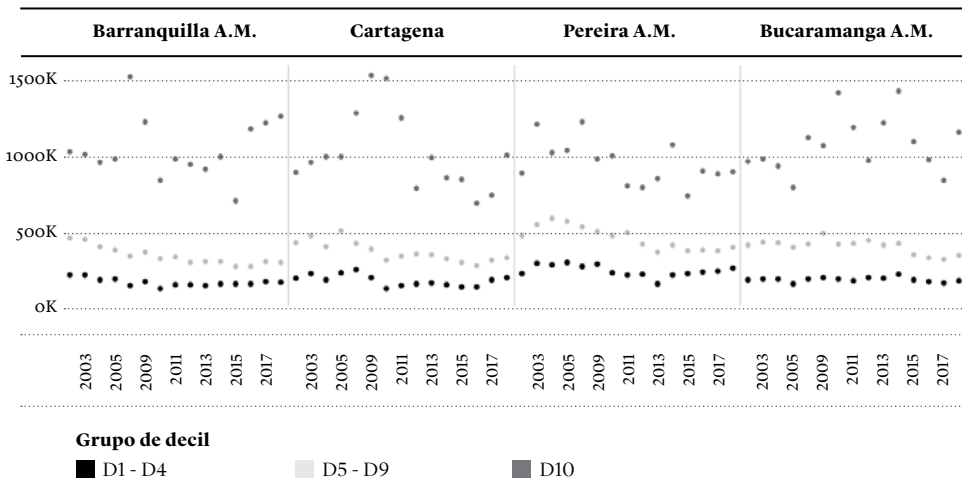
Respecto al monto de las ayudas, en Cartagena, el valor promedio en los deciles del 1 al 4, en el año 2002, se ubicaba en \$209 590 y llegó a los \$213 696, en 2018. En Barranquilla A. M., para los mismos deciles, el monto inició, en 2002, con \$228 946 (superior en \$18 707 al valor inicial de Cartagena) y disminuyó, para 2018, llegando a los \$184 145. Pereira es la ciudad donde, en promedio, los deciles del 1 al 4 recibieron mayor cantidad de recursos en ayudas para los años observados: en 2002 inició con un valor de \$241 724 y, en 2018, llegó a los \$274 780. Bucaramanga es la ciudad que inició con el más bajo valor de ingresos por ayudas en 2002, con \$199 895, y, en 2018, disminuyó el valor de ingresos, superando a Barranquilla solo en \$8021. Vemos así que, en Cartagena y Pereira, crece no solo la cobertura de las ayudas en los deciles de más bajos ingresos, sino que se registra mayor crecimiento en este tipo de ingresos,

**FIGURA 7** | Evolución del ingreso de ayudas por hogares en los deciles

**% DE HOGARES QUE RECIBEN AYUDAS**



**MONTO PROMEDIO**



Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

mientras que en Bucaramanga y Barranquilla hay disminución en la cobertura en los últimos años y reducción en el monto promedio recibido.

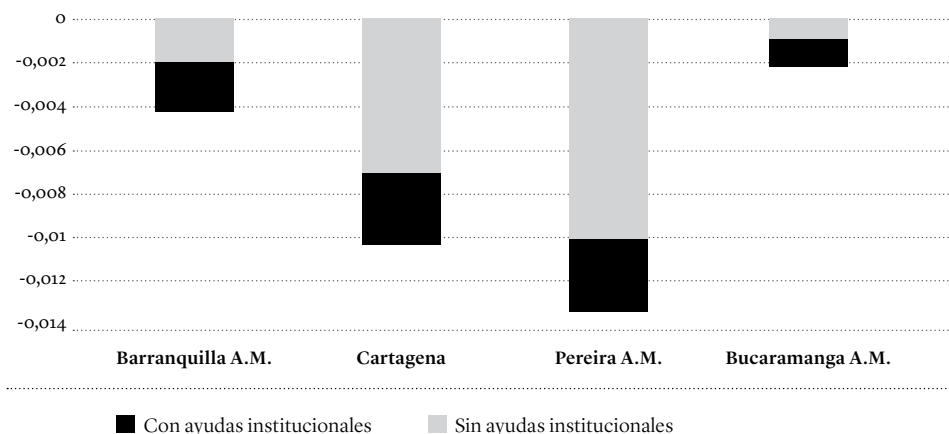
Del comportamiento de los otros deciles, llama la atención que Pereira es la ciudad donde mayor es la proporción de hogares en los deciles intermedios y decil 10 que perciben ingresos por ayudas, llegando a 35 % de los hogares, en deciles 5-9, y 20 % de los hogares del decil 10. En los deciles intermedios, para 2018, Pereira siguió siendo la ciudad con más recursos en promedio por ayuda, ubicándose en \$412 733; y fue Barraquilla la que menos recursos recibió, ubicándose en los \$311 750. En el decil 10, para el mismo año, los montos por ayuda estuvieron por encima de los \$900 000, siendo Barranquilla la que más recursos obtuvo, en promedio, con \$1 268 064; seguido por Bucaramanga, con \$1 164 215; después Cartagena con \$1 015 553, y, para finalizar, Pereira, con \$906 348.

### **El papel del ingreso de ayudas institucionales en la variación de la desigualdad**

Como se recordará de la segunda sección, las ayudas provienen de dos fuentes: ayudas institucionales y ayudas de hogares. Para revisar el impacto de las primeras, dentro de la desigualdad, se realizó una simulación de la descomposición del Gini entre 2002 y 2018, siguiendo a Azevedo *et al.* (2013), esta vez sin incluir el ingreso de ayudas institucionales. Encontramos que las ayudas, en sí, siguen siendo un determinante en la reducción de la desigualdad. No obstante, al discutir las diferencias, se ve que el aporte de las ayudas institucionales es solo de 0,002, en Barranquilla; 0,003, en Cartagena y Pereira A. M.; y de solo 0,001, en Bucaramanga A. M. (Figura 8). Esto indica que, pese a los esfuerzos en la ampliación de la cobertura de los programas sociales, el aporte a la mejora de la distribución de ingresos es reducido, por lo que son las ayudas de hogares las que más responden a este factor.

Pese a lo anterior, los programas sociales se han convertido en el principal canal de transferencias de ingresos monetarios a los hogares. A través de información de registros administrativos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) se observa que durante este período, a nivel nacional, han existido 3 programas sociales claves, los de mayor cobertura son Más Familias en Acción, con 2 400 000 de hogares beneficiarios; Colombia Mayor, con 1 000 000 de adultos mayores en el programa; y Jóvenes en Acción, con 293 000 beneficiarios. Sin embargo, el número de beneficiarios en cada una de las ciudades difiere según el proceso de focalización en la misma y los años de expansión de los programas.

Más Familias en Acción (MFA), de orden nacional, es el programa de transferencias condicionadas más antiguo y grande del país. A través de un incentivo

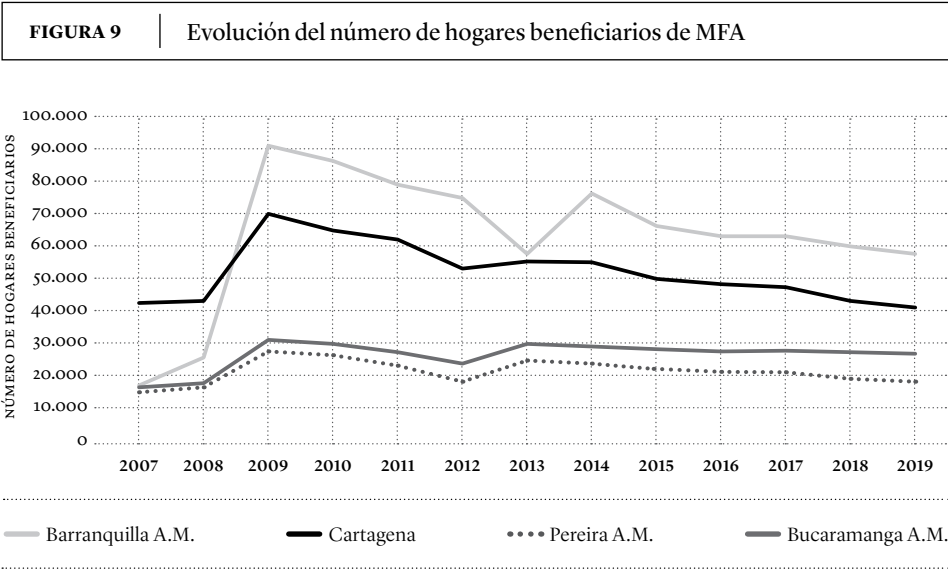
**FIGURA 8** | Aportes de los ingresos de ayudas en la reducción del Gini (2002-2018)

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

económico condicionado, el programa estimula que las familias con niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza y pobreza extrema envíen a los menores a la escuela y reciban las atenciones de salud propias de su edad.

En 2007, Cartagena contaba con cerca de 43 000 hogares beneficiarios, mientras que las otras 3 ciudades tenían alrededor de 17 000. Este comportamiento se observa de manera similar en 2008, pero, para 2009, se dio una expansión en el número de beneficiarios del programa, especialmente en Barranquilla A. M., donde llegó a los 91 400 hogares; en Cartagena, pasó a los 70 600; mientras que, en Pereira A. M. y Bucaramanga A. M., el total de beneficiarios pasó a ser de 28 000 y 31 000, respectivamente. Sin embargo, a partir de 2010, los registros administrativos evidenciaron una reducción en el número de beneficiarios para todas las ciudades.

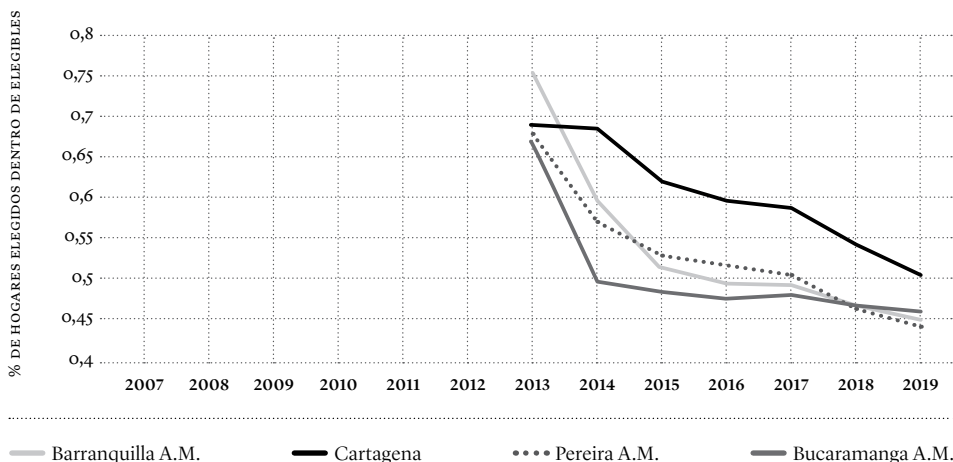
En el par de ciudades del interior del país, el quiebre se da hasta el año 2012, cuando alcanzaron los 19 000 beneficiarios, en el caso de Pereira A. M., y los 24 000, en Bucaramanga A. M. En Cartagena, también se dio en este corte hasta alcanzar los 53 900 beneficiarios. En Barranquilla, el punto de quiebre se dio en 2013, con 57 900 hogares beneficiarios. No obstante, al año siguiente, en cada una de las ciudades se observó una leve expansión de los hogares, siendo la más alta, nuevamente, en Barranquilla A. M., empero, ya para el año 2015, todas empezaron a registrar una tendencia hacia la reducción de beneficiarios. A 2019, Barranquilla A. M. terminó con 58 000 hogares beneficiados; Cartagena, con 41 000; Pereira A. M., con 19 000; y Bucaramanga, con 27 200 hogares dentro del programa (Figura 9).



Fuente: creación propia con base en información de DPS (2020).

Es probable que la reducción del número de hogares beneficiarios suceda por dos formas: 1) la graduación de las familias en el programa, cuando se adquiere un grado de movilidad social con el cual ya no requieren esa ayuda, y 2) una caída en el número de niños de los hogares, pues tal como lo referencian Urrutia y Robles (2021), el programa de Familias en Acción tuvo un efecto en la reducción de menores entre 0 y 11 años de las familias del programa desincentivando y reduciendo el embarazo.

Sin embargo, es plausible considerar que el impacto diferencial que tienen las ayudas en la reducción de la desigualdad esté relacionado con la proporción de hogares que, contando con las condiciones para acceder al programa, fueron efectivamente elegidos. La Figura 10 muestra cómo, a nivel general, Cartagena es la ciudad donde es más alta la proporción de hogares elegibles que realmente hicieron parte del programa, con entre el 50 y el 69 %; seguido de Pereira, que se mantuvo la mayor parte del tiempo entre el 55 y el 45 %; mientras que Bucaramanga, hasta 2017, era la de menor grado de elegibilidad efectivo. Teniendo en cuenta que fueron Cartagena y Pereira A. M. las del impacto más grande de las ayudas en la reducción de la desigualdad, y al observar estas diferencias tanto del número de beneficiarios como del grado de elegibilidad, es posible inferir que el efecto de las ayudas en Cartagena es resultado de las ayudas provenientes de instituciones; mientras que, en Pereira, es por efecto de ayudas de otros hogares.

**FIGURA 10** | Evolución del grado de elegibilidad efectuado en MFA

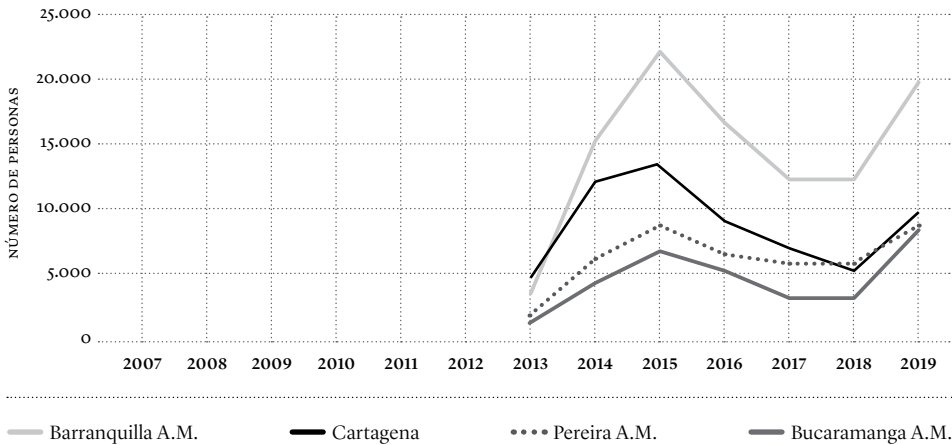
Fuente: elaboración propia a partir de información de DPS (2020).

Un segundo programa social de gran envergadura es Jóvenes en Acción. Este programa entrega un beneficio económico a jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad que estén cursando educación terciaria. A 2013, todas las ciudades tenían menos de 5 000 beneficiarios. El número de beneficiarios se extendió, principalmente, en las ciudades costeras, alcanzando la mayor cantidad de beneficiarios en 2015, siendo el más grande para Barranquilla A. M., con 22 057 beneficiarios; seguido de Cartagena, con 13 551; Pereira A. M., con 8959; y Bucaramanga, con 6986. Durante los siguientes 3 años, el total de beneficiarios de las ciudades y sus áreas metropolitanas se redujo, e incluso el número de jóvenes de Cartagena que participaban del programa llegó a ser inferior al de Pereira A. M. Nuevamente, a 2019, hubo una expansión del número de beneficiarios en todas las ciudades, y, en el caso de Bucaramanga, alcanzó el máximo durante toda la serie (Figura 11).

Un tercer programa de transferencias importante en el país es Colombia Mayor. El programa busca dar un alivio a las personas de la tercera edad que no lograron obtener una pensión, y viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Barranquilla A. M. es la ciudad con el mayor número de beneficiarios al año 2019, con 42 750 personas; seguido de Cartagena y Bucaramanga A. M., con alrededor de 26 700 cada una, y, finalmente, Pereira A. M., con 22 334 beneficiarios.

En resumen, Barranquilla A. M. es la ciudad en la que, en términos absolutos, hay un mayor número de beneficiarios de los programas sociales, lo cual podría

**FIGURA 11** | Evolución del número de personas beneficiarias en Jóvenes en Acción



Fuente: elaboración propia a partir de información de DPS (2020).

estar relacionado con el tamaño de la población, pues de las ciudades de análisis es la de mayor número de habitantes (1 900 000 de personas). Sin embargo, esta relación se pierde en las siguientes ciudades, pues, en segundo lugar, se encuentra Bucaramanga A. M. (1 100 000), seguida de Cartagena (1 000 000), siendo en esta última ciudad donde hay un mayor número de beneficiarios en programas como MFA y Jóvenes en Acción. De hecho, el total de beneficiarios de Bucaramanga A. M. en estos dos programas se asemeja al total obtenido por Pereira A. M., un área metropolitana con una población 42 % más pequeña (643 000). Esta podría ser una de las razones por las cuales, en Cartagena y Pereira A. M., el efecto es más notorio. No obstante, cabe resaltar que la asignación del número de beneficiarios de cada programa depende del proceso de focalización tanto de los municipios a intervenir como de los hogares y personas en cada uno de ellos.

## Conclusiones

Este artículo presenta una serie de aspectos que permiten nutrir el debate en los estudios de desigualdad, pues muestra el panorama de la desigualdad urbana a escala subnacional (Bucaramanga A. M., Pereira A. M., Cartagena y Barranquilla A. M.) e identifica el papel de las pensiones y las ayudas como determinantes en sus

trayectorias de la reducción de la desigualdad a lo largo de 16 años (2002-2018). Los principales resultados indican que, si bien al descomponer la variación del Gini en este período, los ingresos por ayudas y pensiones pudieron representar una menor participación en comparación de lo que representó el ingreso laboral, estos dos tipos de ingresos no labores sí permiten analizar las diferentes coyunturas sociales en las ciudades que favorecen o desfavorecen las trayectorias de la desigualdad. Por ejemplo, las ayudas favorecieron la reducción de la desigualdad especialmente en Pereira A. M. y Cartagena, mientras que las pensiones tendieron a aumentarla en Cartagena y Bucaramanga A. M. Por lo anterior, la primera contribución de este artículo es poder inferir que, tanto las ayudas como las pensiones, son dos fuentes de ingreso determinantes para entender la desigualdad en Colombia a escala subnacional, donde el papel de las ayudas en la desigualdad podría contraponer el peso de las pensiones en la distribución del ingreso.

