

ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL EN LA PANDEMIA DEL COVID-19 (2020-2021)

SOCIAL PROTECTION STRUCTURE IN PERIODS OF CRISIS: THE CASES OF ARGENTINA AND BRAZIL IN THE COVID-19 PANDEMIC (2020-2021)

David Sanchez Villa

Becario doctoral CONICET con sede en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP). Magíster en Políticas Sociales (UBA) y Licenciado en Relaciones del Trabajo (UBA). Correo electrónico: lic.davidsanchezvilla@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 10/03/2023

Aceptado para publicación: 16/06/2023

Resumen

El objetivo del artículo es comprender la trayectoria de Argentina y Brasil en lo que respecta a la protección social, específicamente, la asistencia social y el sostenimiento del ingreso y el empleo de los/as trabajadores/as formales durante la pandemia del COVID-19 (2020-2021). El trabajo se basó en un diseño de casos múltiples que incluyó diversas técnicas de análisis y fuentes de información—tanto cualitativas como cuantitativas—. Los resultados del artículo evidencian que en la Argentina predominó una estrategia de protección hacia los/as trabajadores/as formales por sobre las políticas de asistencia social y, en Brasil, las políticas de asistencia social en el marco de estrategias desreguladoras del trabajo formal. En ambos casos, se evidenció la fragmentación y la segmentación del sistema de protección social, lo que reafirma los legados históricos de los sistemas.

Palabras clave: COVID-19; Asistencia Social y empleo formal; Protección Social; Argentina; Brasil

Summary

The objective of the article is to understand the experience of Argentina and Brazil in terms of social protection; specifically, social assistance and the maintenance of income and employment of formal workers during the COVID-19 pandemic (2020-2021). The research was based on a multiple-case design that included various analysis techniques and sources of information—both qualitative and quantitative. The results of the article show that, in Argentina, a protection strategy towards formal workers prevailed over social assistance policies; and, in Brazil, social assistance policies stood out, within the framework of deregulatory strategies for formal work. In cases, the fragmentation and segmentation of the social protection system was evident, which reaffirms the historical legacies of the systems.

Key words: COVID-19; Social Assistance and formal employment; Social Protection; Argentina; Brazil

Introducción

El artículo se pregunta por las estructuras de protección durante la pandemia en dos de los países pioneros del cono sur respecto al desarrollo de sus sistemas de seguridad social (Filgueira, 1998; Mesa Lago, 1978): Argentina y Brasil. Se intentará demostrar que, en el contexto de la pandemia, el mayor énfasis de la protección social en Argentina tuvo como destino proteger a trabajadores/as formales. En cambio, en Brasil, el foco estuvo puesto en las políticas de asistencia social. En ambos casos, se evidenció la fragmentación y la segmentación del sistema de protección social.

La pandemia del COVID-19 obligó a los Estados a tomar medidas de confinamiento estrictas. Estas medidas, necesarias para frenar la propagación del virus, impactaron en la vida cotidiana de sociedades que no estaban preparadas para una crisis de estas características. En sociedades con mercados de trabajos fragmentados como las latinoamericanas, en donde gran parte de la población se encuentra desprotegida y excluida del empleo formal y de los sistemas de protección social (Arza et al., 2022), los gobiernos han tenido que diseñar (e implementar) en tiempo récord políticas sociales para sostener la caída de ingresos y bienes de gran parte de su población. Transcurridos 3 años de la pandemia del COVID-19 es preciso interrogarse por las estructuras de protección social en tiempos de crisis.

Las preguntas principales que guían la presente investigación son ¿Cuáles y cómo fueron las estrategias de protección social de Argentina y Brasil en el contexto de la pandemia (2020-2021)? y ¿Qué diferencias existieron entre ambos países?

El artículo se basa en un estudio de casos múltiples en profundidad. El objetivo del artículo es evaluar las políticas de protección en un contexto de restricciones institucionales, crisis sanitaria y pérdidas de ingresos en países con un gran desarrollo de sus legados institucionales de bienestar, aunque fragmentados en sus estrategias de protección entre las personas que ingresan y las que no al mercado de trabajo formal. Se evaluaron políticas de asistencia social y políticas de sostenimiento del ingreso y el empleo de los/as trabajadores/as formales durante la pandemia. El análisis se centra en las políticas

nacionales durante el período que comprende la aparición de los primeros casos de la enfermedad en los meses de febrero y marzo del 2020, hasta fines del año 2021¹.

A partir de esta introducción, el trabajo se organiza en los siguientes apartados: el primero plantea la discusión teórica acerca de los conceptos principales de este artículo, protecciones sociales y estatutos de protección; para luego, en segundo lugar, explicar la metodología que se utilizó. A continuación, se analiza el tipo de respuestas que desarrollaron Argentina y Brasil en el contexto de la pandemia. El apartado anterior diferenciará las políticas diseñadas e implementadas para trabajadores/as formales y las políticas de asistencia social en cada país. Para finalizar, se dejan planteadas las conclusiones del artículo y se plantean una serie de interrogantes que pretenden ser el puntapié para futuros trabajos.

Protección social y COVID

Una de las estrategias de las sociedades modernas europeas de fines del siglo XIX para reparar y proteger situaciones de desempleo, pérdidas de ingresos y contingencias de la vida, como la vejez, radicó en el “invento de lo social” (Castel, 1997; Rosanvallon, 2011). A través de la propiedad social comenzó a pensarse el trabajo como un derecho y con esto, se crearon garantías no mercantiles—como el salario mínimo, el derecho laboral y jubilaciones— que brindaban seguridad al trabajador (Castel, 2015). Este reconocimiento al trabajo dividía a personas con “capacidad de trabajar” y sujetos/as inválidos para el trabajo (Castel, 2015). De esta manera, los sistemas de protección social se dividieron: una seguridad social que incluía a trabajadores/as formales y un esquema de asistencia social para aquellas personas que no podían insertarse en el mercado de trabajo (Hopp, 2020). Sin embargo, con la crisis de la sociedad salarial que se inició en la década del ‘70 y el abandono de las protecciones colectivas (Castel, 2010, 2015), las estructuras que habían organizado a las sociedades comienzan a resquebrajarse y las protecciones se vuelven más inestables y transitorias.