Parte de estos resultados se observan al realizar el análisis por grupos de distribución. Una segunda contribución de nuestros hallazgos se da al identificar la relación directa entre el ingreso de ayudas y la parte baja de la distribución, y el ingreso de pensiones con la parte alta. En términos de las ciudades estudiadas, encontramos que hay algunas salvedades en nuestros hallazgos. Por ejemplo, las ayudas tuvieron menor impacto en la disminución de la desigualdad en ciudades como Bucaramanga A. M. y Barranquilla A. M. Esto sugiere que, en esas ciudades, habría que explorar más a fondo las otras fuentes de ingresos y los procesos de focalización de los programas de transferencias, pues al realizar la descomposición sin contabilizar el ingreso de ayudas institucionales no se observa un aporte significativo en la reducción de la desigualdad, lo que significaría que en estas dos ciudades, hasta el momento, el mayor aporte se da por las ayudas de otros hogares.

Otro aporte al debate de la política social suscitado mediante los resultados de nuestra investigación se da al evidenciar la correlación entre el grado de elegibilidad de uno de los programas de transferencias condicionadas y las ciudades donde el efecto fue mayor en la reducción de la desigualdad, pues permitiría esbozar, en futuras investigaciones, el papel de la focalización en la asignación de los beneficiarios, pues, en definitiva, son ellos los encargados de definir los criterios de entrada, permanencia y salida de estos. Por ende, si existe una correcta focalización, los hogares de ingresos más bajos tendrán una mayor representación de las transferencias en el ingreso, lo que representa un mayor impacto en el bienestar del hogar; en cambio, si existen errores de inclusión, los hogares de ingresos altos recibirán trasferencias que significarán muy poco dentro de su ingreso total y el efecto del programa desaparecerá (Urrutia; Robles, 2021), generando, a largo plazo, una peor distribución



del ingreso. Por otro lado, no hay que desconocer las diferentes externalidades que se pudieron presentar a lo largo de estos años, como, por ejemplo, que en este tipo de ciudades exista una mayor población identificada como potencial beneficiaria, que en ellas fueron más intensivas las campañas para incentivar la inscripción en las convocatorias de los programas sociales o que, a la par de los programas nacionales, se crearon programas locales que favorecieron la redistribución del ingreso total en la ciudad.

En cuanto al análisis del ingreso pensional, nuestra investigación se convierte en un insumo para el estudio del sistema pensional y las reformas que favorecería la redistribución del ingreso total. Esto considerando que, para la revisión de los efectos del ingreso pensional es importante tener en cuenta el régimen al que pertenecen, pues el impacto de este rubro en la desigualdad depende de si se consideran como ingreso diferido –cuando las personas reciben un monto similar a lo que ahorraron en su vida laboral– o como transferencia directa –cuando las personas reciben más de lo que contribuyeron o los ingresos pensionales no están relacionados con las contribuciones–. Para Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez (2013), en el primer caso, las contribuciones al sistema pensional se cuentan como un ahorro obligado y se suman al ingreso de mercado, mientras que, en el segundo caso, se cuentan como impuestos y se deducen del ingreso de mercado para dar el ingreso disponible. Cabe mencionar que nuestra investigación no pudo abordar esta segregación, puesto que no fue posible contar con información suficiente de registros administrativos que permitieran contrastar en cuál de los regímenes de pensión se encontraban los pensionados en cada una de las ciudades.

Con todo lo anterior, es importante que posteriores investigaciones, encaminadas al estudio de la desigualdad subnacional, puedan enfocarse en el papel del tamaño de la informalidad del mercado laboral y el nivel de cualificación de los ocupados, pues, indirectamente, terminan causando efectos colaterales en los ingresos pensionales y de ayudas, considerando que, en la actualidad, en las ciudades con los mercados laborales más informales suele haber una peor distribución del ingreso. Es plausible suponer que la menor proporción de empleos formales con altos niveles de cualificación concentren altos salarios con prestaciones sociales que conducen a altas asignaciones de pensiones en la ciudad, a largo plazo, a la par que se registra una mayoritaria proporción de la población con menor cualificación que requiera de ayudas para enfrentar choques constantes que afectarían su ingreso.

## Referencias

- Acosta, Olga Lucia; Azuero-Zúñiga, Francisco; Concha-Llorente, Tomás (2017). *El ingreso y su distribución en Colombia. Hogares o empresas: ¿quién debe tributar?* Bogotá: CEPAL.
- Acosta, Pablo; Calderon, Cesar; Fajnzylber, Pablo; López, Humberto (2008). What is the Impact of International Remittances on Poverty and Inequality in Latin America? *World Development*, 36, 89-114.
- Ankar, Carsten (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11, 389-401. <https://doi.org/10.1080/13645570701401552>
- Arza, Camila (2008). Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 1-28.
- Attanasio, Orazio; Battistin, Erich; Fitzsimons, Emla; Vera-Hernandez, Marcos (2005). How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia. *The Institute for Fiscal Studies-Briefing Note*, 54.
- Azevedo, Joao Pedro; Inchaust, Gabriela; Sanfelice, Viviane (2013). *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Busso, Matías; Messina, Julián (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington, DC: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>
- Berdegúe, Julio A.; Carriazo, Fernando; Jara, Benjamín; Modrego, Félix; Soloaga, Isidro (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, 56-71.
- Brown, Robert L.; Prus, Steven G. (2004). Social Transfers and Income Inequality in Old Age: A Multinational Perspective. *North American Actuarial Journal*, 8, 30-36.
- Cuadros-Meñaca, Andrés (2020). Remittances, Health Insurance, and Pension Contributions: Evidence from Colombia. *World Development*, 127, 104766. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104766>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2002-2005). Encuesta Continua de Hogares - Microdatos - ECH [Archivo .txt]. Recuperado de [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about\\_collection/7/1](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/7/1)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2008-2018). Gran Encuesta Integrada de Hogares - Microdatos - GEIH [Archivo .txt, .csv]. Recuperado de [http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about\\_collection/23/1](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/MICRODATOS/about_collection/23/1)

- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS (2020). Información DTMC\_UNIV\_ROSARIO.xlsx - S-2020-1300-246198. Años 2007-2019 [Archivo .xlsx].
- De la Maisonneuve, Christine (2015). Reforming the Pension System to Increase Coverage and Equity in Colombia. *OECD Working Papers*, 1235.
- Deaton, Angus (2015). *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Madrid: Editorial FCE.
- Garay, Luis Jorge; Espitia, Jorge (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- García-Jaramillo, Sandra; Hill, Jennifer (2010). Impact of Conditional Cash Transfers on Children's School Achievement: Evidence from Colombia. *Journal of Development Effectiveness*, 2, 117-137.
- Ginn, Jay; Arber, Sara (1999). Changing Patterns of Pension Inequality: The Shift from State to Private Sources. *Ageing & Society*, 19, 319-342.
- Joumard, Isabelle; Londoño-Vélez, Juliana (2013). *Income Inequality and Poverty in Colombia (Part 2). The Redistributive Impact of Taxes and Transfers*. OECD Working Papers, 1037.
- López-Castaño, Hugo; Lasso-Valderrama, Francisco (2012). El mercado laboral y el problema pensional colombiano. *Borradores de Economía*, 736. <https://doi.org/10.32468/be.736>
- Lustig, Nora (2017). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Peru, and Uruguay*. Working Paper 427. Estados Unidos: Center for Global Development.
- Lustig, Nora; Lopez-Calva, Luis F.; Ortiz-Juarez, Eduardo (2013). *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad -MESEP (2012). Pobreza monetaria en Colombia. Nueva metodología y cifras 2002-2010 [PDF]. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf)
- Mihaylova, Svilena; Bratoeva-Manoleva, Silviya (2017). Social Transfers and Income Inequality in Bulgaria. *South East European Journal of Economics and Business*, 12(1), 38-49. Recuperado de <http://journal.efsa.unsa.ba/index.php/see/article/view/512/138>
- Milanovic, Branko (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ministerio de Salud y Protección Social - MinSalud (2020). RESPUESTA - Solicitud de información de Cubo - Pensionados.xlsx. Años 2007-2019 [Archivo .xlsx]

Moller, Lars Christian (2012). *Fiscal Policy in Colombia: Tapping its Potential for a More Equitable Society*. Washington, DC: World Bank.

Nieto-Ramos, Alejandro (2014). *El efecto de las pensiones sobre la desigualdad de ingresos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes/CEDE.

Olivera, Javier; Zuluaga, Blanca (2014). The Ex-Ante Effects of Non-Contributory Pensions in Colombia and Peru. *Journal of International Development*, 26, 949-973.

Pfütze, Tobias; Rodríguez-Castelán, Carlos (2015). Can a Small Social Pension Promote Labor Force Participation? Evidence from the Colombia Mayor Program. *Policy Research Working Papers*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7516>

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Bogotá: FCE.

Sánchez-Torres, Roberto Mauricio (2015). Descomposiciones de los cambios en la pobreza en Colombia 2002-2012. *Desarrollo y Sociedad*, 75, 349-398.

Santa María, Mauricio; Steiner, Roberto; Botero, Jorge H.; Martínez, Mariana; Millán, Natalia (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Bogotá: Fedesarrollo.

Urrutia, Miguel; Robles, Christian (2021). *Política social para la equidad en Colombia, historia y experiencias*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

World Bank (2018). *GINI index (World Bank estimate)*. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

## Anexos

<b>ANEXO 1</b>	<b>Resultados de la descomposición de la variación del Gini entre 2002 y 2018</b>
----------------	---

<b>Efecto</b>	<b>Nacional</b>	<b>Barranquilla A. M.</b>	<b>Cartagena</b>	<b>Pereira A. M.</b>	<b>Bucaramanga A. M.</b>
Participación de adultos	-0,012	-0,01	-0,006	-0,013	-0,013
Participación de ocupados	-0,005	-0,011	-0,009	-0,01	-0,013
Ingreso laboral	-0,028	-0,054	-0,033	-0,049	-0,038
Ingreso de ayudas	-0,02	-0,004	-0,01	-0,013	-0,002
Ingreso de pensiones	0,006	0,007	0,016	0,009	0,011
Ingreso de ganancias	0,001	-0,004	0	0,001	0,003
Otros ingresos	-0,001	-0,007	0,009	0,005	0,001
Variación	-0,059	-0,082	-0,033	-0,069	-0,051

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).

<b>ANEXO 2</b>	<b>Resultados en porcentaje de la descomposición de la variación del Gini entre 2002 y 2018</b>
----------------	---

<b>Efecto</b>	<b>Nacional</b>	<b>Barranquilla A. M.</b>	<b>Cartagena</b>	<b>Pereira A. M.</b>	<b>Bucaramanga A. M.</b>
Participación de adultos	-20,3 %	-12,0 %	-18,2 %	-18,6 %	-25,5 %
Participación de ocupados	-8,5 %	-13,3 %	-27,3 %	-14,3 %	-25,5 %
Ingreso laboral	-47,5 %	-65,1 %	-100,0 %	-70,0 %	-74,5 %
Ingreso de ayudas	-33,9 %	-4,8 %	-30,3 %	-18,6 %	-3,9 %
Ingreso de pensiones	10,2 %	8,4 %	48,5 %	12,9 %	21,6 %
Ingreso de ganancias	1,7 %	-4,8 %	0,0 %	1,4 %	5,9 %
Otros ingresos	-1,7 %	-8,4 %	27,3 %	7,1 %	2,0 %
Variación	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %	-100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2002-2005; 2008-2018).



# Desigualdades en el mercado laboral urbano-rural en Colombia, 2010-2019<sup>\*</sup>

DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4939>

*Rural-Urban Inequality in the Labor Market  
in Colombia, 2010-2019*

---

**Andrea Otero-Cortés\*\***

Banco de la República (Colombia)

**Edson Acosta-Ariza\*\*\***

Banco de la República (Colombia)

.....

\* Una versión previa de este manuscrito circuló con el título “El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019” en la colección Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana núm. 281 del Banco de la República (Colombia). Agradecemos a Jaime Bonet, Luis Armando Galvis, Javier Pérez, Diana Ricciulli, María Aguilera, Yuri Reina y los evaluadores anónimos por los comentarios que enriquecieron este trabajo. De igual manera, agradecemos a los asistentes a los seminarios del Banco de la República en Medellín y Bucaramanga por sus preguntas y sugerencias. Las opiniones y resultados de este trabajo no comprometen al Banco de la República ni a su junta directiva. Todos los errores y omisiones son nuestra responsabilidad. Artículo de investigación recibido el 15.07.2021 y aceptado el 28.03.2022.

\*\* Investigadora del Banco de la República. Correo electrónico: [aoteroco@banrep.gov.co](mailto:aoteroco@banrep.gov.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3992-4716>

\*\*\* Asistente de investigación, Banco de la República. Correo electrónico: [practcart1@banrep.gov.co](mailto:practcart1@banrep.gov.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5375-9748>

### **Cómo citar/How to cite**

Otero-Cortés, Andrea; Acosta-Ariza, Edson (2022). Desigualdades en el mercado laboral urbano-rural en Colombia, 2010-2019. *Revista CS*, núm. especial, 173-219. <https://doi.org/10.18046/recs.iEspecial.4939>



## Resumen

### *Abstract*

---

La desigualdad en Colombia ha sido ampliamente documentada desde distintas ópticas, pero poco se sabe sobre las desigualdades en el contexto urbano-rural. Este trabajo estudia la desigualdad urbano-rural en el mercado laboral mediante el uso de una descomposición Blinder-Oaxaca para los ingresos laborales y una caracterización de los mercados laborales rurales y urbanos. Encontramos que cerca del 60% de la brecha en ingresos laborales se explica por factores observados de los trabajadores como el nivel educativo y edad; el restante 40% se debe a características no observadas, como preferencias de los empleadores, habilidad de los trabajadores, etc. Identificamos tres condiciones del mercado laboral rural que explican y promueven la brecha en ingresos laborales urbano-rural: i) baja participación laboral femenina y altas tasas de desempleo en comparación con sus contrapartes urbanas; ii) informalidad laboral significativamente más alta que en las zonas urbanas; y iii) mayor incidencia del trabajo infantil.

#### **PALABRAS CLAVE:**

desigualdad, mercado laboral rural, informalidad, ingresos laborales, trabajo infantil

.....

The inequality in Colombia has been widely documented from different perspectives, but little is known about inequalities in the urban-rural context. This paper studies urban-rural inequality in the labor market using a Blinder-Oaxaca decomposition for labor income and characterization of rural and urban labor markets. We find that about 60% of the urban-rural earnings gap is explained by observed worker factors such as educational level and age; the remaining 40% is due to unobserved characteristics such as employer preferences, worker's ability, etc. We identify three rural labor market conditions that explain and promote the urban-rural labor income gap: i) low female labor participation and high unemployment rates compared to their urban counterparts; ii) significantly higher labor informality that in urban areas; and iii) high incidence of child labor.

#### **KEYWORDS:**

Inequality, Rural Labor Markets, Informality, Labor Income, Child Labor



## Introducción

La persistencia de la desigualdad en Colombia tanto en ingresos como en oportunidades ha sido ampliamente documentada. Aunque la desigualdad de ingresos presentó una reducción importante entre 2010 y 2019, como lo indican las estadísticas basadas en el coeficiente de Gini, el progreso en esta dimensión parece haberse revertido por completo a raíz de la crisis económica y social propiciada por la pandemia de la COVID-19, lo cual hace aún más urgente entender qué impulsó la reducción de la desigualdad de ingresos durante la década anterior para poder volver a avanzar en esa dimensión.

Para Colombia, existe un abanico importante de estudios que analizan la desigualdad en ingresos en zonas urbanas, entre hombres y mujeres, entre habitantes de distintas regiones del país y entre personas de distintas etnias (Galvis-Aponte *et al.*, 2021; Bonilla-Mejía, 2011; Cepeda-Emiliani; Cardona-Sosa; Barón, 2014). Sin embargo, para entender la desigualdad en Colombia es importante también estudiar las desigualdades desde la perspectiva urbano-rural<sup>1</sup>, ya que estas han estado en el corazón del conflicto social que ha vivido el país históricamente; y conocer sus determinantes es fundamental para plantear mejores políticas públicas que busquen nivelar la cancha entre las ciudades y los municipios rurales. Es importante notar que parte del vacío existente en términos de la literatura en este campo se debe a la dificultad que existe en el acceso a la información para estas zonas del país<sup>2</sup>.

El presente documento estudia cuáles son los determinantes de la brecha salarial entre los trabajadores urbanos y rurales para Colombia mediante un ejercicio de descomposición de tipo Blinder-Oaxaca con corrección de Heckman por sesgo de selección, en donde encontramos que cerca del 60 % de la brecha se puede explicar por factores observados como escolaridad, edad (que aproxima la experiencia laboral), sexo y estatus de formalidad laboral; pero una parte importante de la brecha

.....  
1. En este estudio se entiende por área rural al dominio *centros poblados y rurales dispersos* (CPRD) de la GEIH (ver anexo 1). Los resultados mostrados cobijan todo el territorio nacional considerado cabecera o centro poblado rural disperso, excepto las regiones de la Amazonía, la Orinoquía y San Andrés.

2. En materia de desigualdad de ingresos, es importante estudiar las distintas fuentes de ingreso tanto laboral como no laboral que perciben las personas. Sin embargo, en el caso colombiano existe la dificultad del acceso a datos tanto de encuestas como administrativos sobre los ingresos no laborales, y en particular, ingresos de capital. Es por esto que los estudios sobre desigualdad se basan fundamentalmente en ingresos laborales, los cuales se pueden aproximar por medio de la GEIH y registros administrativos de contribuciones a seguridad social (planilla integrada de liquidación de aportes - PILA) en el caso de los trabajadores formales. Sin embargo, la GEIH solo es representativa para el dominio rural como un todo y no permite desagregaciones dentro de la ruralidad con suficiente poder estadístico; y la PILA solo incluye a los trabajadores formales por definición, los cuales están subrepresentados en la ruralidad.

depende de factores no observados, entre los cuales se pueden encontrar preferencias de los empleadores por cierto tipo de empleados (sexo o etnia, entre otros), calidad de la educación o la habilidad no observada del trabajador.

Para entender por qué el mercado laboral rural, en contraposición a lo que sucede en las zonas urbanas, puede estar presentando los resultados encontrados en la descomposición, documentamos tres problemas que afectan específicamente a los mercados laborales rurales y que pueden contribuir a la persistencia de las desigualdades urbano-rurales en materia de ingresos: i) las altas tasas de informalidad laboral rural; ii) la baja participación laboral y alta tasa de desempleo femenina con respecto a los resultados de los hombres del mismo dominio geográfico y de las mujeres ubicadas en las cabeceras; y iii) la incidencia del trabajo infantil rural, que lleva al abandono del sistema educativo tradicional.

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), para 2019 el 22 % de la población de Colombia se ubicaba en los centros poblados rurales dispersos (CPRD). De dicha población, estimada en 11 000 000 de habitantes (53 % hombres y 47 % mujeres), 4 700 000 estaban ocupados y 331 000 se encontraban desocupados según las definiciones estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La población en las zonas rurales de Colombia se caracteriza por tener menores niveles de educación que las zonas urbanas y trabajar principalmente en el sector agrícola, el cual le da empleo a cerca del 60 % de los trabajadores rurales. Este sector se caracteriza por tener una mano de obra más volátil que la urbana, que depende del ciclo de las cosechas o de las actividades pecuarias que se desarrollen en el entorno, y de actividades comerciales a pequeña escala. Como se muestra en las siguientes secciones, el 66 % de las personas ocupadas tienen trabajos por cuenta propia o como jornaleros. La mayoría de estas ocupaciones son informales, sin ningún tipo de protección social (DANE, 2019a).

Esto quiere decir que los trabajadores en las zonas rurales de Colombia tienen acceso a empleos que pueden ser considerados de menor calidad en cuanto a la estabilidad que ofrecen, su baja remuneración y nivel de formalización medido a través del aporte a pensiones. Estas características del empleo rural tienen consecuencias directas en la calidad de vida, la vulnerabilidad y la protección en la vejez de las personas que viven en la ruralidad. Además, están directamente asociadas con la pobreza de dichos hogares, dado que los trabajadores no tienen suficientes ingresos laborales para superar la línea de pobreza rural y ponen al hogar en riesgo de caer en pobreza multidimensional al tener, por ejemplo, la obligación de sacar a sus hijos de la escuela para que trabajen y generen ingresos, o de habitar viviendas con condiciones insuficientes.

Adicionalmente, las mujeres en zonas rurales de Colombia siguen presentando tasas de desempleo más altas que los hombres y mujeres en zonas urbanas, así como una participación en el mercado laboral más baja que su contraparte urbana. Esto tiene implicaciones importantes en materia de equidad de género. Es por esto que el componente de género debe ser transversal al estudio de la desigualdad en todos los ámbitos y, en particular, en el mercado laboral, dado que, por una parte, observamos unas estadísticas laborales que no contabilizan como ocupación las horas dedicadas por las mujeres en zonas rurales a trabajar en actividades domésticas no remuneradas a precios de mercado, tales como el cultivo de frutas y verduras para el autoconsumo o la preparación de alimentos; y por otra parte, también hay evidencia de que esta menor participación en el mercado laboral remunerado en la ruralidad vuelve económicamente dependientes a las mujeres y aumenta su probabilidad de sufrir violencia doméstica (Iregui-Bohórquez; Ramírez-Giraldo; Tribín-Uribe, 2019).

El problema del trabajo infantil, aunque ha disminuido en el país, aún sigue siendo más recurrente en las áreas rurales de Colombia. La tasa de trabajo infantil, según lo reporta el DANE, disminuyó casi 5 puntos porcentuales (pp) de 2012 a 2019. Este indicador fue tres veces mayor para los CPRD (10,4 %) en comparación con las cabeceras (3,5 %) para el último trimestre de 2019 (DANE, 2020a)<sup>3</sup>. Esto muestra que la práctica ilegal del empleo de menores sigue sucediendo con mayor frecuencia en las zonas rurales, lo cual plantea una trampa de pobreza que tiene consecuencias irreversibles y de muy largo plazo en los hogares rurales. Los niños y adolescentes en la ruralidad tienen más incentivos para desertar del sistema educativo por dos vías: al contar con la posibilidad de trabajar y generar ingresos que se necesitan en sus hogares, y al estar expuestos a un entorno que convierte el estudio en desafío por las distancias que deben recorrer, debido a la menor cobertura en la ruralidad y a la falta de recursos de las escuelas rurales para promover la permanencia de sus estudiantes en el sistema educativo<sup>4,5</sup>. Esta mayor deserción escolar termina por afectar sus oportunidades futuras de acceder a trabajos de mejor calidad y mejor remunerados por su baja escolaridad, y los deja en mayor riesgo de caer en la pobreza como adultos o nunca salir de ella, tener sus propios hijos en mayores condiciones de vulnerabilidad económica y de oportunidades, y por consiguiente, seguir ali-

3. Módulo de Trabajo Infantil de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Ver <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/trabajo-infantil/trabajo-infantil-historicos>

4. Para comienzos de la década de 2000, la deserción escolar en las zonas rurales era cuatro veces más alta que en las zonas urbanas. Ver: <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87159.html>

5. Para entender las causas de la deserción escolar urbana versus rural, ver: [https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-293674\\_archivo\\_pdf\\_institucional.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-293674_archivo_pdf_institucional.pdf)

mentando el círculo vicioso de la pobreza. A través de este canal se crean trampas de pobreza persistentes en el tiempo y, en consecuencia, aumenta la desigualdad urbano-rural al privar a la niñez rural de las oportunidades mínimas necesarias para estar en una senda de mejores ingresos en la adultez.

Los tres factores vistos, en conjunto, explican las particularidades del mercado laboral rural con respecto al mercado laboral urbano y se alimentan entre sí, promoviendo la persistencia de las brechas urbano-rurales en materia de ingresos laborales, lo cual genera más desigualdad.

Este documento se divide en 7 secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta una revisión de la literatura relevante para entender el contexto de la desigualdad urbano-rural y las brechas en el mercado laboral en América Latina y Colombia. En la tercera se presenta una descripción de los indicadores de desigualdad y pobreza en las zonas urbanas y rurales del país. La cuarta presenta una descomposición de la brecha de ingresos urbano-rurales usando la metodología de Blinder-Oaxaca con corrección de Heckman. La quinta incluye un análisis detallado comparando el mercado laboral rural y urbano. La sexta, a su turno, discute las principales políticas públicas con un enfoque rural en materia de generación de ingresos y potenciales efectos en el mercado laboral; y la séptima contiene las conclusiones.

## Revisión de literatura

Para Colombia, Galvis-Aponte *et al.* (2021) realizan un ejercicio de microdescomposición para estudiar los determinantes de la desigualdad monetaria; encuentran que la gran reducción en desigualdad de ingresos que experimentó Colombia en la última década –periodo en el cual el coeficiente de Gini del país pasó de 0,56 a 0,525– está asociada principalmente a componentes laborales. Esto se debe a que el crecimiento de los retornos a la educación para los trabajadores de bajo nivel educativo fue mayor que para los trabajadores con educación superior, lo cual hizo que la brecha en ingreso laboral se cerrara de forma paulatina. Lustig, López-Calva, Ortiz-Juárez, y Monga (2015), por su parte, encuentran un resultado similar para América Latina entre 2000 y 2015, cuando todos los países de la región experimentaron una caída en la desigualdad que puede ser explicada en un 60 % por la distribución de los ingresos laborales: los salarios de los trabajadores con bajo nivel educativo crecieron mucho más rápido que aquellos de los trabajadores con educación terciaria. Incluso, Campos-Vázquez, López-Calva y Lustig (2016) documentan que para países como México hubo una estagnación en los salarios de la población con mayor escolaridad.

Posso (2010) realizó para Colombia un ejercicio de descomposición siguiendo a Melly (2005), el cual es una extensión de la descomposición de Oaxaca-Blinder que

toma en cuenta la distribución del término de error del modelo. Los años estudiados fueron 1984, 1995 y 2005. Los resultados arrojaron que para el periodo 1995-2005, los ingresos de las personas con educación superior y posgrado crecieron después del percentil 70, lo cual corresponde a las personas más ricas de la distribución de ingresos. De manera general, el autor reporta que la composición educativa de los trabajadores ha provocado un aumento de la desigualdad, es decir, existe una brecha entre los más educados y los menos educados, y esto se observa en los retornos de la educación.

Aunque parecen oponerse a los anteriormente descritos, en realidad estos resultados son parte de la misma historia: en la década de 1990 los salarios de los trabajadores con educación terciaria aumentaron de manera significativa, debido a que eran relativamente escasos estos empleados y sus habilidades eran altamente valoradas en el mercado. Entre 2005 y 2014 observamos una expansión significativa del acceso a la educación superior, lo cual se refleja en un aumento de casi 20 puntos porcentuales en la tasa de cobertura bruta en este nivel educativo<sup>6</sup>: pasó de 28,4 % a 47 %. A su turno, esto dio lugar a un gran incremento en el número de graduados, que en algunas ocupaciones supera las vacantes disponibles; ello hace que los salarios en este grupo poblacional no sigan creciendo o incluso caigan, dado el incremento en la oferta de profesionales.

Vélez, Leibovich, Kugler, Bouillón y Núñez (2005) realizan un ejercicio de microdescomposición para medir la contribución de ciertos factores en la desigualdad de ingresos en Colombia para los periodos 1978-1988 y 1988-1995; es este uno de los pocos trabajos que abordan el problema desde el enfoque urbano-rural. Sus resultados muestran que, para el área urbana, los factores más importantes que explican la reducción de la desigualdad son los retornos de la educación y la varianza de los residuales (factores no observados) para el periodo 1978-1988, y alcanzan a explicar una reducción de 2,3 y 2,4 puntos en el coeficiente de Gini, respectivamente. Mientras que para el periodo 1988-1995, los retornos de la educación presentaron un impacto neutral. Para el área rural solo se tuvo en cuenta el periodo 1988-1995 debido a calidad de la información; los resultados arrojaron que los retornos de la educación y la experiencia explicaron una disminución en el coeficiente de Gini de 1,2 y 1,3 puntos, respectivamente.

De Lima, Costa, Mariano, Justo y Carvalho (2019) y Russo, Parré y Alves (2016) estudian las brechas salariales para Brasil entre trabajadores urbanos y rurales usando dos metodologías de descomposición distintas (regresión cuantílica no condicionada y descomposición de Oaxaca-Blinder con corrección de Heckman, respectivamente),

6. Ver [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-350451\\_recurso\\_4.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-350451_recurso_4.pdf)

pero encuentran resultados similares: las diferencias en educación explican cerca de la mitad de la brecha y la otra mitad se debe a factores no observados. Sin embargo, De Lima *et al.* (2019) también encuentran que los trabajadores rurales que migran a zonas urbanas logran tener mejores remuneraciones que los trabajadores que permanecen en la ruralidad, lo cual indica que las estructuras de retornos funcionan de maneras distintas en ambos mercados laborales.

Analizando un horizonte de tiempo más largo para Brasil, Ferreira, Sergio y Messina (2022) encuentran que la gran caída en desigualdad ocurrida entre 1995 y 2012, cuando el Gini pasó de 0,5 a 0,41, se debió principalmente a la caída en los retornos asociados a la experiencia laboral. Es decir, cada año adicional de experiencia laboral generó menos valor para el trabajador, y esto por sí solo explicó el 53 % de la caída del Gini. La reducción de las disparidades salariales por género, etnia y urbano-rural explican el restante 47 %. Adicionalmente, los autores llaman la atención sobre el incremento mecánico en desigualdad que se da cuando hay retornos a la educación que son convexos. Sin embargo, la evidencia reciente tanto para México como para Colombia parece encontrar una relación en forma de U invertida entre población altamente educada y desigualdad: a partir de que cierta proporción de la fuerza laboral esté altamente educada, la escolaridad empieza a ser un factor equalizador y no causante de desigualdades; antes de llegar a ese nivel, los retornos crecientes de la educación van a causar desigualdad.

Para el caso mexicano, Michaelsen y Haisken-DeNew (2015) estudian las diferencias salariales entre las áreas urbanas y rurales usando una descomposición de Oaxaca-Blinder. Los autores encuentran que los salarios son significativamente más altos en la parte urbana tanto en el sector formal como en el informal, pero en el sector formal esta brecha en salarios es explicada por factores observados como el nivel educativo de los trabajadores, la experiencia y las habilidades cognitivas, mientras que en el informal la brecha salarial urbano-rural se debe, sobre todo, a factores no observados, asociados a los retornos de experiencia laboral. Adicionalmente, los autores encuentran que esta mejor remuneración de la experiencia laboral en el mercado laboral informal urbano fomenta la migración desde la ruralidad de trabajadores con baja escolaridad, pero bastantes años acumulados de experiencia.

## **Pobreza y desigualdad en el contexto de Colombia**

Históricamente, la pobreza, medida bajo los enfoques de línea de pobreza y multidimensional, no solo ha sido muy alta, sino que es notablemente más alta en las zonas rurales del país que en las cabeceras (cuadro 1, figura 1). Esto se observa en la gran diferencia de más de 15 pp en incidencia de pobreza monetaria que se observa



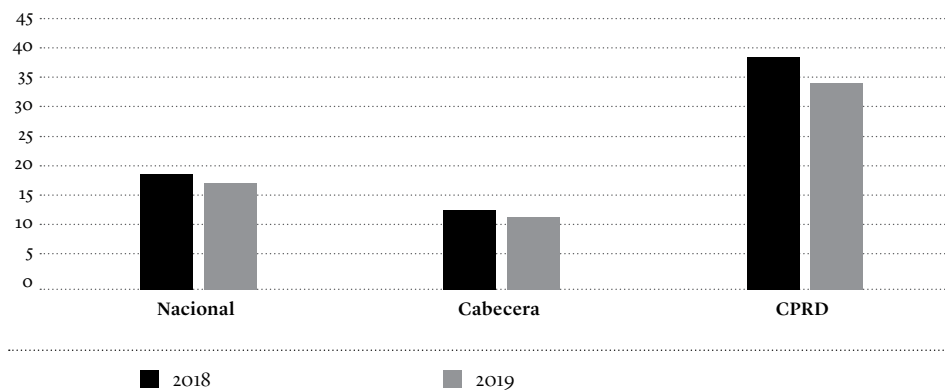
entre las zonas urbanas y rurales. No obstante, la pobreza rural ha disminuido a mayor velocidad que en las zonas urbanas.

**CUADRO 1** | Incidencia de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema 2012-2019

Año	Pobreza monetaria			Pobreza monetaria extrema		
	CPRD (%)	Cabecera (%)	Nacional (%)	CPRD (%)	Cabecera (%)	Nacional (%)
2012	56,4	36	40,8	24,20	7,90	11,70
2013	52,8	33,9	38,3	19,80	7,00	10,00
2014	51,5	31,7	36,3	19,40	6,30	9,40
2015	51,5	31,6	36,1	19,40	6,00	9,10
2016	48,8	32,4	36,2	20,10	6,90	9,90
2017	46,2	31,9	35,2	16,60	6,00	8,40
2018	46	31,4	34,7	16,20	5,80	8,20
2019	47,5	32,3	35,7	19,30	6,80	9,60

Fuente: DANE (2020b).

**FIGURA 1** | Índice de pobreza multidimensional (IPM)\*, 2018-2019



\* El IPM es una medición de pobreza que evalúa todas las carencias que enfrente una persona al mismo tiempo. Evalúa 15 indicadores para 5 categorías, a saber: a) educación: bajo logro educativo, analfabetismo; b) condiciones de niñez y juventud: rezago escolar, inasistencia escolar, barreras a servicios de primera infancia, trabajo infantil; c) salud: sin aseguramiento a salud, barreras de acceso a servicios de salud; d) trabajo: desempleo, empleo informal; e) condiciones de vivienda y servicios públicos domiciliarios: sin acceso a fuentes de agua potable, eliminación de excreta inadecuada, material inadecuado en pisos, material inadecuado en paredes, hacinamiento crítico.

Fuente: DANE (2019b).

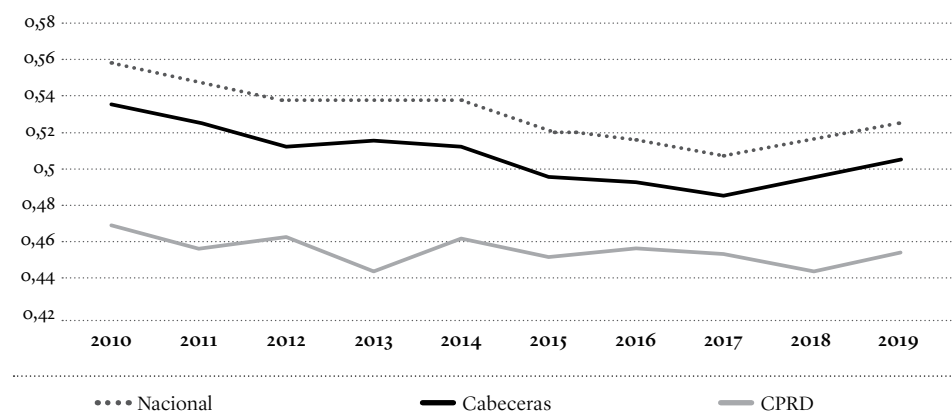
Aunque ha habido un progreso importante en esta materia debido a las distintas intervenciones de política pública que buscaron aumentar los ingresos de los hogares más pobres a través de transferencias condicionadas, para Rodríguez-Pose y Wilkie (2017) la pobreza es sentida de manera directa por las poblaciones, en su hábitat y en su territorio, por lo tanto, parte de las respuestas tienen que provenir de entender esa realidad local y de construir políticas diferenciales y específicas según el territorio que se analice.