En América Latina, el régimen de Estado de bienestar [*Welfare State regime*] (Esping Andersen, 1990; Gough et al., 2004) y el estatuto protectorio del trabajo (Castel, 2010) nunca llegó a consolidarse como en los países europeos. Por lo tanto, analizar estructuras de protección social implica tener en cuenta la amplia informalidad y heterogeneidad del mercado laboral, la fragilidad del Estado y el rol amplio de las familias y la comunidad para proveer bienestar allí donde el Estado falla (Barba Solano, 2003; Martínez Franzoni, 2008). Es posible identificar tres etapas en el desarrollo de la protección social, que consolidaron distintos legados históricos.

Una primera etapa de expansión o incorporación de sujetos/as a los Estados de bienestar o Estados Sociales (Andrenacci y Repetto, 2006) en América Latina surge a partir de los años 1930 y con fuerza a partir del 1940. Esta etapa evidenció una expansión de servicios universales, como la salud y la educación, y el desarrollo de sistemas de seguridad social, como las jubilaciones, aunque con un carácter estratificado por ocupaciones o formas de inserción laboral (Barrientos, 2004; Filgueira, 1998; Mesa Lago, 1978). Entre las décadas 1970 y 1990 hubo un auge de políticas neoliberales y el estatuto de protección del trabajo fue perdiendo importancia, dando como resultado una flexibilización y

¹Para el caso argentino, también se incluyeron los refuerzos de ingresos diseñados en el año 2022.

precarización de las relaciones laborales (Tokman, 2007). Este período incluyó la privatización de los sistemas jubilatorios, la focalización de las políticas sociales y la descentralización de los servicios de educación y salud (Barrientos, 2004; Huber & Stephens, 2012). A partir del siglo XXI, con el ascenso de gobiernos progresistas (Levistky y Roberts, 2011) se expandió el sistema de protección social en la región. Se avanzó en la construcción de una nueva ciudadanía social (Cecchini et al., 2015; Franzoni y Ancochea; 2016), y se implementaron amplios procesos de reformas de los sistemas de protección. No obstante lo anterior, la literatura señala que esta expansión de la protección social, que algunos denominan como un proceso de segunda incorporación social (Filgueira, 2013; Filgueira y Reygadas, 2010), no logró corregir la segmentación de la protección entre la población por tipo de empleo, género, etnia, entre otros aspectos (Arza et al., 2022) . A partir del 2014, se inició una nueva etapa de austeridad para los sistemas de protección social en América Latina. Esta austeridad coincidió con un nuevo ciclo de inestabilidades políticas en la región y, a su vez, con el “giro a la derecha” en los gobiernos de muchos países de América Latina (Giordano, 2020). Este neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2016) trató de revertir varios de los procesos de expansión de la década anterior.

En este nuevo contexto regional, de inestabilidades políticas y austeridad económica, sucedió una crisis sin precedentes para nuestras sociedades como fue el COVID-19. Al momento de la crisis, el sistema de protección social en América latina evidenciaba un legado segmentado, con un piso de protección social consolidado, aunque dividido entre las protecciones para las personas que lograban insertarse al mercado de trabajo formal y las que no (Arza et al., 2022). Como se expondrá en los próximos apartados, estos dos ámbitos institucionales separados fueron la base de las protecciones que se diseñaron desde los gobiernos de Brasil y Argentina durante la pandemia. Hay una vasta literatura que se preguntó por las protecciones organizadas en torno al COVID-19 (Arza, 2021; Blofield et al., 2021; Espinosa et al., 2021; Benza y Kessler, 2021a; Massard da Fonseca et al., 2020; Maurizio, 2021; Santos Pinho et al., 2020), aunque centrada en el primer año de pandemia. Este artículo, tomando como base dichos estudios, tratará de ir un poco más allá en el tiempo para ver la consolidación (o no) de esas primeras políticas y, en este sentido, interrogarse por las estructuras de protección social en tiempos de crisis.

Enfoque metodológico

El trabajo se basó en un diseño de casos múltiples que incluyó diversas técnicas de análisis y fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas (Sautu et al., 2005). Los casos seleccionados incluyeron a dos países del Cono Sur: Brasil y Argentina. La estrategia de investigación permitió delimitar teóricamente un fenómeno contemporáneo en un contexto relevante y acotado de la vida social (Forni, 2010; Merriam, 1998; Yin, 1994). El énfasis principal de este tipo de estudios se orienta a la interpretación y la particularización de cada caso elegido para poder comprenderlo en su totalidad (Stake, 1995).

La selección de casos se basó en la similitud de los países en relación con las condiciones estructurales previas al inicio del proceso que estudiado en el artículo (Filgueira, 2015): (a) países del Cono Sur de América Latina, b) de ingresos medios,, (c) con altos niveles de informalidad laboral y desigualdad (aunque mayor en el caso de Brasil), (d) con legados institucionales que expresan mayor desarrollo de sus sistemas de protección

social; (e) legados históricos de coaliciones distributivas de izquierda que expandieron los sistemas de protección social en los 2000, (Huber & Stephens, 2012), aunque en el caso de Brasil, en el contexto de la pandemia, con un gobierno que expresa el “giro a la derecha” de la región (Anderson, 2020; Giordano, 2020). El artículo se propone caracterizar las trayectorias de las políticas en dos países con diversas experiencias en común—giro a la izquierda a principios de los años 2000 y legados de bienestar extendidos—, aunque con un gobierno de ultraderecha en Brasil (Anderson, 2020; Fleury & Santos Pinho, 2018).

Se analizaron las políticas de protección social de emergencia durante la pandemia en dos dimensiones: la asistencia social y políticas laborales hacia el trabajo formal y las empresas². En cuanto a la asistencia social, se entendió como el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiado mediante impuestos (Cecchini & Martínez, 2011). Estos programas están dirigidos a personas que viven en situación de vulnerabilidad o pobreza y tienen como objetivo proveer de ingresos y acceso a políticas y servicios. En el caso de Brasil, se analizó el “Auxilio Emergencial” (en adelante AE); y en el caso de Argentina, el “Ingreso Familiar de Emergencia” (en adelante IFE). Respecto a las políticas destinadas al trabajo formal, se entendieron como “el conjunto de normas y acciones destinadas a proteger al trabajo decente y facilitar la protección de los trabajadores y sus dependientes” (Velásquez Pinto, 2017, p.105). Estas regulaciones laborales se expresaron en diferentes políticas adoptadas durante la pandemia, aunque para el desarrollo del artículo se analizaron, en Brasil, el Programa “Beneficio Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda” (en adelante BeM); y en Argentina, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (en adelante ATP). Para pensar el grado de protección y las características de las políticas de asistencia social y las políticas de sostenimiento del ingreso orientadas al trabajo formal, se analizaron dos componentes de la estructura de protección social: el acceso y la generosidad de los beneficios³. Estas variables analíticas siguen a la literatura clásica en el estudio de sistemas de bienestar de América Latina (Arza et al., 2022; Blofield, 2019; Castiglioni, 2018; Garay, 2016; Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2019). A su vez, el presente artículo continúa con trabajos de investigación que propusieron esquemas similares de análisis en el marco del contexto de la pandemia (Arza, 2021; Blofield et al., 2021; Espinosa et al., 2021; Massard da Fonseca et al., 2020; Sátyro & Machado, 2022). A partir de esas dos dimensiones se hizo una caracterización de la estructura de protección social durante la pandemia en ambos países (2020-2021). En la Tabla 1 se operacionalizan las variables que se consideraron para el análisis.

Tabla 1. Dimensiones para evaluar el acceso y la generosidad de los beneficios

	Política	Variable	Definición	Indicadores de la variable	Categorización de la variable
Acceso	Políticas de	Acceso formal	Condiciones de elegibilidad para el	Más de un integrante de la	Amplia

²Las políticas laborales durante la pandemia no solo tuvieron como objetivo sostener los puestos de trabajo y los ingresos de los/as trabajadores/as, sino que hubo una estrategia para sostener a las empresas en un contexto de crisis. En este artículo se pondrá foco en las políticas de subsidios salariales y regulaciones laborales que se orientaron a los/as trabajadores/as.

³También se analizó el nivel de gasto público, pero al no estar la información consolidada, fue una variable que sirvió para complementar las dimensiones de acceso y beneficios.

	asistencia social y políticas laborales		acceso de las personas a las políticas/programas	familia puede acceder al beneficio	
				Solo un integrante de la familia puede acceder al beneficio	Restringida
	Políticas laborales	Acceso real	Cobertura efectiva de las políticas/programas	La cobertura es igual o mayor a 70% de los/as trabajadores/as formales	Amplia
				La cobertura es igual o mayor a 35% y menor a 70% de los/as trabajadores/as formales	Media
				Cubre menos del 35% de trabajadores/as formales	Restringida
	Políticas de asistencia social	Acceso real	Cobertura efectiva de las políticas/programas	Amplió la cobertura del sistema de protección	Amplia
				Cubre solo a población dentro del sistema de protección social	Restringida
Beneficios	Políticas de asistencia social y políticas laborales	Suficiencia del beneficio	Tasa de reemplazo respecto al salario mínimo de cada país	El beneficio cubre un salario mínimo o más	Amplia
				El beneficio cubre un valor igual o mayor al 50% del salario mínimo y menos de un salario mínimo	Media
				El beneficio cubre menos del 50% del salario mínimo	Restringida
	Políticas de asistencia social y políticas	Duración del beneficio	Duración de los beneficios durante la pandemia	La duración del beneficio es más de un 70% del período	Amplia

laborales

La duración del beneficio es igual o mayor al 50%, y menos del 70% del período

Media

La duración del beneficio es menor al 50% del período

Restringida

Fuente: elaboración propia

El acceso remite a la incorporación de las personas a esquemas de protección vigentes o nuevos –cobertura horizontal—(Arza et al., 2022). En una región como la latinoamericana en donde la cobertura de los sistemas dejó por fuera a gran cantidad de población, no solo de los mercados laborales, sino de las políticas sociales, es clave conocer quiénes ingresan y los mecanismos por los cuales ingresan. Para el acceso formal, es decir, el derecho legal a recibir un beneficio (Arza et al., 2022) se evaluaron las condicionalidades y la cantidad de beneficios recibidos por grupo familiar. A su vez, se procuraron datos que dieran cuenta del acceso real, o sea, quiénes efectivamente ingresaron. Para lo anterior, se utilizaron dos estrategias diferentes: para las políticas laborales, se comparó la cobertura de las medidas respecto de la población asalariada del país. Para las políticas de asistencia social, se comparó la cobertura respecto al sistema de protección social pre-pandemia.

La otra dimensión que se evaluó fue la generosidad y duración de los beneficios. Estas dos dimensiones remiten a aspectos normativos internacionales⁴, aunque por el contexto específico de la crisis de la pandemia, estos parámetros se adaptaron. Respecto a la generosidad de los beneficios, se utilizó como parámetro la cuantía de la transferencia de ingresos/subsidio salarial en relación con el salario mínimo del país. Respecto a la duración, se evaluó la cantidad de pagos de los beneficios en relación con el período analizado—para el año 2020 se analizaron los meses de marzo a diciembre y para el año 2021, la totalidad del año—⁵. Con respecto a las fuentes de información, se utilizaron distintas estrategias: (a) análisis de normativa nacional relativa a los programas, (b) procesamiento de datos estadísticos de organismos oficiales de cada país y organismos internacionales, (c) análisis de documentos de trabajo de organismos nacionales e internacionales.

Protección social durante la pandemia de Covid-19: Argentina y Brasil en el contexto latinoamericano

A nivel regional la pandemia visibilizó lo que ya era conocido respecto al sistema de protección social de la región: la segmentación del mercado laboral. Por un lado, gran parte de la población se encuentra por fuera del esquema de protección⁶, por el otro, un sector

⁴Convenio N°102 sobre normas mínimas de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵Para el análisis de las dimensiones de acceso real y formal de las políticas de protección en el año 2021, se utilizó como línea de base de comparación el año 2020.

⁶Se estima que el 56,4% de las mujeres y el 54,6% de los hombres en la región trabajan en condiciones de informalidad (CEPAL y OIT, 2022).

formal (aunque cada vez menor) pudo mantener y sostener sus contratos laborales (Mintegiuga et al., 2022). Una particularidad que tuvo esta crisis del COVID-19 fue que, a diferencia de otros períodos de crisis, la informalidad no cumplió un papel contracíclico y, por esto, no actuó como refugio para quienes perdieron sus empleos (Maurizio, 2021). Esta dualidad en la inserción en el mercado laboral también se reflejó en los sistemas de protección social. Se evidenció una cobertura limitada entre sectores pobres y muchos trabajadores/as informales, apenas por encima de la línea de la pobreza, que no estaban incluidos en el sistema de protección social (Busso et al., 2020).