En el contexto de la ruralidad colombiana, esto implica entender cómo hacer para que los hogares en zonas rurales puedan tener ingresos más altos y menos volátiles en el tiempo, y garantizarles acceso a condiciones de vida digna –vivienda adecuada, servicios públicos y educación–.

La desigualdad en ingresos al interior de las zonas rurales del país, medida a través del coeficiente de Gini, es menor que la desigualdad en las cabeceras, pero esto parte de que la distribución de ingresos en las zonas rurales está más concentrada en valores bajos y tiene menor dispersión que en las cabeceras, en donde se encuentran los más altos salarios del país. Es por esto que la desigualdad calculada para el total nacional es mayor que la desigualdad observada en cada dominio geográfico. Sin embargo, la desigualdad en las zonas urbanas ha mostrado una tendencia decreciente en el tiempo que no es tan marcada en las zonas rurales (figura 2).

Debido a lo anterior es importante entender por qué la desigualdad en las zonas rurales no ha disminuido como en las cabeceras del país, y qué factores determinan la desigualdad entre zonas urbanas y rurales. Frente a esto, en las siguientes secciones se presentará un análisis detallado comparativo entre el mercado laboral rural y urbano.

**FIGURA 2** | Coeficiente de Gini por dominio geográfico, 2010-2019



Fuente: DANE (2020b).

## La brecha salarial urbano-rural

Las figuras 3 y 4 muestran los ingresos promedio para los principales tipos de ocupación de los CPRD y las cabeceras<sup>7</sup>. A simple vista se observa que los ingresos promedio en las cabeceras son más altos que los de los CPRD para todas las ocupaciones. En particular, para el caso de los trabajadores en zonas rurales los ingresos son bajos con relación al salario mínimo mensual. Si bien el ingreso laboral promedio de los empleados tanto públicos como privados en este dominio geográfico está por encima del salario mínimo, este grupo de trabajadores solo representa el 20 % de los ocupados. Los jornaleros, que ostentan un tipo de ocupación virtualmente inexistente en las zonas urbanas, tienen un ingreso igual o inferior al salario mínimo durante el periodo estudiado, y los empleados domésticos tienen un ingreso mensual promedio equivalente al 67,5 % del salario mínimo mensual. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia, quienes representan a más de la mitad de los ocupados de los CPRD, tienen un ingreso mensual que es en promedio el 46,1 % del salario mínimo para el periodo estudiado; mientras que en las zonas urbanas, aunque también tienen un ingreso promedio más bajo que el resto de las ocupaciones, este llega a ser igual al salario mínimo mensual.

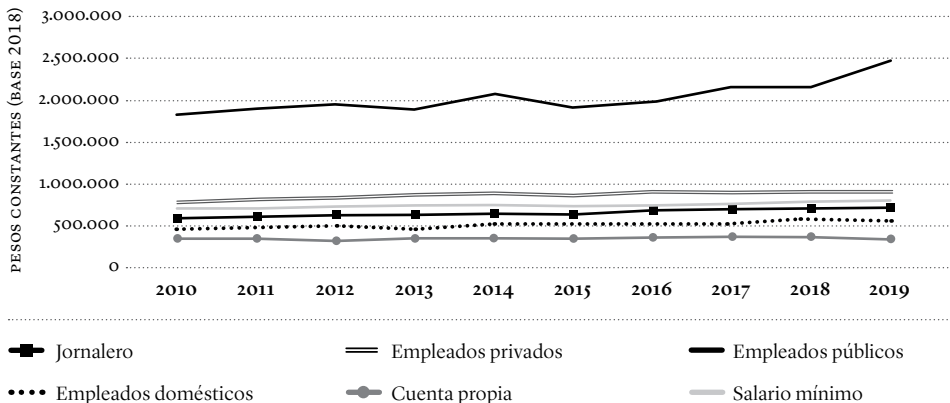
En un ejercicio de descomposición realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018) se encontró que, en el primer quintil de la distribución de ingreso de la población en el dominio CPRD, el ingreso laboral representaba el 8,5 %, mientras que las ganancias de los trabajadores por cuenta propia representaban el 57,2 %. Es decir, los hogares más pobres se caracterizan por depender en gran medida de sus ingresos por cuenta propia, más que del trabajo asalariado.

La distinta composición en niveles educativos entre la población en edad de trabajar para las cabeceras y los CPRD podría explicar parte de la brecha en ingresos (cuadro 2)<sup>8</sup>. En particular, observamos que para el año 2019 la población con educación primaria o ninguna en las zonas rurales más que duplicaba a la población con este nivel educativo en las cabeceras (73,9 % para zonas rurales y 44,6 % para cabeceras). También hay grandes diferencias en cuanto al porcentaje

7. Para el caso de los asalariados, los ingresos calculados incluyen aquellos por concepto de salarios en dinero y en especie, subsidio de transporte y de alimento, pago de primas, subsidios educativos, etc. Para los trabajadores independientes, incluyen la ganancia neta mensual o los honorarios netos mensuales que recibe la persona por realizar su actividad, negocio, profesión o finca.

8. En el anexo se incluye el mismo cuadro usando como población de referencia a la población ocupada. La razón por la cual no seleccionamos ese cuadro como el principal es porque hay un efecto de selección de las personas con mayor nivel educativo dentro de la población ocupada, que ocurre principalmente en las zonas urbanas.

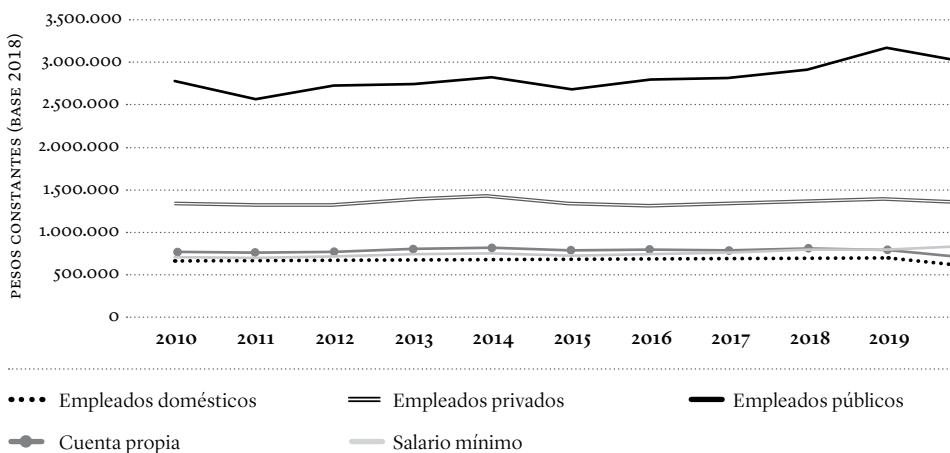
**FIGURA 3** | Ingreso promedio mensual en pesos constantes de trabajadores asalariados e independientes en CPRD, 2010-2019\*



\* Los ingresos están en pesos constantes usando diciembre de 2018 como base.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2010-2019).

**FIGURA 4** | Ingreso promedio mensual en pesos constantes de trabajadores asalariados e independientes en cabecera, 2010-2019



\* Los ingresos están en pesos constantes usando diciembre de 2018 como base.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2010-2019).

de población con educación superior (técnica, tecnológica y universitaria) ya que, para 2019, en las cabeceras el 18 % de la población en edad de trabajar tenía algún título de educación terciaria, pero en las zonas rurales solo 3,6 % lo tenía. Del lado positivo, cuando miramos el cambio en el tiempo en la composición educativa de la población ocupada en ambos dominios geográficos, vemos que en la ruralidad ha aumentado la escolaridad de manera más acelerada que en las zonas urbanas. Por ejemplo, la población con título de bachiller casi se duplicó entre 2010 y 2019, al igual que la población con educación técnica y tecnológica. Esto muestra que, si bien hay grandes brechas en niveles educativos entre las zonas urbanas y rurales, estas se han ido cerrando en el tiempo.

**CUADRO 2** | Población en edad de trabajar por máximo nivel educativo completado, 2010 y 2019.

Año	Cabecera		CPRD	
	2010	2019	2010	2019
Primaria o ninguno	55,48%	44,63%	87,50%	77,93%
Bachillerato	29,28%	33,94%	10,59%	18,17%
Técnico/tecnólogo	6,66%	10,16%	0,97%	2,51%
Universitario	6,32%	7,90%	0,79%	1,09%
Posgrado	2,26%	3,37%	0,15%	0,30%

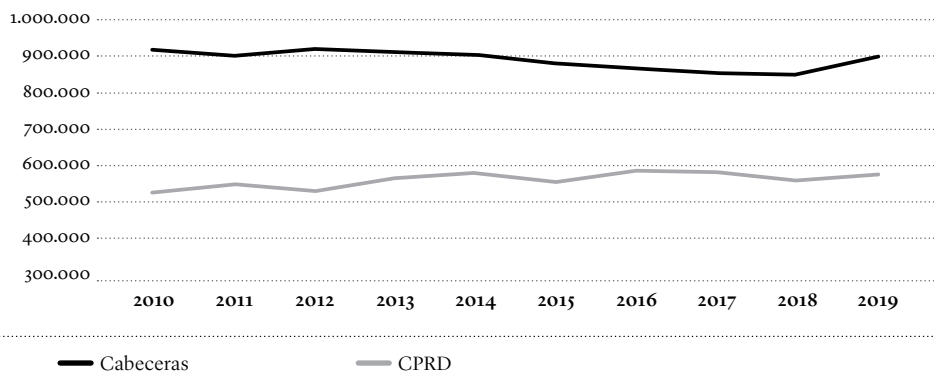
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2010-2019).

Sin embargo, existen brechas urbano-rurales en ingresos laborales, aun cuando se tiene en cuenta las diferencias en nivel educativo de la población y otras características observadas. Por ejemplo, para las personas con título de bachiller (figura 5) vemos que existe una brecha de aproximadamente \$ 400 000; aunque esta se cierra de forma gradual con el paso del tiempo, aún no converge. Estas diferencias en ingresos se replican para todos los niveles educativos. Esto puede reflejar diferencias en calidad de la educación, pero también puede ser producto de factores estructurales del mercado laboral rural, tales como las preferencias por cierto tipo de trabajadores que llevan a no remunerar de la misma manera a trabajadores de iguales características.

Con el fin de entender qué factores explican la brecha en ingresos laborales entre trabajadores de las zonas rurales y urbanas, se realizó una descomposición de Blin-

FIGURA 5

Ingreso laboral promedio mensual en pesos constantes de trabajadores con nivel educativo completado de bachiller, 2010-2019



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2010-2019).

der-Oaxaca con corrección de Heckman usando los microdatos de la GEIH para el mes de diciembre del 2019 (ver estadísticas descriptivas de los datos en el anexo). Para aplicar esta metodología se debe modelar, en una primera etapa, la decisión de participación en el mercado laboral para corregir por el sesgo de selección las ecuaciones de salarios observados en las zonas rurales y urbanas. Esto es necesario dado que no podemos observar los salarios de quienes deciden no trabajar, sino que solo revisamos los salarios de aquellos casos en que hubiera ocurrido un emparejamiento entre empleador y empleado para el caso del segmento laboral asalariado, o en los que el trabajador por cuenta propia hubiera participar del mercado laboral dado que los ingresos que generaría en su actividad serían mayores que su salario de reserva.

Para esta primera etapa estimamos el siguiente modelo probit por separado tanto para los individuos en zonas rurales como para los ubicados en zonas urbanas, a fin de calcular la probabilidad de trabajar de cada persona con base en sus características observadas:

$$\text{Prob}(\text{Trabaja}^i = 1|Z) = \Phi(Z\gamma) \quad (1)$$

El vector  $Z$  contiene variables demográficas y características individuales tales como edad; edad al cuadrado; un identificador binario de sexo; si la persona es jefe de hogar o no; si se trata de un trabajador infantil menor de 16 años o no; *dummies* de máximo nivel educativo alcanzado; y el número de niños menores de 5 años que viven en el hogar como variable de exclusión, que no forma parte de las ecuaciones de salarios. Esta última variable tiene como fin capturar los costos asociados al cui-

dado de niños en casa, que recae con frecuencia en las mujeres por razones sociales y culturales, e impide la participación en el mercado laboral de este grupo. El índice  $j$  indica si es rural o urbano.

Las ecuaciones de salarios que se quisieran estimar son las siguientes, para  $j$ =urbano, rural:

$$\ln(w^j) = X^j \beta^j + U^j \quad (2)$$

Donde  $\ln(w^u)$  y  $\ln(w^r)$  son el logaritmo natural de los salarios para las áreas urbana y rural (CPRD), respectivamente.  $\beta^u$  y  $\beta^r$  son los coeficientes obtenidos de cada estimación.  $X^u$  y  $X^r$  son vectores que contienen las mismas variables que  $Z$ , excepto las de exclusión, edad, edad al cuadrado, sexo (toma el valor de 1 para hombres y 0 para mujeres), jefe hogar (toma el valor de 1 si es el jefe/cabeza del hogar y 0 en cualquier otro caso), infantil (toma el valor de 1 si la persona es menor de 16 años y 0 en cualquier otro caso) y *dummies* de nivel educativo completado: bachiller (toma el valor de 1 si tienen título bachiller y 0 en cualquier otro caso), técnico (es igual a 1 si es técnico o tecnólogo, y 0 en cualquier otro caso), universidad (es igual a 1 si tiene título universitario (pregrado o posgrado, y 0 en cualquier otro caso). La categoría excluida de educación es primaria o ninguna educación, y una variable que captura el estatus de formalidad laboral de trabajador (toma el valor de 1 si cotiza a pensión y 0 si no). Por último,  $U^u$  y  $U^r$  son términos de error que se asumen normales para área urbana y CPRD, respectivamente.

Al tomar el valor esperado de (2) se hace necesario incluir la corrección de Heckman, que viene de (1), para poder estimar los coeficientes  $\beta^j$ , que representan los retornos asociados a cada característica incluida en  $X$ , de manera insesgada:

$$E[\ln(w^j) = X^j \beta^j + U^j \mid \text{Trabaja} = 1]$$

$$E[\ln(w^j) \mid \text{Trabaja} = 1] = X^j \beta^j + E[U^j \mid \text{Trabaja} = 1]$$

$$E[\ln(w^j) \mid \text{Trabaja} = 1] = X^j \beta^j + \rho^j \sigma_U^j \lambda(Z\gamma) \quad (3)$$

Para estimar (3) se incluye  $\rho^j$ , que representa la correlación entre los factores no observados que determinan la probabilidad de trabajar y los factores no observados  $U$  de las ofertas salariales para cada área urbana y rural; y también se incluye  $\sigma_U^j$ , que es la desviación estándar de  $U$ , y  $\lambda$  representa el inverso de la razón de Mills evaluado en  $Z\gamma$ . Además, como esta estimación se hace en dos etapas, los errores estándar están corregidos para no tener problemas de consistencia.

Los resultados de las ecuaciones de salario corregidas se presentan en el cuadro 3. Encontramos que la edad, la cual aproxima la experiencia, es relevante en el mercado laboral urbano, mas no en el rural. Los hombres siguen presentando salarios significativamente más altos que las mujeres aún después de corregir por el sesgo de selección, sobre todo en las áreas rurales. También existe una prima importante asociada a la formalidad laboral, como lo indica la literatura relevante. La educación tiene retornos crecientes en el nivel académico en comparación con la categoría omitida, que es tener máximo educación primaria. Tener 16 años o menos no es significativo en los salarios, pero sí es relevante para disminuir la probabilidad de trabajar. Como resultado relevante encontramos que tener hijos menores de 5 años reduce la probabilidad de trabajar en la ruralidad, pero aumenta esta probabilidad en las áreas urbanas<sup>9</sup>.

**CUADRO 3** | Resultados regresión de salarios y ecuación de selección de Heckman

Variables	Ingresos laborales		Ecuación de selección	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Edad	0,0265*** (0,00)	0,0082 (0,01)	0,152*** (0,003)	0,121*** (0,008)
Edad al cuadrado	-0,00032*** (0,000)	-0,00013* (0,000)	-0,00163*** (0,000)	-0,00136*** (0,000)
Masculino	0,301*** (0,011)	0,504*** (0,056)	0,769*** (0,019)	1,499*** (0,057)
Casado	0,056*** (0,010)	0,079** (0,034)	0,018 (0,020)	0,108* (0,058)
Trabaja formal	0,733*** (0,011)	0,948*** (0,048)	- -	- -
Jefe hogar	0,129*** (0,011)	0,149*** (0,041)	0,469*** (0,021)	0,665*** (0,062)
Educación universitaria	0,662*** (0,027)	0,962*** (0,127)	8,332 -	7,06 -

9. Las estimaciones sin incluir la variable *infantil* son virtualmente idénticas. Están disponibles a solicitud del lector.



Educación técnica	0,088*** (0,028)	0,319*** (0,106)	7,854 -	7,59 -
Educación secundaria	-0,0355 (0,025)	0,085 (0,060)	8,318 -	7,715 -
Infantil	-0,236 (0,157)	-0,116 (0,202)	-0,702*** (0,083)	-0,930*** (0,135)
Hijos < 5 años	- -	- -	0,118*** (0,031)	-0,0877 (0,072)
Constante	12,511*** (0,062)	12,322*** (0,182)	-4,063*** (0,064)	-3,289*** (0,164)
Mills ratio			-0,249*** (0,024)	-0,198*** (0,070)
Wald ch2(10)	10 646,07***	657,58***		
N.º de observaciones	45 125	4597		

\*\*\* significativo al 1 %; \*\* significativo al 5 %; \* significativo al 10 %, error estándar en paréntesis.

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019c).

A partir de las estimaciones de salarios presentadas, aplicamos la metodología de Blinder (1973) y Oaxaca (1973) para hacer la descomposición de la brecha salarial:

$$E[\ln(w^u)] - E[\ln(w^r)] = E[X^u \beta^u] - E[X^r \beta^r] \quad (4)$$

Reorganizando los términos tenemos que:

$$\ln(w^u) - \ln(w^r) = \underbrace{\beta^r (\bar{X}^u - \bar{X}^r)}_{\text{Dotaciones}} + \underbrace{\bar{X}^r (\beta^u - \beta^r)}_{\text{Retornos}} + \underbrace{(\beta^u - \beta^r)(\bar{X}^u - \bar{X}^r)}_{\text{Interacción}} \quad (5)$$

Donde las *dotaciones* corresponden a la parte explicada de la brecha salarial; los *retornos* son la parte de la brecha salarial que no logra explicar el modelo y que depende de las características no observables<sup>10</sup>; y la *interacción* es la parte de la brecha

10. En la literatura sobre brechas salariales entre hombres y mujeres a este componente se le llama *discriminación*, porque puede incluir factores como preferencia por trabajadores de determinado sexo o etnia, pero puede incluir factores como esfuerzo, habilidad no observada o calidad de la educación.

salarial que no se logra explicar, pero se asocia a las características propias de cada mercado laboral tanto para el área urbana como para CPRD.

La descomposición de Oaxaca-Blinder (cuadro 4) muestra que un poco más de la mitad de la brecha, 57 %, se puede explicar por factores observados como la escolaridad, edad (que aproxima la experiencia laboral), sexo y estatus de formalidad laboral, pero una parte importante de la brecha depende de factores no observados, entre los cuales se pueden encontrar preferencias de los empleadores por cierto tipo de empleados (sexo o etnia, entre otros), calidad de la educación o la habilidad no observada del trabajador. Estos resultados sugieren que es importante seguir trabajando en aumentos en la cobertura de la escolaridad de todos los niveles en las zonas rurales, ya que esto es uno de los factores más importantes para explicar la parte observada de la brecha. Pero, al mismo tiempo, también es importante entender cómo se comporta el mercado laboral rural a diferencia del mercado laboral urbano, en aras de entender cuáles son esos otros factores no observados que están explicando las brechas salariales urbano-rurales.

**CUADRO 4** | Resultados descomposición de Oaxaca-Blinder

	<b>Coefficiente</b>
Salario promedio zonas urbanas (logs)	13,657***
Salario promedio zonas CPRD (logs)	13,092***
Logaritmo brecha salarial	0,565***
<b>Descomposición</b>	
Dotaciones	0,328***
Retornos	0,327***
Interacciones	-0,0912***

\*\*\* significativo al 1 %; \*\* significativo al 5 %; \* significativo al 10 %, error estándar en paréntesis.

Fuente: elaboración propia.

## Principales diferencias en los mercados laborales rural y urbano

Las estadísticas agregadas sobre tasa de desempleo en el mercado laboral rural en Colombia parecieran mostrar que este funciona relativamente bien. Sin embargo, cuando se analizan las características del empleo disponible en comparación con las oportunidades ofrecidas en el mercado laboral urbano, se encuentran grandes retos en distintas dimensiones.

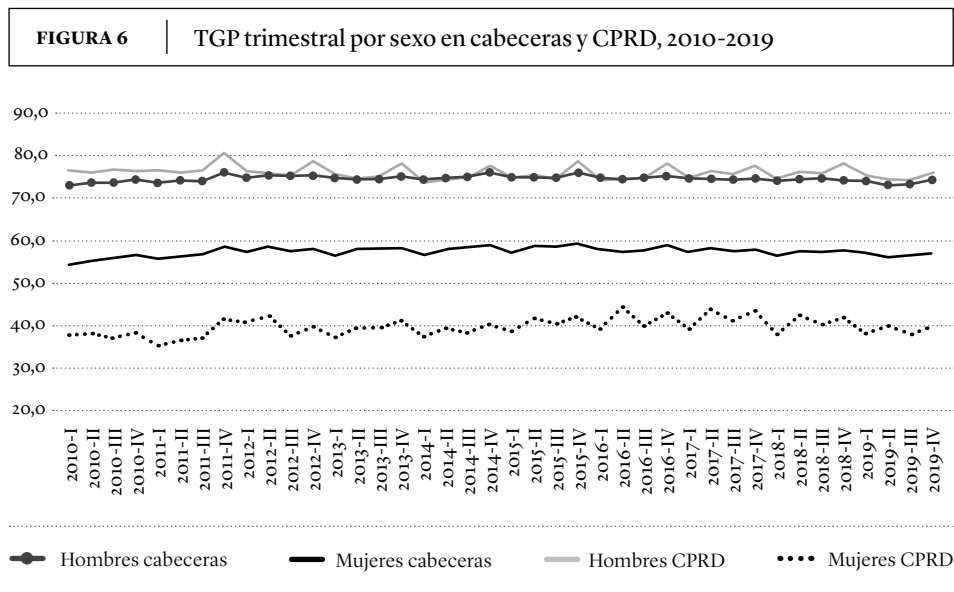
### Participación laboral y tasas de ocupación

La tasa global de participación (TGP) está definida como la suma de los trabajadores ocupados más los desempleados, dividida por la población en edad de trabajar –que en las zonas rurales es la población de 10 años de edad o más–. La TGP hace posible aproximar el tamaño de la oferta de trabajo en un momento determinado, ya que refleja información sobre la cantidad de personas dispuestas a trabajar o que se encuentran trabajando en la semana en que se realiza la encuesta (Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2013)<sup>11</sup>. En el mercado laboral colombiano existen diferencias sistemáticas en participación laboral de aproximadamente 6 pp entre las zonas urbanas y rurales, que se deben a la baja participación laboral en términos estadísticos de las mujeres en zonas rurales. En particular, la brecha en participación entre mujeres y hombres rurales y entre mujeres rurales y urbanas es de 36 pp y 17 pp, respectivamente (figura 6).

Respecto al primer punto, la TGP promedio de los hombres tanto en zonas urbanas como rurales se mantiene alrededor del 75 % para el periodo analizado, similar a la participación de los hombres en otros países de la región como Brasil, Chile y Argentina (OIT, 2019). Sin embargo, contrario a lo que ocurre en otros países de América Latina y en el mundo, en Colombia la TGP masculina no muestra una clara tendencia a la baja.

Este fenómeno del decaimiento de la participación masculina se ha presentado en países en desarrollo desde 1950, debido al incremento sin precedentes en la participación femenina, lo cual desplazó la mano de obra masculina; y además se ha potencializado por el fenómeno de polarización del empleo –en inglés, *job polarization*– ocurrido en la última década, el cual ha implicado que los hombres en trabajos en un rango medio en la escala de habilidades están siendo desplazados por la automatización del empleo a altas velocidades (Tüzemen, 2018; Himes,

11. En el caso de este documento, la encuesta utilizada es la GEIH.



Fuente: DANE (2021).

2018). Este hecho deja abierta la pregunta sobre qué características particulares del mercado laboral colombiano han hecho que si bien la TGP femenina, en promedio, haya aumentado 5 pp entre los decenios 2000-2009 y 2010-2019, la TGP masculina no haya caído en el mismo periodo.

Para las zonas rurales, la brecha hombre-mujer en participación laboral se cerró de forma paulatina entre 2010 y 2019, pero sigue siendo muy alta; mientras que esta brecha en las zonas urbanas, a pesar de no haber caído en el tiempo, es mucho menor (17 pp en promedio). La diferencia en participación entre mujeres en zonas urbanas y rurales también es importante: es tan grande como la brecha en participación entre hombres y mujeres en el dominio urbano. Esto ocurre en gran medida porque las mujeres en las áreas rurales se dedican mayoritariamente a la economía del cuidado y producción en el hogar, la cual no es contabilizada dentro de las estadísticas de mercado laboral porque no hace un aporte directo a la producción agregada del país (Goldin, 1994).

Este hecho sobre la baja participación laboral femenina en los CPRD debe motivar la discusión sobre cómo se debería medir en la práctica la participación laboral femenina en el sector rural, ya que las horas dedicadas por estas mujeres a actividades no remuneradas, como la producción en el hogar, no son contabilizadas como trabajo. Por lo tanto, a estas mujeres se las considera por fuera de la fuerza laboral porque no participan de una actividad de mercado que genere una remuneración,

pero en realidad sí son actividades laborales y son indispensables para las economías rurales (Fernández; Ibáñez; Peña, 2014).

Otra estadística relevante es la tasa de ocupación, definida como el cociente del número de personas ocupadas en la semana de referencia sobre la población en edad de trabajar (personas de 10 o más años en las zonas rurales). Esta tasa permite aproximar la capacidad de absorción que tiene la economía de los trabajadores potencialmente disponibles para trabajar. Sin embargo, este indicador solo nos da información suficiente sobre el estado del mercado laboral, ya que se puede tener una tasa de ocupación alta o baja por razones positivas o negativas, y corresponde leerlo en conjunto con otros indicadores disponibles (OIT, 2013).

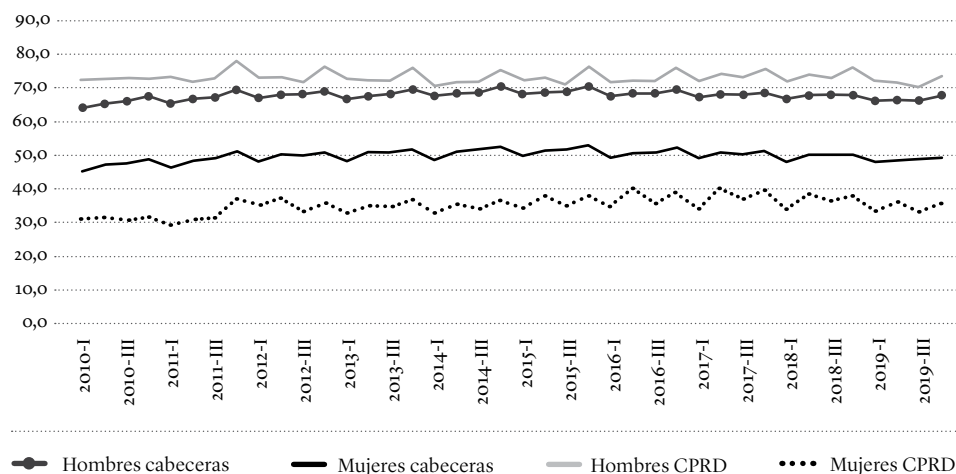
Es importante aclarar que para considerar a una persona como ocupada, esta debe cumplir con una de las tres definiciones que propone el DANE (2019a): i) trabajó por lo menos una hora remunerada en dinero o en especie en la semana de referencia; ii) no trabajó la semana de referencia, pero tenía un trabajo; y iii) ser un trabajador familiar sin remuneración que haya laborado en la semana de referencia por lo menos una hora.

Para Colombia, la tasa de ocupación del sector rural entre 2010 y 2019 fue de 55,5 % en promedio, mientras que en el sector urbano esta fue de 58,4 % durante el mismo periodo. No se observan diferencias importantes entre las zonas rurales y urbanas en cuanto a la ocupación; sin embargo, cuando miramos la composición de la población ocupada por sexo se observan diferencias sistemáticas entre hombres y mujeres, y entre zonas urbanas y rurales en el caso de las mujeres.

La brecha en tasa de ocupación entre hombres y mujeres en zonas rurales es de 38 pp, y la brecha entre mujeres urbanas y rurales es de aproximadamente 15 pp (figura 7). Estas diferencias son significativas ya que la baja tasa de ocupación femenina en zonas rurales refleja que, de cada 10 mujeres que quieren trabajar, solo 3 consiguen hacerlo; mientras que, en las cabeceras, de cada 10 mujeres que desean trabajar, 5 lo consiguen.

A nivel mundial existen diferencias promedio en tasas de ocupación entre hombres y mujeres de 25 pp, ya que la tasa de ocupación de las mujeres es cercana al 45 % para el promedio del mundo, y la de los hombres asciende al 71,4 %. Para países con ingresos en el rango medio-alto como Colombia<sup>12</sup>, la tasa de ocupación de las mujeres es de 51,3 %; en América Latina, este número cae a 46,8 % según las estadísticas reportadas por la OIT (2018). La tasa de ocupación para las mujeres en zonas urbanas de Colombia es muy parecida al promedio latinoamericano. Sin embargo,

12. Según la clasificación del Banco Mundial, Colombia forma parte del grupo de países clasificados como *upper middle income*: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

**FIGURA 7** | Tasa de ocupación trimestral por sexo en cabeceras y CPRD, 2010-2019

Fuente: DANE (2021).

este no es el caso para la tasa de ocupación para las mujeres en zonas rurales, en donde la tasa de ocupación promedio se encuentra 10 pp por debajo del referente latinoamericano. Por lo tanto, queda abierta la pregunta para entender cuáles son los factores estructurales del mercado laboral que no permiten la inserción efectiva de las mujeres en el sector rural.

Como lo muestra el cuadro 5, el 81,5 % de los trabajadores que forman parte del sector agropecuario provienen de las áreas rurales. Debido a que este sector es intensivo en mano de obra sigue siendo el principal sector económico generador de empleo en las áreas rurales del país, ya que el 60,3 % de los ocupados de los CPRD trabajan en actividades agropecuarias. El sector que le sigue en generación de empleo en las áreas rurales es el de comercio y reparación de vehículos, pero solo representa el 8,9 % del empleo total en los CPRD. De otra parte, aunque casi la mitad del empleo en el sector minero también proviene de los CPRD, al ser esta una actividad intensiva en capital y no en mano de obra este sector solo representa el 1,8 % del empleo total en los CPRD.

El cuadro 6 presenta la distribución de la población ocupada en el dominio CPRD por tipo de ocupación. El empleo por cuenta propia es la ocupación más común, en el cual se desempeña el 51,12 % del total de ocupados. Esta cifra es alta en comparación con la proporción de estos trabajadores en las cabeceras, en donde llega al 40,04 %. En el sector rural, el grueso de los trabajadores por cuenta propia trabaja en agricultura familiar, caracterizada por ser de pequeña escala y con énfasis en el

**CUADRO 5** | Población ocupada según ramas de actividad en los CPRD y total nacional, de 2019 (en miles)\*

	<b>Total nacional</b>	<b>Total CPRD</b>	<b>Participación del total nacional (%)</b>	<b>Participación del empleo en CPRD (%)</b>
Total de ocupados	22 287	4758	21,3%	100%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3521	2869	81,5%	60,3%
Explotación de minas y canteras	196	87	44,2%	1,8%
Industrias manufactureras	2504	285	11,4%	6,0%
Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	197	19	9,5%	0,4%
Construcción	1521	183	12,0%	3,8%
Comercio y reparación de vehículos	4250	422	9,9%	8,9%
Alojamiento y servicios de comida	1655	210	12,7%	4,4%
Transporte y almacenamiento	1545	160	10,3%	3,4%
Información y comunicaciones	323	17	5,3%	0,4%
Actividades financieras y de seguros	317	6	1,9%	0,1%
Actividades inmobiliarias	282	13	4,5%	0,3%
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1382	75	5,4%	1,6%
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	2530	166	6,6%	3,5%
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	2063	246	11,9%	5,2%

\*Las primeras dos columnas están en miles de personas. Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU) Revisión 4.

Fuente: DANE (2021).

autoabastecimiento (DNP, 2015a). Les siguen en orden de importancia los empleados particulares o privados (19,97 %), que en su mayoría laboran fuera del sector agrícola (comercio, hoteles y restaurantes, transporte y otros servicios, explotación de minas). Esta es la ocupación más predominante en las cabeceras: representa el 45,25

**CUADRO 6** | Posición ocupacional de la población ocupada en las cabeceras y CPRD, 2019

Posición ocupacional	Cabeceras (%)	CPRD (%)
Empleado sector privado	45,24%	19,97%
Empleado sector público	4,44%	1,08%
Empleado doméstico	3,31%	2,27%
Trabajador por cuenta propia	40,04%	51,12%
Patrón o empleador	3,66%	3,50%
Trabajador familiar sin remuneración	2,18%	7,42%
Jornalero o Peón	0,84%	13,35%
Otros	0,31%	1,28%

Fuente: DANE (2021).

% del empleo. El tercer tipo de ocupación más común es la de jornalero o peón, en la que trabaja el 13,35 % de la población ocupada; es virtualmente inexistente en las cabeceras (0,84 %). Le siguen los trabajadores sin remuneración, que representan el 7,42 % de los ocupados, mientras que esta ocupación en las cabeceras apenas llega a representar el 2,18 %. En último lugar están los empleados domésticos, que ambos casos representan menos del 3,4 % del empleo.

En cuanto a la composición por sexo de la posición ocupacional, es similar la fracción de hombres y mujeres que trabajan como empleados en los sectores privado o público, o por cuenta propia. Las principales diferencias se encuentran en el trabajo no remunerado, en el que la proporción de mujeres es el doble en las zonas urbanas y más del triple en las rurales; y para el caso de los jornaleros, que es una ocupación principalmente masculina (17,83 % de hombres frente a 2,79 % de mujeres) y rural.

### Tasa de desempleo

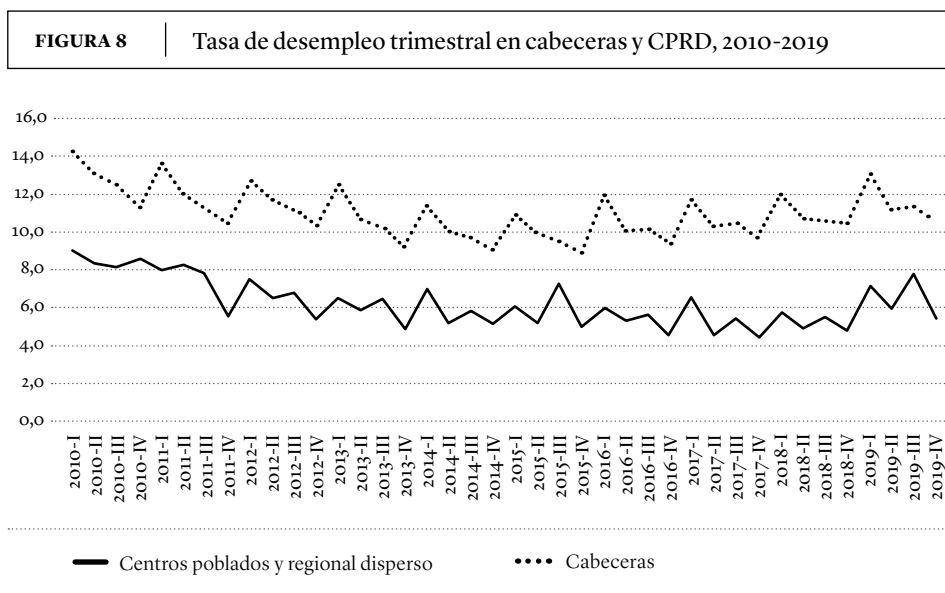
En términos simples, el desempleo resulta de un desbalance entre la oferta de trabajo –que representa la cantidad de personas dispuestas para trabajar– y la demanda del mismo –constituida por la cantidad de trabajadores que los empleadores quieren contratar–.