Las medidas de cuarentena estricta ocasionaron una retracción considerable del PBI a nivel regional (CEPAL y OIT, 2021) y en particular en nuestros casos de estudio. La región de América Latina y el Caribe experimentó una caída del Producto Bruto Interno (PBI) del 6,79% (CEPAL y OIT, 2022). En Brasil se observó una caída del PBI del 3,27% y en Argentina una caída del 9.94% en el 2020. Sin embargo, para 2021 ambos países ya habían recuperado los niveles previos⁷. Las políticas de protección durante la pandemia fueron implementadas, principalmente, en el año 2020. Durante el año 2021 algunas políticas se sostuvieron, aunque restringiendo el acceso y los beneficios.

Las políticas laborales fueron caracterizadas como amplias en Argentina, al haberse sostenido durante los años 2020 y 2021. Pese a haber reducido la cobertura en este último año, el rol del gobierno fue de articulación y centralización, en un intento por preservar los puestos de trabajos y los ingresos. Por el contrario, en Brasil, el primer año del programa BeM fue caracterizado como amplio—salvo en el acceso real—, pero en el 2021 este programa se redujo considerablemente. Como se analizará en los próximos apartados, el caso de Brasil evidenció que, en simultáneo a las políticas de subsidios salariales, hubo una estrategia de flexibilización de los contratos y desregulación de las jornadas laborales.

Tabla 2. Políticas laborales en Argentina y Brasil. 2020 y 2021

País		Argentina		Brasil	
Política		ATP		BeM	
Variable	Año	2020	2021	2020	2021
Acceso formal		Amplio: más de 1 integrante del hogar podía cobrar el beneficio	Restringido: redujo su cobertura a empresas en situación de crisis	Amplio: más de 1 integrante del hogar podía cobrar el beneficio	Restringido: redujo su cobertura a empresas en situación de crisis
Acceso real		Medio: La cobertura de los/as trabajadores/as formales fue del 39%*1	Restringido: cubrió menos trabajadores/as que la edición del 2020 *2	Restringido: La cobertura de los/as trabajadores/as formales fue del 15%*3	Restringido: cubrió menos trabajadores/as que la edición del 2020 *4

⁷Para el año 2021 el PBI se había recuperado en ambos casos. Argentina tuvo un crecimiento del 10,39% del PBI y Brasil del 4.98% del PBI (CEPAL y OIT, 2022)

Suficiencia del beneficio	Amplio: el beneficio cubrió un salario mínimo o más	Amplio: el beneficio cubrió un salario mínimo o más	Amplio: el beneficio cubrió un salario mínimo o más	Amplio: el beneficio cubrió un salario mínimo o más
Duración del beneficio	Amplio: 9 pagos (abril-diciembre). La duración fue mayor al 50% de ese año (cubrió de abril a diciembre)	Amplio: se hicieron pagos durante todo el año. La duración fue mayor al 50% de ese año (cubrió todo el año)	Amplio: 9 pagos (abril-diciembre) La duración fue mayor al 50% de ese año (cubrió de abril a diciembre)	Restringido: 4 pagos (mayo-agosto). La duración del beneficio es menor al 50% del período

Fuente: elaboración propia en base a normativa y a estadísticas oficiales

*1Se tomó el mes de mayo 2020 por ser el de mayor cobertura (2.5 millones de trabajadores/as sobre un total de 5.802.000 trabajadores/as registrados/as (MTEySS, 2020))

*2Durante todo el año 2021 la cobertura fue de 825.453. En 2020, solo en el pago realizado en mayo, el ATP cubrió a más de 2.5 millones de trabajadores/as (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022).

*3Se tomó el mes de abril 2020 por ser el de mayor cobertura (5.7 millones de trabajadores/as sobre un total de 37.9 millones de trabajadores/as registrados/as ((Ministério da Economia, 2022)))⁸

*4Durante todo el año 2021 la cobertura fue de 2.5 millones de trabajadores/as. En 2020, solo en el pago realizado en abril, el BeM cubrió a más de 5.7 millones de trabajadores/as (Ministério da Economia, 2022).

En el caso de las políticas de asistencia social, el AE en Brasil tuvo su mayor desarrollo en el 2020—respecto al acceso y beneficios—. En 2021 se implementó una versión reducida, aunque de gran despliegue en términos de cobertura y duración. En cambio, las políticas de transferencias de ingresos en Argentina (IFE) mostraron una trayectoria interrumpida en 2021. Si bien el primer año de pandemia las políticas de asistencia social lograron incorporar a personas por fuera de los esquemas de protección social, para el 2021, Argentina volvió al esquema de protección pre-pandemia, que históricamente demostró una cobertura menor.

Tabla 3. Políticas de asistencia social en Argentina y Brasil. 2020 y 2021

País	Política	Argentina		Brasil	
		Ingreso Familiar de Emergencia		Auxilio Emergencial	
Variable	Año	2020	2021	2020	2021
Acceso formal		Restringido: solo 1 integrante del hogar podía cobrar el beneficio	No hubo política	Amplio: más de 1 integrante del hogar podía cobrar el beneficio	Restringido: solo 1 integrante del hogar podía cobrar el beneficio
Acceso real		Amplio: expandió la cobertura del sistema de protección social*1		Amplio: expandió la cobertura del sistema de protección*2	Restringido: cubrió menos personas que la edición del 2020 *3

8

Suficiencia del beneficio	Media: el beneficio representó un 59% del SMVM	Amplia/media: el beneficio individual representó un 57% del SMVM, aunque los hogares podían recibir hasta 2 beneficios (superando el SMVM). También las mujeres jefas de hogar recibían el doble del valor del beneficio, superando el SMVM	Restringida: el beneficio fue menor al 50% del SMVM
Duración del beneficio	Restringido: 3 pagos (abril, junio y agosto) La duración del beneficio fue menor al 50% de ese año	Amplio: 9 pagos (abril-diciembre). La duración del beneficio fue mayor al 50% de ese año	Media: 7 pagos (abril-octubre). La duración del beneficio fue igual o mayor al 50% y menos del 70% del período

Fuente: elaboración propia en base a normativa y a estadísticas oficiales

*1En marzo del 2020 la cobertura de la AUH fue de 2.493.063 titulares --pagó 4.311.910 a niños/as y adolescentes-- (ANSES, 2020). La cobertura del primer pago del IFE fue de casi 9 millones de personas.

*2En marzo 2020 la cobertura del PBF fue de 11.863.883 de familias. El AE cubrió en abril del 2020 a 50.228.292 de personas (Portal de ciudadanía, 2020)

*3En abril del 2021 la cobertura del AE fue de 39,5 millones de personas. En abril del 2020, la cobertura del AE fue de 69,3 millones de personas (Portal de ciudadanía, 2020 y 2021).