En términos contables, la tasa de desempleo se calcula como el cociente entre el número de desempleados y la población económicamente activa, también llamada



fuerza laboral<sup>13</sup>. Esta última se compone de los ocupados y los desempleados. Para ser considerado desempleado por el DANE (2019a), un individuo debe cumplir con los tres criterios determinados por dicha institución: estar sin empleo durante la semana de la encuesta, estar activamente buscando un empleo y tener disponibilidad inmediata para empezar a trabajar.

Tomando en cuenta la definición anterior, en la figura 8 se observa que la tasa de desempleo de las cabeceras es sistemáticamente superior a la tasa de desempleo de los CPRD. En promedio, para el periodo analizado, la tasa de desempleo en las zonas rurales es de 6,1 %, valor bajo si se tienen en cuenta las tasas para las 13 principales ciudades (10,8 %) y todas las cabeceras (11 %). Aunque el presente trabajo no incluye el periodo de la pandemia por COVID-19, cabe mencionar que el aumento en el desempleo a raíz de la crisis sanitaria y económica de 2020 fue mayoritariamente un problema urbano.

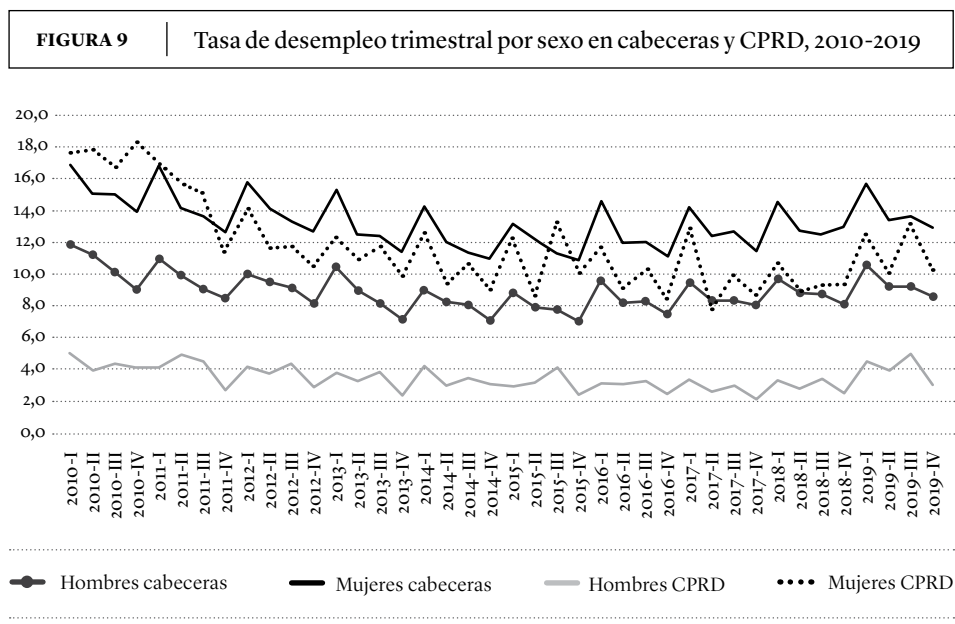


Fuente: DANE (2021).

13. Adicionalmente, el DANE (2019a) informa que en los cálculos de tasa de desempleo para todos los dominios y a nivel de región tienen un error de muestreo superior al 5% si la tasa de desempleo es inferior al 10%, lo que quiere decir que la tasa de desempleo real puede estar 5 pp encima o debajo de la estimada.

Continuando el análisis por nivel geográfico y sexo, la figura 9 muestra que la tasa de desempleo de los hombres en el dominio CPRD es, en promedio, de 3,5 % entre 2010 y 2019, lo cual la sitúa como la más baja de los cuatro grupos poblacionales comparados, seguida por la tasa de desempleo de los hombres en cabeceras, quienes presentan en promedio una tasa de desempleo de 9 %. Las mujeres, tanto en cabeceras como en CPRD, tienen las tasas de desempleo más altas que los hombres (13,3 % y 11,9 %, respectivamente).

El que las mujeres presenten tasas de desempleo más altas que los hombres es un fenómeno común en países en desarrollo. De hecho, el *World Employment and Social Outlook* de la OIT (2018) muestra que en las únicas regiones donde esto no sucede son Europa del Este, América del Norte y el este y sudeste asiáticos. Esto es el resultado de factores como normas sociales, discriminación, políticas públicas que favorecen la inclusión de hombres en el mercado laboral y elecciones de las mujeres de sectores laborales propios de mujeres que fomentan la segregación laboral, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2018).



### Prevalencia de la informalidad laboral

La informalidad laboral es un fenómeno generalizado en la economía colombiana, ya que cerca del 50 % de la población ocupada del país es informal si se usa como

medida el hecho de trabajar en una empresa o establecimiento comercial con 5 trabajadores o menos<sup>14</sup>. En efecto, según el DANE (2018), la tasa de informalidad para las 13 principales ciudades del país es de 46,9 % bajo esta definición, y aumenta conforme se incluyen más ciudades y municipios del país.

No obstante, las medidas de informalidad con base en el número de trabajadores de la firma están siendo reemplazadas en la actualidad por otras definiciones basadas en un marco jurídico, que permiten contabilizar la informalidad de forma más precisa, ya que una empresa pequeña no es necesariamente informal ni todos los trabajadores de las empresas medianas o grandes son contratados formalmente (Lehmann; Zaiceva, 2015; Otero-Cortés, 2018).

Para el caso colombiano, las medidas jurídicas corresponden a la contribución a salud y aporte a pensiones por parte del empleador y el empleado<sup>15</sup>, ya que son estas dos las principales condiciones establecidas por el marco legal de protección laboral existente en el país para ser considerado un trabajador como formal<sup>16</sup>. En este trabajo se usa el criterio de cotización a pensiones como definición de formalidad, dado que cerca del 70 % de la población en las zonas rurales tienen acceso al sistema de salud de manera subsidiada por sus bajos ingresos y no deben hacer aportes a este sistema. De esta forma, usando la medida de contribución a pensiones, el panorama sobre formalidad laboral es poco alentador a nivel nacional. Para 2019, cerca del 45 % de los trabajadores en cabeceras hicieron aportes a pensiones y solo el 16 % en zonas rurales lo hizo según el DANE (2019c). Es decir, más de la mitad de la población ocupada en el país trabaja de manera informal bajo este criterio, pero la brecha urbano-rural es abismal (figura 10).

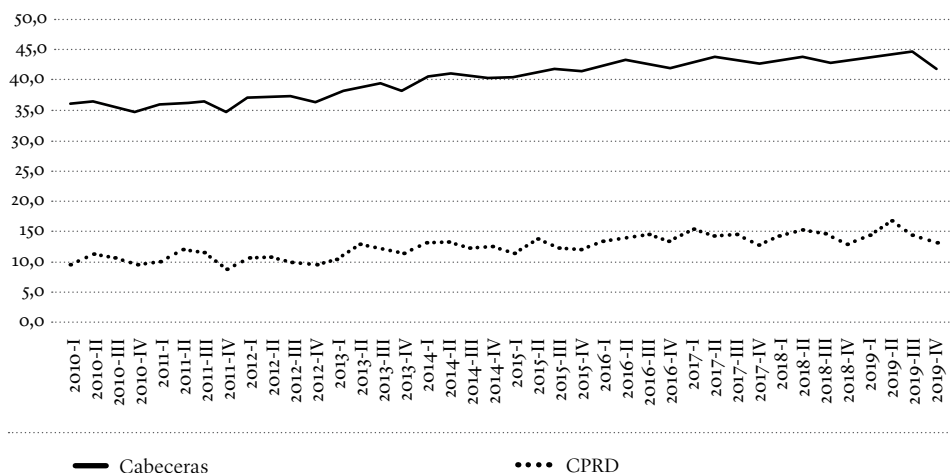
El problema de la alta informalidad laboral rural, el cual hace que dichos empleos sean considerados de baja calidad, ya ha sido reseñado de manera detallada por Leibovich, Nigrinis y Ramos (2006) y Merchán-Hernández (2015) para la década del 2000, y en años más recientes por Fedesarrollo (2017). En particular, Merchán-Hernández (2015) hace un detallado recuento del sistema de protección social colombiano, cómo este acoge a los trabajadores rurales y cuáles son sus principales falencias; entre estas últimas se resalta que el sistema de protección está basado

14. Esta es la medida de informalidad reportada por el DANE en su informe sobre mercado laboral para las 13 principales ciudades, las 23 ciudades y el total nacional.

15. El empleador también debe realizar pagos a alguna administradora de riesgos laborales (ARL) y aportes parafiscales a cajas de compensación.

16. En la actualidad, la Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) del Ministerio de Hacienda es la unidad encargada de vigilar el cumplimiento de la normativa existente respecto al pago de aportes a salud, pensiones y otros parafiscales. Para más información, ver aquí: [https://www.ugpp.gov.co/normas?body\\_value=&field\\_norm\\_list\\_view=9](https://www.ugpp.gov.co/normas?body_value=&field_norm_list_view=9)

**FIGURA 10** | Porcentaje de ocupados que cotizan a pensiones en cabeceras y CPRD, 2010-2019



Fuente: DANE (2021).

en la capacidad de pago del individuo y la condición laboral de las personas, y deja sin cabida a los habitantes de las zonas rurales, que tienen ingresos más bajos e inestables. Sin embargo, como se muestra en este documento, dicho problema aún persiste: las tasas de informalidad laboral rural son significativamente más altas que las urbanas y la cobertura pensional rural es precaria, inferior al 15 % para todo el periodo analizado.

La implementación y acceso a la política de protección social (entendida como el conjunto de programas que permiten el acceso al sistema de salud y de seguridad social) en las zonas rurales del país siempre ha sido un reto, a pesar de que la población rural tiene, en promedio, ingresos más bajos y menos mecanismos de mitigación del riesgo, y está más expuesta a la pobreza (Acosta; Forero-Ramírez; Pardo, 2015; Botiva, 2011; Holzmann, 2005). Sin embargo, el sistema pensional actual por su diseño no ha logrado cobijar a la población rural porque depende principalmente del empleo asalariado para su funcionamiento, dado que son los empleadores quienes ejercen de entes recaudadores de los aportes a seguridad social y, como se mostró, el empleo asalariado privado y público representa una fracción muy baja del empleo total en los CPRD, mientras que en las cabeceras representa el 50 %.

En palabras de la Misión para la Transformación del Campo:

Los instrumentos de protección social vigentes no fueron diseñados teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, razón por la cual en estas zonas hoy existe un alto porcentaje de la población del campo desprovista de herramientas que permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad. (DNP, 2015b: 5)

Si bien ha habido un avance notorio en coberturas de salud en las zonas rurales del país, que hoy gozan de coberturas virtualmente idénticas a las de las áreas urbanas, de más del 90 % (ECV, 2018; GEIH, 2018), este aumento se debe a la expansión del sistema de salud subsidiado, porque el porcentaje de afiliados al régimen contributivo, que está asociado a la formalidad laboral, no sobrepasa el 20 % para 2019.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que apenas el 2,40 % de los trabajadores por cuenta propia y el 15,24 % de los jornaleros cotizaron a pensiones durante el 2019 (cuadro 7), ya que estos dos grupos representan el 64,48 % de los ocupados en zonas rurales (cuadro 6).

**CUADRO 7** | Contribución a pensiones por posición ocupacional, 2019

Posición ocupacional	Cabeceras (%)	CPRD (%)
Empleado privado	70,50 %	49,27 %
Empleado público	100 %	100 %
Empleado doméstico	20,65 %	13,04 %
Trabajador por cuenta propia	14,65 %	2,40 %
Patrón o empleador	30,30 %	7,49 %
Trabajador familiar sin remuneración	2,78 %	0,42 %
Jornalero o Peón	14,12 %	15,24 %
Otro	3,82 %	1,25 %

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019c).

La situación se torna alarmante porque la baja cobertura no es un problema coyuntural, sino histórico (Leibovich *et al.*, 2006; Merchán-Hernández, 2015). Sumado a eso, el sistema pensional colombiano requiere un tiempo mínimo de contribución en semanas en los dos regímenes vigentes –1300 semanas en el sistema de prima media y 1150 en el sistema de ahorro individual con solidaridad, que corresponden

a cerca de 25 años de trabajo–, con lo cual es de esperarse que la mayoría de los trabajadores del sector rural no logren obtener una pensión por vejez por no tener las semanas cotizadas necesarias.

En resumen, la informalidad laboral en las zonas rurales de Colombia es alta y la brecha existente entre cabeceras y CPRD en materia de cobertura del régimen contributivo de salud o de pensiones es de aproximadamente 30 pp. La situación es preocupante y deja en evidencia que el actual sistema pensional está diseñado pensando en trabajadores urbanos, con empleos estables o con menor volatilidad que el trabajo por cuenta propia o por jornal, más común en las zonas rurales. La solución a este problema requiere hacer cambios estructurales en el sistema pensional, así como ampliar la red de programas de subsidios y transferencias diseñados para los adultos mayores en zonas rurales que no tienen ninguna fuente de ingresos en su vejez.

## Trabajo infantil

La edad mínima legal para trabajar en Colombia es de 15 años, según lo estipula el Código de la Infancia y la Adolescencia. Así, un adolescente de entre 15 y 17 años que quiera trabajar puede hacerlo si tiene un permiso expedido por el Ministerio del Trabajo, y tiene derecho a todas las prestaciones sociales y protecciones laborales consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo. El trabajo de niños de 5 a 14 años solo se permite de forma legal si es para desempeñar actividades de tipo artístico, deportivo, cultural o recreativo, y por un máximo de 14 horas a la semana. En este caso, los niños también requieren un permiso expedido por el Ministerio del Trabajo y siempre deben estar acompañados por un acudiente mayor de edad. Aun en estos casos aprobados por la ley se debe tener en cuenta que, como lo establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los niños no podrán realizar trabajos que impliquen peligro o que sean nocivos para su salud e integridad física o psicológica, o las consideradas como peores formas de trabajo infantil según la OIT (Resolución 3597, 2013).

El costo de oportunidad de los niños y adolescentes que trabajan es no poder ir a la escuela. Esto, como ya se ha documentado extensamente en la literatura sobre desarrollo económico (Duflo, 2001; Card, 2001; Card, 1999; Ashenfelter; Krueger, 1994; Becker, 1964)<sup>17</sup>, causa problemas a futuro en los niños ya convertidos en adultos, en términos de su capacidad para trabajar en empleos bien remunerados.

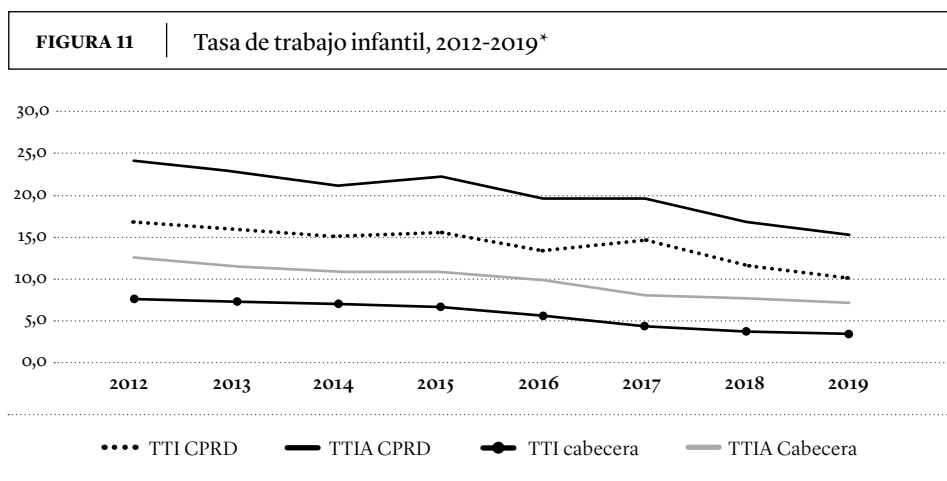
En materia de trabajo infantil existe un largo camino por recorrer en Colombia. Si bien el trabajo infantil ha disminuido de manera significativa, en las zonas rura-

17. Ver Psacharopoulos y Patrino (2018) para un resumen de toda la literatura sobre retornos de la educación a la fecha.

les aún presenta tasas elevadas, lo cual seguirá contribuyendo a mantener brechas salariales entre las zonas rurales y urbanas al darles incentivos a los niños y adolescentes para abandonar sus estudios y dedicarse a trabajar a tiempo completo; esto, a su vez, sigue contribuyendo a alimentar el ciclo de la persistencia de la desigualdad de ingresos y de oportunidades: niñas con poca o baja escolaridad abandonan sus estudios para trabajar, lo que hace que sigan teniendo bajos ingresos en su vida adulta y trabajen en condiciones precarias, con mayor riesgo de caer en pobreza y tener hijos en condiciones de vulnerabilidad, factores que promueven la repetición del ciclo. En cambio, en las ciudades urbanizadas el trabajo infantil cada vez es más fiscalizado y sucede con menor frecuencia; además, hay más programas sociales para promover la permanencia de los menores en el sistema educativo, lo cual los ubica en una senda de mayores ingresos que sus contrapartes rurales.