Argentina

El gobierno del presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner contaba con 84 días de gestión cuando se registró el primer caso de COVID-19 en Argentina, el 3 de marzo del 2020. Identificados con la experiencia política que gobernó el país desde el 2003 hasta el 2015, donde Cristina Kirchner fue dos veces presidenta, la coalición política del “Frente de Todos” se enmarcó en la tradición de gobiernos latinoamericanos del giro a la izquierda, progresistas y neo desarrollistas (Sanahuja & Comini, 2018). Como se introdujo en el apartado anterior, la respuesta de Argentina frente al COVID-19 fue de una estructura de protección segmentada, inclinada hacia la protección del trabajo formal por sobre las políticas de asistencia social.

Protección al trabajo formal en la pandemia (2020-2021)

La protección del gobierno argentino hacia el trabajo formal es posible caracterizarla como integral y coordinada (Espinosa et al., 2021) debido a la implementación de medidas amplias y diversas para el sostenimiento de los puestos de trabajo e ingresos. Estas medidas incluyeron: prórroga y aumento del seguro por desempleo, el otorgamiento de licencias con goce de sueldo, el otorgamiento de bonos a trabajadores/as de la salud, entre muchas otras. Las políticas implementadas se realizaron, en su mayoría, a través de decretos presidenciales y resoluciones ministeriales del poder ejecutivo nacional, lo que denota un carácter centralizado de las decisiones en este contexto de crisis⁹.

⁹No se incluyó en este trabajo, pero otro campo de intervenciones fueron las transferencias de ingresos hacia los/as jubilados/as (Minteguiaga y Lijterman, 2022)

Se destaca el amplio lugar y el carácter protectorio que tuvieron las regulaciones laborales. Se dictaron varias normas que tuvieron como objetivo preservar los puestos de trabajo de los/as trabajadores/as formales. Una de esas normas fue la prohibición de despidos, implementada al inicio de la cuarentena estricta que dictó el gobierno nacional en marzo del 2020¹⁰. Dicha medida, tomada originalmente con el objetivo de proteger a los/as trabajadores/as por 60 días, terminó extendiéndose por 21 meses, hasta diciembre de 2021. A su vez, la prohibición de despidos para trabajadores/as formales se complementó con la extensión de la doble indemnización para despidos sin justa causa, que había sido dictada unos meses antes (pre-pandemia)¹¹. La extensión de la doble indemnización terminó extendiéndose por un período de 31 meses, hasta el mes de junio de 2022.

En simultáneo a estas medidas de protección en las regulaciones laborales, el gobierno convalidó que la central de trabajadores/as, la Confederación General del Trabajo (CGT), junto con una de las cámaras empresariales, la Unión Industrial Argentina (UIA), suspenda contratos de trabajo con la consecuente reducción de una parte del salario de los/as trabajadores/as¹². Esta medida fue pensada originalmente para que durara 60 días, pero el gobierno nacional la extendió por 60 días más. Pese al carácter desregulador de esta medida, es fundamental destacar el lugar centralizado que tuvo el Estado Nacional, ya que no se aceptaron acuerdos individuales. Toda flexibilización de los contratos laborales debió ser negociada entre la cámara de empresarios y la central de trabajadores/as y, posteriormente, homologados por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

A la par de estas medidas, se destaca el diseño políticas de subsidios salariales para sostener los ingresos de los/as trabajadores/as durante la pandemia, tanto en el 2020 como en el 2021. En el año 2020 se creó en tiempo récord el ATP¹³, destinado a las empresas más afectadas por la cuarentena. El ATP fue inédito no solo por la velocidad con la que se implementó, sino por su alcance en términos poblacionales. El programa consistió en una batería de medidas tales como: la exención y reducción de contribuciones patronales¹⁴, un sistema de créditos para monotributistas¹⁵, el aumento de la prestación de seguro por desempleo¹⁶ y el pago de una parte de los salarios brutos a los/as trabajadores/as cuyas empresas hayan sido afectadas por la crisis.

El pago del salario a los/as trabajadores/as fue el componente más representativo teniendo en cuenta la cobertura y el nivel de gasto (Espinosa et al., 2021). Respecto al acceso formal, la única condición para ingresar al programa fue que las empresas hubieran reducido sus ventas¹⁷ y/o que varios/as de los/as trabajadores/as se hubieran contagiado de COVID-19¹⁸. Estas condiciones de acceso, que fueron identificadas como amplias,

¹⁰ Decreto 329/2020 del 31/03/202 y prórrogas

¹¹ Decreto N°34 del 13/12/2019 y prórrogas

¹² Aproximadamente una reducción del 30%. Resolución 397 del 29/04/2020 y prórrogas

¹³ Decreto 332 del 01/04/2020 y prórrogas

¹⁴ Consistía en posponer el pago de hasta un 95% de las contribuciones patronales.

¹⁵ Para trabajadores/as monotributistas a una tasa del 0% y con un límite de \$150.000.

¹⁶ Aumentó el beneficio del seguro de desempleo (de \$6000 a \$10.000) y se extendió el plazo (con una reducción del 70% del beneficio económico).

¹⁷ Con fecha posterior a marzo del 2020.

¹⁸ Art. 3 decreto 332/2020.

estuvieron dadas por una noción de derecho al trabajo que se evidencia en el bajo nivel de condicionalidades que tuvo esta política. Ejemplo de lo anterior es que varios/as integrantes de un mismo hogar pudieron acceder a la prestación prevista en el ATP (Mintegiaga y Lijterman, 2022). El acceso real fue considerable ya que, en mayo del 2020 —en pleno pico de la pandemia—, alcanzó a 230.000 empresas y 2.3 millones de trabajadores/as (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021). Lo anterior representa una cobertura real del 39% del total de los/as trabajadores/as registrados formales del país¹⁹. En términos de nivel de gasto, este componente representó \$226.865 mil millones de pesos (UNICEF y ONP, 2021). El monto que el Estado transfería para pagar salarios iba de un 50 al 100% dependiendo del tamaño de la empresa. El tope del subsidio era igual a un salario mínimo. En todos los casos, el trabajador/a cobraba el 100% de su salario, ya que, en los casos en que el Estado solo cubriera el 50% del salario, había un compromiso de que el empleador/a completara la parte restante.

El programa tuvo una duración amplia, desde abril hasta diciembre del 2020 —9 pagos aprobados por el gobierno nacional—. Algo que denota la importancia del trabajo formal para el gobierno argentino, fue que, con el fin de este programa, en diciembre del 2020, los/as trabajadores/as de ciertos rubros²⁰ no quedaron desprotegidos/as. El ATP se transformó en el “Programa REPRO II”²¹. Este nuevo programa, también consistió en el pago por parte del Estado Nacional de una parte del salario de los/as trabajadores/as. El REPRO II redujo el acceso formal, por eso su caracterización de “restringido”. Esta política fue destinada a aquellas actividades que aún se encontraban afectadas por la caída de la actividad²². Según datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en todo el año 2021 los subsidios salariales alcanzaron a 825.453 trabajadores/as—un 35% de los/as trabajadores/as que cobraron el ATP, solo en mayo del 2020— de un total de 48.146 empresas²³ (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022). Respecto al nivel de gasto, también se observa una disminución importante, ya que el monto total ejecutado en el año 2021 fue de \$69.137 mil millones de pesos. Sin embargo, los beneficios ofrecidos fueron altos. Esto es así porque los/as trabajadores/as que lograron acceder, seguían cobrando la totalidad de su salario durante el tiempo en que esa empresa estuviera en situación de crisis.

A partir de todo lo anterior se destaca como Argentina ha tomado medidas coordinadas para proteger al trabajo formal frente a la crisis inédita del COVID-19. Tanto las regulaciones laborales como los subsidios salariales fueron centrales para contener y superar la crisis. Todas estas políticas subsistieron a la crisis inicial del COVID-19 y, en el caso del REPRO II, continúan hasta la actualidad.

Políticas de asistencia social

Argentina avanzó de manera rápida para contener los primeros impactos de la crisis con políticas de asistencia social. El gobierno nacional tomó diversas medidas para cubrir la

¹⁹A mayo del 2020 había 5.802.000 trabajadores/as registrados/as (MTEySS, 2020)

²⁰Turismo, comercio, entre otras

²¹Resolución 938/2020 del 12/11/2020

²²Este cambio en las condiciones de elegibilidad fue otro de los motivos por los cuales se caracterizó como “restringido” el acceso formal.

²³Solo en mayo de 2020, en pleno pico de la pandemia, el ATP alcanzó a 2.3 millones de trabajadores/as y más de 200.00 mil empresas.

pérdida de ingresos y bienes de la población: entrega de módulos alimentarios, refuerzo de ingresos a través del PAMI²⁴, prohibición de desalojos, entre otras. Es decir, las políticas de asistencia social fueron sumamente diversas y abarcan distintas áreas de la protección social.

A su vez, el gobierno reforzó las políticas sociales existentes, a través de bonos a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la eliminación temporal de las condicionalidades para el acceso y la permanencia de los/as titulares²⁵. También, se reforzaron políticas alimentarias, como la tarjeta alimentar. Sin embargo, la política que destacó por su magnitud y cobertura fue la creación del “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE)²⁶.

El IFE fue una transferencia de ingresos destinadas a hogares para personas entre 18 y 65 años, desocupados, informales –entre otros requisitos—. Respecto al acceso formal se la caracterizó como restringida por las condicionalidades que estipulaba. Ejemplo de esto fue que el beneficio monetario no podía ser cobrado por más de una persona del mismo grupo familiar. Esto evidenció una diferencia importante con el ATP, ya que, en el caso de ser un trabajador/a formal, no existía este tipo de incompatibilidades. A su vez, no hubo ninguna medida que contemplara diferencias en el acceso y los beneficios de grupos vulnerados históricamente, como mujeres jefas de hogar o población joven.

A pesar del carácter restringido del acceso formal, el acceso real mostró ser amplio. El IFE alcanzó a casi 9 millones de personas, superando ampliamente el alcance de políticas existentes, como la AUH²⁷. Respecto al nivel de generosidad del beneficio, se caracterizó de suficiencia media, ya que cubrió un 59% del salario mínimo de ese año²⁸. Nuevamente, se observa la diferencia respecto a los/as trabajadores/as formales, que tuvieron una cobertura del 100% de su salario. Respecto a la población que percibió el IFE, un 55,1% fueron mujeres y un 61% personas menores a 35 años (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021). Se crearon más de 2 millones de cuentas bancarias gratuitas y se accedió a “información detallada de más de 5 millones de personas de las cuales el Estado no tenía registro” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021, p.235). Casi un 70% era “nueva” población en el sistema de protección social—un 62% correspondía al universo de informales y desempleados/as y un 8% a monotributistas—²⁹ (ANSES, 2020b; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021).

Respecto a la duración del beneficio, durante el 2020 solo hubo 3 pagos que, en comparación con el ATP (que fueron 9), demuestra el carácter restrictivo de la política. A su vez, no hubo ningún mecanismo de actualización del beneficio monetario, ya que fueron 3 pagos iguales de \$10.000. Como se mencionó al inicio, lo más problemático de esta política es que durante el 2021 no hubo ningún programa que reemplace al IFE (como si lo hubo para los/as trabajadores/as formales). En el 2021 la política del gobierno consistió en

²⁴El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) es la Obra Social de los Jubilados y Pensionados en Argentina.

²⁵ En el caso de la asignación Universal por Hijo se pospuso la entrega de los certificados de salud y escolares. En el caso de la “tarjeta alimentar”, aquellos/as titulares que no tenían la tarjeta, pasaron a cobrar de manera unificada en las cuentas bancarias de la AUH.

²⁶Decreto presidencial N°310/2020 del 23/03/2020.

²⁷En el año 2020 la cantidad de titulares que cobraron la AUH fue de 2.444.876 (ANSES, 2022)

²⁸\$16.875 según resolución 06/2019.

²⁹ Los/as titulares de la AUH representaron un 27% del total (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021).

fortalecer los ingresos de las personas ya incluidas en el sistema de protección social vigente. Según datos del gobierno, hubo una serie de bonos destinados a compensar la caída de ingresos de titulares de la AUH, el Potenciar Trabajo y el sistema previsional³⁰ (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022).