La figura 11 presenta la tasa de trabajo infantil ampliada por oficios en el hogar (TTIA) en los dominios de cabecera y CPRD. Se observa que la TTIA pasó de 24 % a 15,5 % entre 2012 y 2019. En el ámbito urbano, la TTIA pasó de 12,72 % a 7,30 % en el mismo periodo de tiempo. Aunque el trabajo infantil no debería existir en ningún ámbito, lo anterior indica que es principalmente un problema de las áreas rurales: la TTIA rural casi duplica la urbana aun en 2019.

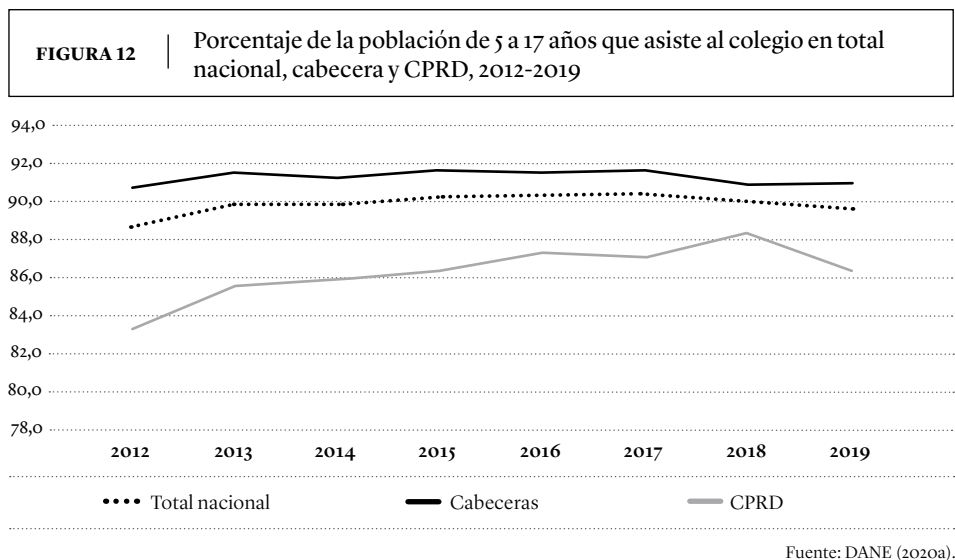
Según datos del módulo de empleo infantil de la GEIH, más de la mitad de los niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan y están ubicados en los CPRD di-



\* La tasa de trabajo infantil (TTI) es la relación porcentual de los niños y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan con respecto a la población total en este grupo de edad. La tasa de trabajo infantil ampliada (TTIA) por oficios del hogar es la relación porcentual entre la población de 5 a 17 años que trabaja, más la que no trabaja y reporta que se dedica por 15 horas o más a oficios del hogar con respecto a la población total en este grupo etario.

cen que lo hacen porque deben participar en la actividad económica de la familia, y además deben ayudar a costearse el estudio.

La figura 12 muestra que la población infantil en el dominio CPRD que asiste al colegio aumentó en 5 pp desde 2012 hasta llegar a 88,3 % en 2018, aunque cayó en 2019 a 86,3 %, pero sigue por debajo de las cabeceras, en donde 90,9 % de los niños y adolescentes van al colegio. Esto quiere decir que aproximadamente 400 000 niños en edad escolar ubicados en los CPRD no asistieron al colegio en 2019 (cuadro 8). La situación de asistencia escolar en las cabeceras, aunque es mejor, no deja de ser preocupante, ya que la tasa de asistencia escolar se ha mantenido constante: alrededor de 91,5 %.



**CUADRO 8** | Población de 5 a 17 años que asiste o no al colegio y que está trabajando y asiste o no al colegio en total nacional, cabeceras y CPRD, 2019 (en miles)

	Población de 5 a 17 años			Población de 5 a 17 años que trabaja		
	Total	Asiste (%)	No asiste (%)	Total	Asiste (%)	No asiste (%)
Nacional	10 911	89,72%	10,28%	586	60,76%	39,24%
Cabecera	7941	90,99%	9,01%	278	64,01%	35,99%
CPRD	2971	86,34%	13,66%	308	57,82%	42,18%

Fuente: DANE (2020a).



Otra medida importante que sirve para identificar el trabajo infantil ilegal es la cantidad de horas que los niños trabajan por semana, debido que el Código de la Infancia y la Adolescencia indica que el tope máximo que pueden trabajar los niños de 5 a 14 años es de 14 horas a la semana, número que asciende a 30 horas semanales para los adolescentes de 15 a 17 años. En el cuadro 9 se presenta el número promedio de horas a la semana que trabajan los niños y los adolescentes en Colombia, con base en el DANE 2020a. Como se observa, el 32,5 % de los niños y adolescentes trabajan más de 30 horas, lo cual es ilegal bajo la normatividad vigente.

**CUADRO 9** | Horas promedio de trabajo por semana de la población de 5 a 17 años que trabaja en CPRD, 2019

Horas de trabajo	Porcentaje
Menos de 15 horas	45,1 %
De 15 a 29 horas	22,4 %
30 horas y más	32,5 %

Fuente: DANE (2020a).

La información presentada evidencia que, si bien hay mejoras en los indicadores de tasa de trabajo infantil, aún queda camino por recorrer, sobre todo en las zonas rurales del país, en donde se siguen perpetuando las brechas en acceso a educación y futuros ingresos entre hombres y mujeres, y entre las zonas urbanas y rurales.

## **Políticas públicas de empleo con enfoque rural**

Si bien durante el periodo de análisis se dio la firma del Acuerdo de Paz en Colombia, las políticas públicas con enfoque rural han estado dirigidas principalmente al desarrollo del sector agrícola, dejando de lado otros sectores económicos que podrían ser fuente potencial de generación de ingresos y empleo. También es importante resaltar que antes del hecho histórico de la firma de Acuerdo de Paz de 2016, el desarrollo rural no tenía un peso significativo en la política pública colombiana. Sin duda, esto ha jugado un papel fundamental en la persistencia de las desigualdades urbano-rurales, tanto de ingresos como de oportunidades. Con la firma del Acuerdo de Paz se estableció una hoja de ruta en materia de desarrollo rural que, de llegar a

culminarse como está estipulado, podría significar un gran avance social que busca reducir al menos la brecha en oportunidades que actualmente existe entre las ciudades y la ruralidad colombianas.

A partir de estos hechos, las políticas públicas creadas entre 2010 y 2019 pueden agruparse en tres grandes áreas interrelacionadas entre sí: i) programas que buscan aumentar la productividad agrícola mediante la provisión de líneas de crédito subsidiadas para pequeños y grandes productores, adecuaciones de tierras con distritos de riego y asistencia técnica; ii) programas en materia de acceso, formalización y restitución de tierras y sustitución de cultivos ilícitos, que cobraron particular relevancia en el marco del Acuerdo de Paz firmado en 2016; y iii) programas enfocados al desarrollo social rural que tienen componentes de formalización de trabajadores, educación e incentivos a las mujeres rurales.

Para el periodo 2010-2014, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>18</sup>, las políticas públicas orientadas al desarrollo rural y generación de ingresos estaban conformadas, *grosso modo*, por los siguientes programas:

- a. Política integral de tierras, la cual tiene tres modalidades: la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, que busca brindar mecanismos eficaces para la reparación de las víctimas de la violencia y despojo de tierras; el Programa de formalización de la propiedad rural de 2010, que tiene por objetivo darles títulos de tierras a 500 000 familias; y el programa de adjudicación de tierras del Incoder, que entrega a familias rurales predios baldíos o que forman parte de los bancos de tierra de Estado que estaban en control de dicha institución.
- b. Reestructuración del programa de Agro Ingreso Solidario (AIS) en el programa de Desarrollo Rural con Equidad (DRE) que ofrece distintas modalidades de asistencia técnica, adecuación de tierras mediante distritos de riego y drenaje, y acceso a recursos financieros a través de los programas de Línea de Especial de Crédito (LEC) e Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).
- c. Programa de Oportunidades Rurales, el cual busca brindar acceso a créditos y asistencia técnica para microempresas de personas en situación de pobreza en las zonas rurales.
- d. Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, que busca promover y financiar la formación de grupos de pequeños productores y comercializadores para dar lugar a proyectos productivos más grandes y sostenibles en el tiempo.
- e. Programa Mujer Rural de 2012, el cual tiene tres componentes con enfoque de género enfocados en las mujeres rurales: apoyo a emprendimientos productivos agropecuarios y no agropecuarios; capacitación para la generación de destrezas en el ámbito personal

.....  
18. Para más información, ver: [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Informe\\_2013\\_2014\\_Final.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Informe_2013_2014_Final.pdf)

y comunitario que faciliten el desarrollo personal y económico de las mujeres; y un proyecto de capacitación a servidores públicos para incluir el enfoque de género en las políticas de desarrollo agropecuario.

- f. Programa Jóvenes Rurales, que tiene por objetivo fomentar la permanencia de la juventud rural en el campo a través de componentes tales como becas Ictex para estudiar carreras profesionales y técnicas en ciencias agropecuarias y afines, y apoyo a emprendimientos productivos creados por jóvenes.
- g. Capacitación técnica a pescadores en buenas prácticas de pesca y apoyo técnico.
- h. Programa de Vivienda de Interés Social Rural, que busca mejorar las condiciones de vivienda de los hogares rurales.
- i. Programa de Familias Guardabosques (implementado desde 2003 con el apoyo del Undoc): consiste en pagar un subsidio a familias campesinas, comunidades indígenas y víctimas de la violencia con el compromiso de erradicar los cultivos de coca y amapola, y sustituirlos por café y cacao, entre otros, para así crear proyectos productivos de cultivos legales a campesinos.

Para el periodo 2014-2018 continuaron los programas descritos anteriormente, aunque hubo cambios institucionales relevantes como la liquidación del Incodec y la creación de instituciones especializadas para facilitar la implementación del Acuerdo de Paz, tales como las agencias Nacional de Tierras, de Desarrollo Rural y de Renovación del Territorio (Penagos *et al.*, 2022).

Es fundamental resaltar el papel que la firma del Acuerdo de Paz de 2016 ha tenido en la agenda de desarrollo rural del país: ha hecho que la ruralidad forme parte de la conversación nacional. En el Acuerdo de Paz se incluyó como parte esencial el componente de reforma rural integral (RRI)<sup>19</sup>, el cual tiene como objetivo “cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural” (Ministerio de Trabajo, 2019: 2). Sin embargo, varios de los programas incluidos como parte de dicha solo empezaron a ser legislados e implementados a partir de 2017, pero las discusiones técnicas sobre su creación institucional ya venían desde la primera mitad de la década de 2010.

Dentro del grupo de políticas públicas que abarca la RRI se encuentra el Decreto Ley 893 de 2017 expedido por el Gobierno Nacional, el cual creó los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)<sup>20</sup>: estos son un instrumento de planificación a 15 años que busca ayudar a implementar proyectos de infraestructura y otros

19. Para más información, ver: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

20. Para más información, ver: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_pdet/](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/)

de carácter productivo que generen desarrollo económico e inclusión social en 170 municipios que han sido afectados por la violencia y la pobreza. Adicionalmente, se creó en 2018 el Plan Especial de Educación Rural (PEER)<sup>21</sup>, que diseña estrategias para cerrar las brechas urbano-rurales en materia de educación a través de políticas educativas que buscan promover el acceso, permanencia y calidad de la educación en la ruralidad; y también se diseñó el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantías de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales<sup>22</sup>, sancionado en 2019 e implementado en 2020. Entre los objetivos de este último están: promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo; incentivar el trabajo decente y la formalización laboral; y facilitar el acceso y mejorar la cobertura del sistema de protección y seguridad social (protección a la vejez y riesgos laborales) con un enfoque territorial, de género y diferencial.

## Conclusiones

La desigualdad de ingresos disminuyó en Colombia durante la década de 2010, antes de la llegada de la pandemia causada por la COVID-19. Sin embargo, las brechas urbano-rurales siguen estando presentes en distintas dimensiones. En particular, este trabajo se ha enfocado en estudiar las brechas salariales entre trabajadores urbanos y rurales, y cómo el mercado laboral difiere para dichos trabajadores de acuerdo con su ubicación geográfica.

En este trabajo estudiamos los ingresos laborales de los trabajadores en las zonas rurales del país; encontramos que son muy bajos con respecto al salario mínimo legal, aun teniendo en cuenta el nivel educativo de la población. En un ejercicio de descomposición de la brecha salarial con corrección por el sesgo de selección, encontramos que un poco más de la mitad de la brecha se debe a características observadas de los trabajadores, en las cuales el nivel educativo es uno de los principales factores. Sin embargo, cerca del 40 % de la brecha se debe a factores no explicados, entre los que se capturan las preferencias de los empleadores, la calidad de la educación y características no observadas de los trabajadores como su habilidad o esfuerzo.

Para entender cuáles son los factores que inciden en los bajos ingresos laborales rurales, se han estudiado en detalle las estadísticas de los mercados laborales urbano y rural. Se encontraron tres problemas del mercado laboral rural que están

.....  
21. Para más información, ver: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf)

22. Para más información, ver: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Plan+Progresivo+adopción.pdf/d8a259be-7d13-cd85-bb7a-0082f6548690?t=1598984128245>

relacionados entre sí, y que exacerban las desigualdades urbano-rurales existentes en el país en términos de salarios: i) la participación laboral y la tasa de ocupación femenina en zonas rurales es baja comparada no solo con la de los hombres del mismo dominio geográfico, sino también con respecto a la de las mujeres ubicadas en las cabeceras; ii) las tasas de informalidad laboral rural son significativamente más altas que las urbanas, lo cual obedece al diseño del sistema de seguridad social que fue pensado para relaciones laborales empleado-firma y no tiene en cuenta las particularidades de la ruralidad; y iii) si bien el trabajo infantil ha disminuido en el tiempo, aún es una práctica común que sucede con frecuencia de manera ilegal y pone en riesgo de deserción escolar a los niños y adolescentes que trabajan, lo cual genera menores ingresos laborales a futuro y refuerza la desigualdad.

El mercado laboral rural difiere del urbano en distintas dimensiones. La composición del empleo es significativamente diferente, lo cual juega un papel clave al diseñar instrumentos de política pública para generar mayores ingresos en las zonas rurales y promover la formalización de los trabajadores rurales, ya que el empleo asalariado en empresas privadas o públicas solo representa el 20 % del empleo total y el empleo cuenta propia representa la mitad del empleo. Esta situación exacerba las desigualdades en ingreso y oportunidades para las personas que viven en la ruralidad en Colombia.

Por su parte, la baja participación laboral femenina es más acentuada en los municipios rurales que en las cabeceras, debido a que las principales fuentes de trabajo en las zonas rurales provienen del sector agrícola, tradicionalmente ocupado por hombres dada la persistencia de los roles tradicionales. Las mujeres, que suelen realizar en mayor proporción labores domésticas no pagas que no son consideradas trabajo en términos estadísticos, terminan por tener menos experiencia laboral remunerada, menos oportunidades en el mercado laboral no agrícola e ingresos laborales significativamente menores que los de los hombres y sus contrapartes urbanas, lo cual disminuye su autonomía y aumenta la vulnerabilidad de los hogares que tienen menos fuentes de ingresos.

El empleo infantil es el tercer punto álgido que caracteriza al mercado laboral rural. Aunque este ha decrecido en la última década, el porcentaje de niños que no asiste al colegio porque trabajan, o porque laboran más de 30 horas por semana, sigue siendo alto y es ilegal. El sector agrícola es el principal sector que contrata mano de obra infantil. El trabajo infantil no solo es ilegal según lo estipulado por la legislación colombiana; también es el camino para la deserción escolar, lo que lleva a que los niños y adolescentes tengan menores ingresos laborales a futuro y ellos mismos tengan hogares más vulnerables ante la pobreza monetaria y multidimensional, situación que alimenta el círculo de las desigualdades.

En conjunto, los puntos anteriores –baja participación laboral, baja tasa de ocupación femenina y alto desempleo femenino, baja calidad del empleo y trabajo infantil– contribuyen a la persistencia de bajos ingresos laborales en las zonas rurales del país, así como a exacerbar la desigualdad en ingresos entre las áreas rurales y las cabeceras y principales zonas urbanas del país.

A lo anterior se suma que en el caso colombiano ha habido una ausencia histórica de intervenciones gubernamentales en la ruralidad, que brinden oportunidades y mejoren la calidad de vida de sus habitantes de manera exitosa. Las políticas públicas con enfoque territorial con mayor presupuesto estaban dedicadas casi de forma exclusiva a mejorar la productividad del sector agrícola, dejando de lado otros sectores fundamentales del desarrollo como la educación, la generación de empleo formal por fuera de la agricultura y la construcción de paz. El periodo 2010-2019 es particularmente rico en propuestas de políticas públicas para promover el desarrollo rural integral debido a lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, firmado en 2016 por el gobierno colombiano y algunos actores y víctimas del conflicto armado, y que incluye el citado componente de RRI, el cual busca crear las bases para el desarrollo de la ruralidad. Sin embargo, los programas necesarios para implementar la RRI apenas se están desarrollando, así que sus resultados aún no son evidentes. Pero si se logran desarrollar como fueron diseñados, esta sería una importante avenida para reducir las disparidades urbano-rurales en materia de oportunidades, que seguramente causarían una mejoría en ingresos para la población rural.