Recién en el año 2022 se procedió a pagar el “IFE 4” o el “Refuerzo de ingresos” y el “IFE 5” o el “Refuerzo alimentario para adultos sin ingreso”. Respecto al primero, fueron 2 pagos de \$9000 (19% del SMVM³¹), a pagar en los meses de mayo y junio. Si bien en el decreto N°216/2022 que dio origen a esta prestación se establecieron una serie de incompatibilidades, el total de titulares que accedió se mantuvo casi inalterable a las ediciones anteriores —ya que accedieron 7.5 millones de personas—³². Respecto al nivel de gasto, el pago del IFE 4 insumió \$135.167 mil millones (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2022) lo que marca una clara disminución y ajuste de este tipo de transferencias comparado con el año 2020. A fines del 2022 el gobierno diseñó “el refuerzo alimentario para adultos sin ingresos”. En este sentido, es posible observar el cambio de orientación de la política social al tener esta prestación monetaria un carácter hiper-focalizado. A diferencia de las otras transferencias de ingresos, se establecieron una serie de condicionalidades que limitaron la cobertura de esta política. Se sumó como incompatibilidad, por ej, que los/as titulares no tuvieran consumos en tarjeta de débito o billeteras virtuales³³. La transferencia de ingresos consistió en 2 pagos de \$22.500 (47% respecto al salario mínimo³⁴) en noviembre y diciembre y la cobertura alcanzada fue de 1.020.000 titulares según ANSES³⁵, lo que representa un 11% del primer pago del IFE del 2020.

A partir de todo lo anterior, se observa el carácter restrictivo que tuvo esta política en términos de acceso y beneficios a lo largo del período analizado. A su vez, se evidencia una fragmentación respecto a las estrategias de protección entre el trabajo formal y las políticas de asistencia social. Las diferencias se expresaron en diferentes dimensiones. Respecto al acceso, las políticas de asistencia fueron mucho más restrictivas que las políticas destinadas al sostenimiento de ingresos de los/as trabajadores/as formales. Respecto a los beneficios, las transferencias monetarias que realizó el Estado fueron menos generosas en el caso de las políticas de asistencia social. A su vez, en términos de gasto, el monto total destinado para el año 2020 fue casi igual entre ambas políticas, aunque en términos de cobertura poblacional el IFE triplicaba a la población del ATP (Mintegiuga & Lijterman, 2022). Sin embargo, lo que evidenció en mayor medida la segmentación y diferencia entre las políticas, fue la no continuidad en el tiempo de las políticas de transferencia de ingresos en el campo de la asistencia social.

³⁰Bono de \$15.000 para titulares de la AUH y la AUE del área metropolitana (UNICEF y ONP, 2021), bono de \$6000 en junio y 12.500 en diciembre para titulares del potenciar trabajo, 4 bonos para titulares previsionales de menores ingresos: \$1.500 (abril y mayo), \$5.000 (agosto) y \$8.000 (diciembre) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022).

³¹Salario mínimo de \$45.540 según resolución MTEySS 06/20202.

³²<https://www.anses.gob.ar/noticias/75-millones-de-personas-cobrarán-la-primer-cuota-del-refuerzo-de-ingresos>. Acceso: 28/01/2023

³³Entre las incompatibilidades se destacan: percepción de programas sociales, ser titular de una obra social (como titular o como adherente), entre otras. Resolución 274/2022.

³⁴Salario mínimo de \$4785, resolución MTEySS 04/2020

³⁵<https://www.anses.gob.ar/noticias/hoy-inicio-el-pago-del-refuerzo-alimentario>. Acceso: 28/01/2023

Brasil

La pandemia en Brasil sucedió bajo el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022). A diferencia de Argentina, Brasil no dictó una cuarentena obligatoria a nivel nacional, sino que delegó en cada Estado local la organización de las restricciones (Busso et al., 2020). Lo anterior se enmarca en el carácter negacionista que el propio presidente de Brasil tuvo respecto a la pandemia de COVID-19 (Santos Pinho et al., 2020). Este gobierno, a diferencia del caso argentino, puede ser considerado como de derecha o nueva derecha (Giordano, 2020), nacionalista, neoliberal y ultraconservador (Anderson, 2020; Velasco e Cruz et al., 2015).

Como se introdujo anteriormente, en Brasil, la estructura de la protección frente a la pandemia fue segmentada, orientada a políticas de asistencia social más que a las políticas destinadas a proteger al trabajo formal.

Protección al trabajo formal

Brasil tomó una batería de medidas diversas para sostener la caída de los ingresos de los/as trabajadores/as formales, aunque, muchas de ellas, tuvieron un carácter desregulador de las relaciones del trabajo. Una diferencia importante con el caso argentino fue el lugar ambiguo que tuvo el poder ejecutivo nacional. En un primer momento, Jair Bolsonaro dictó una medida provisoria que flexibilizaba las relaciones laborales. La medida provisoria N°927³⁶ dispuso que los empleadores/as podían modificar de manera unilateral aspectos sustanciales del contrato de trabajo y de la jornada laboral. Esto tiene una similitud con las reformas de los años previos (Krein y Gimenez, 2018; Krein y Oliveira, 2019), cuya principal característica fue el espíritu flexibilizador de las normas (Pereira y Oliveira, 2021). Entre algunas de las facultades que habilitó la medida provisoria se destaca la posibilidad de anticipar feriados, el otorgamiento de vacaciones colectivas y la reducción de las jornadas laborales. La duración de esta norma fue de 4 meses, hasta julio de 2020.

Casi en simultáneo, el poder ejecutivo dictó la ley 14.020/2020 que creó el BeM. Esta política tuvo como objetivo el subsidio salarial a trabajadores/as formales en el caso de suspensiones del contrato o reducciones en la jornada laboral. El objetivo principal del BeM fue la posibilidad de negociar acuerdos—individuales o colectivos— entre trabajadores/as y empleadores para la reducción de jornadas laborales y/o la suspensión de contratos de trabajo para aquellas empresas afectadas por la crisis del COVID-19. Estas reducciones de las jornadas laborales y suspensiones del contrato de trabajo implicaban la reducción y/o el no pago de los salarios por parte de las empresas. La reducción de salarios podía ir desde un 25% hasta un 100%³⁷. En todos los casos, si se llegaba a un acuerdo entre trabajadores/as y empleadores/as, el programa estipulaba que el Estado pagara el proporcional de la reducción de los ingresos a través del seguro de desempleo brasileiro.

³⁶Una medida provisoria es similar a un decreto presidencial. Todas las medidas provisionarias tienen un plazo de duración y, de no ser sancionadas por el congreso, pierden su vigencia.

³⁷En el caso de la suspensión del contrato de trabajo, el Estado nacional cubría el 70% o el 100% del salario dependiendo de la caída de facturación de la empresa (Art.6 y Art.8 Ley 14020.)