## Referencias

- Acosta, Olga Lucía; Forero-Ramírez, Nohora; Pardo, Renata (2015). *Sistema de protección social de Colombia, avances y desafíos*. Bogotá: Cepal.
- Ashenfelter, Orley; Krueger, Alan (1994). Estimates of the Economic Return to Schooling from a New Sample of Twins. *American Economic Review*, 84(5), 1157–1173.
- Becker, Gary (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Chicago: National Bureau of Economic Research.
- Blinder, Alan (1973). Wage Discrimination: Reduced form and Structural Estimates. *The Journal of Human Resources*, 8, 436-455.
- Bonilla-Mejía, Leonardo (2011). *Dimensión regional de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

- Botiva, María Alejandra (2011). *The Gaps in Rural Social Protection in Colombia: A History of Traps and Disconnections* [Tesis de maestría]. Recuperado de <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll23/id/24>
- Campos-Vázquez, Raymundo; López-Calva, Luis; Lustig, Nora (2016). Declining Wages for College-Educated Workers in Mexico: Are Younger or Older Cohorts Hurt the Most? *World Bank Policy Research Working Paper*, 7546.
- Card, David (1999). The Causal Effect of Education on Earnings. En *Handbook of Labor Economics* (pp. 1802-1863), editado por David Card; Orley Ashenfelter. Amsterdam: Elsevier.
- Card, David (2001). Estimating the Return to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems. *Econometrica*, 69(5), 1127-1160.
- Cepeda-Emiliani, Laura; Cardona-Sosa, Lina; Barón, Juan (2014). La brecha salarial de género entre los universitarios recién titulados. ¿Qué tanto influye el tipo de carrera universitaria? *El trimestre económico*, 81(322), 441-477.
- De Lima, Cicero; Costa, Edward; Mariano, Francisca; Justo, Wellington; Carvalho, Pablo (2020). Migration of Labor: Differential of Income Between Rural and Urban Trade Union Workers in Brazil. *Journal of Economic Studies*, 47(4), 939-966. <https://doi.org/10.1108/JES-01-2019-0047>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2010-2019). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Microdatos-GEIH* [Archivo .DTA]. Recuperado de [https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/68/get\\_microdata](https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/68/get_microdata)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2019a). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2019b). *Encuesta de Calidad de Vida - Anexo pobreza multidimensional* [hoja de cálculo]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional/pobreza-multidimensional-2019>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2019c). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Microdatos-GEIH* [Archivo .DTA]. Recuperado de [https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/get\\_microdata](https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/get_microdata)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2020a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Anexo mercado laboral-módulo de trabajo infantil 2020* [hoja de cálculo]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/trabajo-infantil/trabajo-infantil-historicos>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2020b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Anexo pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema* [hoja de cálculo]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria/pobreza-monetaria-2020>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2021). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Anexo mercado laboral abril 2021* [hoja de cálculo]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015a). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2015b). *La protección social de la población rural. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018). *Pobreza multidimensional y pobreza monetaria. Análisis 2010-2017*. Bogotá: DNP.
- Duflo, Esther (2001). Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment. *The American Economic Review*, 91(4), 795-813.
- Fedesarrollo (2017). *Informe mensual de mercado laboral*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fernández, Manuel; Ibáñez, Ana; Peña, Ximena (2014). Adjusting the Labor Supply to Mitigate Violent Shocks: Evidence from Rural Colombia. *Journal of Development Studies*, 50(8).
- Ferreira, Francisco; Sergio, Firpo; Messina, Julián (2022). Labor market experience and falling earnings inequality in Brazil: 1995-2012. *The World Bank Economic Review*, 36(1), 37-67.
- Galvis-Aponte, Luis; Bonet-Morón, Jaime; Bonilla-Mejía, Leonardo; Otero-Cortés, Andrea; Pérez-Valbuena, Gerson; Posso-Suárez, Christian; Ricciulli-Marín, Diana (2021). Desigualdades del ingreso en Colombia: ¿cuáles son sus determinantes y cómo se han afectado por la pandemia del COVID-19? *Ensayos Sobre Política Económica*, 101, 1-53.
- Goldin, Claudia (1994). The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History. *NBER Working Paper*, 4707.
- Himes, Douglas (2018). Men's Declining Labor Force Participation. *Monthly Labor Review, Bureau of Labor Statistics*. Recuperado de <https://www.bls.gov/opub/mlr/2018/beyond-bls/mens-declining-labor-force-participation.htm>
- Holzmann, Robert (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank Publications.



- Iregui-Bohórquez, Ana María; Ramírez-Giraldo, María Tereza; Tribín-Uribe, Ana (2019). Domestic Violence Against Rural Women in Colombia: The Role of Labor Income. *Feminist Economics*, 25(2), 146-172.
- Lehmann, Hartmunt; Zaiceva, Anzelika (2015). Re-defining Informal Employment and Measuring its Determinants: Evidence from Russia. *Journal of International Development*, 27(4), 464-488.
- Leibovich, José; Nigrinis, Mario; Ramos, Mario (2006). Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. *Borradores de economía*, 408.
- Lustig, Nora; López-Calva, Luis; Ortiz-Juárez, Eduardo; Monga, Celesting (2015). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. En *Inequality and Growth: Patterns and Policy* (pp. 212-247), editado por Kaushik Basu; Joseph Stiglitz. London: Palgrave Macmillan.
- Melly, Blaise (2005). Descomposition of Differences in Distribution Using Quantile Regression. *Journal of Labour Economics*, 12, 577-590.
- Merchán-Hernández, César (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. *Coyuntura Económica*, XLV(2), 137-182.
- Michaelsen, Maren; Haisken-DeNew, John (2015). Migration Magnet: The Role of Work Experience in Rural-Urban Wage Differentials. *IZA Journal of Migration*, 4(1), 1-25.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014). *Informe de Rendición Pública de Cuentas, Gestión 2013 - 2014*. Recuperado de [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Informe\\_2013\\_2014\\_Final.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/Informe_2013_2014_Final.pdf)
- Ministerio del Trabajo (2019). Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales. *Ministerio de trabajo*. Recuperado de <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Plan+Progresivo+adopción.pdf/d8a259be-7d13-cd85-bb7a-0082f6548690?t=1598984128245>
- Oaxaca, Ronald (1973). Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets. *International Economic Review*, 14(3), 693-709.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversación del punto 1. Tomo 2. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural integral. *Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP*. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2013). *Decent Work Indicators. Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators*. Geneva: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2018). *World Employment and Social Outlook. Trends 2018*. Geneva: OIT.

- Organización Internacional del Trabajo-OIT (2019). *ILOSTAT Database 2019* [hoja de cálculo]. Recuperado de [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer42/?lang=en&segment=indicator&id=EAP\\_2WAP\\_SEX\\_AGE\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer42/?lang=en&segment=indicator&id=EAP_2WAP_SEX_AGE_RT_A)
- Otero-Cortés, Andrea (2018). *Essays on Labor Informality in Developing Countries*. Chapel Hill: The University of North Carolina.
- Penagos, Ángela; Tobón, Santiago; Castro, Manuel; Muñoz, Juan; Quesada, Camilo; Pirela, Ana; Heilbron, Eduardo (2022). *Análisis integral de la política de desarrollo agropecuario en Colombia, con base en sus resultados y la eficiencia del gasto*. Inédito.
- Posso, Christian (2010). Desigualdad salarial en Colombia 1984-2005: cambios en la composición del mercado laboral y retornos a la educación postsecundaria. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 66, 65-113.
- Psacharopoulos, George; Patrinos, Harry Anthony (2018). Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature. *Education Economics*, 26(5), 445-458.
- Resolución 3597 de 2013 (3 de octubre), por la cual se señalan y actualizan las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad. Ministerio de Trabajo. *Diario Oficial núm. 48 953*. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion\\_mtra\\_3597\\_2013.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_mtra_3597_2013.htm)
- Rodríguez-Pose, Andrés; Wilkie, Callum (2017). Revamping Local and Regional Development Through Place-Based Strategies. *Cityscape*, 19(1), 151-170.
- Russo, Letícia; Parré, José; Alves, Alexandre (diciembre, 2016). *Diferencial de Rendimiento entre trabajadores rurais e urbanos: uma análise para o Brasil e suas regiões*. 44º Encontro Nacional de Economia, Iguaçú, Brasil.
- Tüzemen, Didem (2018). Why are Prime-Age Men Vanishing from the Labor Force? *Economic Review, first quarter 2018*, 6-30. Recuperado de <https://www.kansascityfed.org/Economic%20Review/documents/653/2018-Why%20Are%20Prime-Age%20Men%20Vanishing%20from%20the%20Labor%20Force%3f.pdf>
- Vélez, Carlos; Leibovich, José; Kugler, Adriana; Bouillon, César; Núñez, Jairo (2005). The Reversal of Inequality Trends in Colombia, 1978-95: A Combination of Persistent and Fluctuating Forces. En *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America* (pp. 125-174), editado por Francois Bourguignon; Francisco Ferreira; Nora Lustig. Washington: World Bank/Oxford University Press.

## **Anexos**

### **Definiciones**

*GEIH*: encuesta mensual realizada por el DANE para recolectar información sobre el mercado laboral, educación y características demográficas.

*Cabecera*: es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.

*Centro poblado*: es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de, como mínimo, 20 viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicadas en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales. Este concepto considera:

- Caserío: sitio que presenta un conglomerado de viviendas, ubicado comúnmente al lado de una vía principal y que no tiene autoridad civil. El límite censal está definido por las mismas viviendas que constituyen el conglomerado.
- Inspección de policía: es una instancia judicial en un área que puede o no ser amanzanada, que ejerce jurisdicción sobre un determinado territorio municipal, urbano o rural, y que depende del departamento o del municipio. Es utilizada en la mayoría de los casos con fines electorales. Su máxima autoridad es un inspector de policía.
- Corregimiento municipal: es una división del área rural del municipio, la cual incluye un núcleo de población, considerada en los planes de ordenamiento territorial. El artículo 117 de la Ley 136 de 1994 faculta al concejo municipal para que mediante acuerdos establezca esta división, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local.

*Rural disperso*: se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas y demás. Tampoco dispone, por lo general, de servicios públicos u otros tipos de facilidades propios de las áreas urbanas.

*Regiones*: en este documento se emplea este término según la definición del DANE, que puede diferir de otras existentes en Colombia. Por regiones se toman las siguientes:

- Caribe: comprende los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre, Magdalena y La Guajira.
- Oriental: comprende los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Meta.
- Central: comprende los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Cesar, Caquetá y Antioquia.
- Pacífica: comprende los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle.

### Estadísticas adicionales

**CUADRO 10** | Población ocupada por máximo nivel educativo completado, 2010 y 2019

Año	Cabecera		CPRD	
	2010	2019	2010	2019
Primaria o ninguno	45,76 %	33,76 %	85,38 %	73,96 %
Bachillerato	32,74 %	37,56 %	11,96 %	21,03 %
Técnico/tecnólogo	8,93 %	13,21 %	1,26 %	3,06 %
Universitario	9,01 %	10,57 %	1,18 %	1,49 %
Postgrado	3,56 %	4,91 %	0,22 %	0,45 %

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2010-2019)

**CUADRO 11** | Estadísticas descriptivas de la GEIH, diciembre de 2019 - datos usados para la descomposición de Oaxaca-Blinder

Variables	Promedio	
	Urbano	Rural
Log ingresos	13,59 (0,95)	13,02 (0,907)
Edad	34,12 (21,724)	33,15 (22,257)
Masculino	0,465	0,522

Casado	0,447	0,541
Trabaja formal	0,177	0,054
Jefe hogar	0,306	0,31
Educación universitaria	0,071	0,008
Educación técnica	0,597	0,013
Educación secundaria	0,168	0,082
Infantil	0,22	0,259
Hijos < 5 años	0,178	0,236

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2019c).

## Contenido de los 3 últimos números de la revista

### **Revista CS 36, Enero-abril (2022): Genealogías latinoamericanas de las Humanidades Ambientales: derivas, cruces y caminos**

---

#### **Presentación**

*Alejandro Ponce de León | Sofía Rosa | Jesús Alejandro García*

#### **Artículos**

Memoria ambiental: del sujeto mnemónico moderno al Antropoceno

*Danielle Heberle Viegas | Eduardo Relly*

Racionalidad extractivista y necropolítica de la expropiación patriarcal: un acercamiento al estudio de las masculinidades para re/pensar el poder del extractivismo

*Ramón Cortés-Cortés | Emma Zapata-Martelo*

Pensando con la visión ambiental compleja de Julio Carrizosa

*Juan Camilo Cajigas*

Fortaleza, Brasil – um porto afogado na areia (1869-1940)

*Yuri Simonini*

¿De quién es el páramo de Santurbán? Ancestralidad minera como narrativa de defensa del territorio en el municipio de Vetas, Santander

*Adela Parra-Romero*

La implantación de una Unidad de Manejo de la Vida Silvestre de manglar y la construcción de sujetos ambientales locales en una zona de humedales marino-costeros en el Golfo de México

*Rubén Gutiérrez-Campo | Emilia Velázquez-Hernández*

Ecoturismo, campesinos, selva y residuos de guerra en la Amazonia colombiana: una mirada a través de la ecología afectiva

*Iván Montenegro-Perini*

Aguas ambiguas: encarnando una conciencia antropocénica a través del ecogótico rioplatense

*Allison Mackey*

La deuda en juego: una lectura de-colonial de *Los juegos del hambre*

*Andrea Casals-Hill*

## **Documentos**

Ecopolitical Mapping: A Multispecies Research Methodology for Environmental Communication

*Jens Benöhr | Maike Brinksmä | Ross Donihue | David Farò | Antonia Lara | Kara Lena Virik | Alejandro Ponce de León | Cristian Toro | Bastian Gygli | Daniel Romo | Franziska E. Walther*

Trayectorias, cruces y caminos de la ecología política feminista latinoamericana: entrevista a Diana Ojeda

*Jesús Alejandro García*

## ***Revista CS 35, Septiembre-diciembre (2021)***

---

### **Artículos**

Mujeres, teletrabajo y estrategias de cuidados en el contexto de pandemia en Chile

*Catalina Arteaga-Aguirre | Valentina Cabezas-Cartagena | Fernanda Ramírez-Cid*

División sexual del trabajo y confinamiento en jóvenes de preparatoria. Un estudio de caso de Aguascalientes, México

*Nancy Chávez-Llamas | Angélica Ospina-Escobar*

Malestares en cuidadoras de personas adultas mayores dependientes en un contexto rural de Tlaxcala, México

*María Guadalupe Ramos-Cela | Aurelia Flores-Hernández*

Los programas de inclusión social juvenil en la gestión de las violencias de género: reflexiones a partir de la implementación del Programa Envión en Buenos Aires

*Ana Cecilia Gaitán*

Más allá del clientelismo y la técnica: la *distribución política* del presupuesto gubernamental en Colombia

*Santiago Leyva-Botero | Claudia Mejía-Betancur | Jose Antonio Fortou*

## **Documentos**

“Perder es ganar un poco”: narrativas sobre la derrota de Colombia en el Mundial de Italia 90

*Juan Camilo Rúa-Serna*

## **Revista CS 34, Mayo-agosto (2021): Políticas públicas y educación: la pedagogía más allá de su fundamentación técnica**

---

### **Presentación**

*Cristian Andrés Tejada-Gómez | Juan Guillermo Mansilla-Sepúlveda | Viviam Unás*

### **Artículos**

Cultura y políticas inclusivas en profesorado chileno de educación primaria y secundaria

*Laura Espinoza | Nelly Lagos | Karen Hernández | Diana Ledezma*

Prácticas pedagógicas para la inclusión en dos modelos educativos alternativos

*Jackeline Cantor | José Eduardo Sánchez | Danna Aristizábal-Oviedo*

Políticas de inclusión educativa: el desafío de las universidades públicas hondureñas

*Eddy Paz-Maldonado | Ilich Silva-Peña*

Transformaciones más allá de la política pública de educación superior. El impacto de la formación profesional regionalizada de la Universidad de Antioquia

*Edinson Gabriel Brand-Monsalve | Erika Yuliet Álvarez-Calle | Ingrid Yuranie Posso-Serna | Julián Andrés Angarita-Suárez | Katherine Londoño-Arbeláez*



Aseguramiento de la calidad en formación técnica de nivel superior y la incidencia de los planes de mejoramiento institucional

*Norma Cárdenas-Saldaña | Francisco Ganga-Contreras | Cristian Aguilar-Ruiz*

Ley de Carrera Docente en Chile: cómo los docentes y directivos escolares interpretan y desarrollan sus principios

*José Miguel Olave-Astorga | Claudio Montoya | Eloísa Paz Sierralta-Landaeta*

Formación ética como objetivo transversal de la escuela

*Rodrigo Lagos-Vargas | Claudia Keupuchur-Natalini | Marcelo Ramírez-Durán*

Los caminos de la politización sexual en el campo educativo: una mirada sociosemiótica a la arena discursiva de la educación sexual en Argentina

*Facundo Boccardi*

Misiones económicas en Colombia y su incidencia en la educación técnica industrial (1930-1960)

*Álvaro Acevedo-Tarazona | Dayana Lucía Lizcano-Herrera*

## **Otros temas**

Del sonido corralero al *merequetengue*: glocalidad, localidad regional y translocalidad musical en la Costa Chica de México

*Carlos Ruiz-Rodríguez*

Una mirada heurística a los resultados de las pruebas PISA (2000-2018): las habilidades en lectura de los jóvenes de 15 años en México

*Jorge Bartolucci*



Este número de la *Revista CS* se realizó desde el sello editorial de la Universidad Icesi en julio de 2022 y estuvo al cuidado de Felipe Van der Huck.



## Artículos

FERNANDO AUGUSTO MANSOR-DE MATTOS | MARCUS IANONI | PAULO ROBERTO MELLO-CUNHA. *Neoliberalismo, ampliação das desigualdades e desconstrução da democracia*

LUCÍA TRUJILLO | MAGDALENA TÓFFOLI | MARTÍN RETAMOZO. *Desigualdades y nuevos actores colectivos en Argentina. De piqueteros a trabajadores de la economía popular (1995-2019)*

MARÍA JOSÉ ÁLVAREZ-RIVADULLA | JUAN A. BOGLIACCINI | ROSARIO QUEIROLO | CECILIA ROSSEL. *Decisiones educativas y prácticas de reproducción de clase en sectores medios-altos en Montevideo*

ANDRÉS ALEÁN-ROMERO. *Los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral en cuatro ciudades colombianas: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, 2001-2021. Evidencia de regresiones por cuantiles*

SILVIA OTERO-BAHAMÓN | LINEY ÁLVAREZ-ALTAMIRANDA | ANDRÉS MIGUEL SAMPAYO | JORGE LUIS ALVIS. *Trayectorias divergentes de la desigualdad en las ciudades intermedias: el rol de las pensiones y las ayudas en la reducción de la desigualdad de ingresos*

ANDREA OTERO-CORTÉS | EDSON ACOSTA-ARIZA. *Desigualdades en el mercado laboral urbano-rural en Colombia, 2010-2019*