En términos de acceso formal, en el año 2020 se lo caracterizó como amplio, ya que cualquier empresa afectada por la crisis podía ingresar. Según datos del gobierno de Brasil³⁸, en todo el 2020 se negociaron más de 20 millones de acuerdos, que alcanzó a un total de 9.849.113 de trabajadores/as y 1.464.730 empresas. En términos de acceso real, se lo denominó como “restringido” ya que alcanzó a un 15% del total de trabajadores formales durante el mes de abril del 2020³⁹, mes de mayor cantidad de acuerdos negociados. En términos de suficiencia del beneficio se lo denominó como alto, ya que el Estado garantizaba el 100% de tasa de reposición de los ingresos, salvo en determinados casos⁴⁰. Respecto a la duración del beneficio, originalmente se estipulaba que durara 60 días, pero, a través de diferentes decretos presidenciales se fue prorrogando hasta totalizar 240 días (9 pagos). Por lo tanto, este programa fue caracterizado como amplio al cubrir todo el 2020. Respecto al carácter de los acuerdos, más de 8 millones tuvieron como motivo la suspensión de los contratos y, más de 11 millones, la reducción de la jornada laboral. Una cláusula importante prevista en la ley fue que aquellos/as trabajadores/as que cobraran el subsidio del Estado conservarían sus puestos de trabajo. Esta guarda del puesto laboral no solo fue durante el período de cobro del subsidio, sino que se garantizó un período de mantenimiento del puesto de trabajo luego del cobro (Art.10 Ley 14.020)⁴¹.

Para el año 2021 el gobierno de Bolsonaro no previó la continuidad de este programa, pero luego de una serie de discusiones parlamentarias (Trovão Cassiano, 2020), decidió relanzar una nueva versión de la política⁴². En términos de beneficios, esta medida estipuló los mismos componentes que el programa del 2020⁴³. A diferencia del año anterior, el gobierno estipuló que solo accedieran al programa las empresas que estuvieran en crisis (acceso formal restringido). A su vez, tuvo una cobertura efectiva mucho más baja y una duración limitada, ya que se extendió por 120 días, desde los meses de mayo hasta agosto del 2021 (4 pagos). Por esta razón, respecto a su duración, se lo caracterizó como restringido. En términos de resultados, la cobertura fue mucho menor que la edición del 2020. Se celebraron 3.275.843 acuerdos que alcanzaron a 2.593.980 trabajadores/as (un 26% de trabajadores/as de la edición del 2020) y a un total de 634.525 empresas (un 43% de la edición del 2020). Por esta razón, el acceso real también fue caracterizado como restringido

La protección al trabajo formal en el gobierno de Bolsonaro durante la crisis tuvo una trayectoria contradictoria, ya que tomó medidas flexibilizadoras respecto a la jornada laboral y los contratos de trabajo, aunque a su vez, cubrió parte de las desregulaciones previstas por las normas con una política de subsidios salariales.

Políticas de asistencia social

³⁸El Ministerio de Economía de Brasil creó una página en donde dio a conocer los acuerdos de este programa. Link: <https://acortar.link/DdFC5Z> (acceso 19/01/2023)

³⁹Ese mes la cantidad de trabajadores/as formales fueron 37.9 millones (Ministério da Economia, 2022)

⁴⁰Como los/as trabajadores/as de altos salarios

⁴¹Si un trabajador/a cobró el subsidio por desempleo por 3 meses, tuvo garantizado su puesto de trabajo durante esos 3 meses de cobro y por 3 meses más. La garantía de conservación del puesto de trabajo fue de 6 meses en total.

⁴² Medida Provisória N°1045/2021.

⁴³Pago de salarios por la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada laboral.

El gobierno de Brasil tomó diversas medidas de asistencia social, reforzando programas previos como el Programa Bolsa Familia (PBF) y el Beneficio de Prestación Continuada. En estas políticas, el gobierno nacional decidió eliminar las listas de espera para ambos programas y, en el caso específico del PBF, desistió de algunas de sus condicionalidades⁴⁴. Sin embargo, la gran novedad respecto a la protección para los sectores por fuera del trabajo formal consistió en la implementación, en tiempo récord, del programa “Auxilio Emergencial” (AE)⁴⁵. El programa “Auxilio Emergencial” fue una política de transferencia de ingresos destinada a trabajadores/as del sector informal de más de 18 años⁴⁶.

Respecto al acceso formal, fue una política amplia. Ejemplo de lo anterior fue que permitió que varios miembros del grupo familiar pudieran percibir el beneficio. A su vez, posibilitó la inclusión de mujeres que fueran madres y tuvieran menos de 18 años—que en la normativa original no estaban incluidas—(Marins et al., 2021; Trovão Cassiano, 2020). Respecto al acceso real, gran parte de los/as titulares fueron personas que no estaban integradas al sistema de protección social brasileiro⁴⁷. En principio, el gobierno estimaba una cobertura real de entre 14 y 20 millones de personas (Sátyro & Machado, 2022), aunque los datos del 2020 muestran que la cobertura superó las expectativas. La primera edición del AE alcanzó a 68.280.863 personas lo que equivale al 32% de la población y al 43% de los domicilios (Sátyro & Machado, 2022). De los/as titulares que percibieron el beneficio monetario, el 56% fueron personas sin registración en programas previos⁴⁸. Respecto al beneficio monetario, en un principio, el gobierno proponía una transferencia de ingresos de R\$200⁴⁹. Luego del debate legislativo, el AE tuvo un monto de R\$600 (Sátyro y Machado, 2022). Respecto al salario mínimo de ese año⁵⁰, el AE representó una tasa de reemplazo del 57% lo que representó una suficiencia media. Sin embargo, los hogares con más de una persona adulta podían recibir hasta dos beneficios, es decir, un monto superior al salario mínimo. El AE tuvo algunas cláusulas interesantes en términos de género, duplicando la protección de las madres jefas de hogar, que obtuvieron un monto equivalente al doble del beneficio general (R\$1200). Por esto, en estas últimas situaciones, la tasa de reemplazo representó una suficiencia mayor al salario mínimo de ese año (Massard da Fonseca et al., 2020).

Originalmente el programa AE iba a durar 5 meses, sin embargo, el gobierno de Bolsonaro extendió este programa por 4 meses a través de sucesivos decretos presidenciales. Estos últimos 4 meses del Auxilio Emergencial Residual (AER) se redujo el beneficio a R\$400, aunque en el caso de las mujeres jefas de hogar, el monto se volvía a

⁴⁴Como la presentación de las libretas de salud.

⁴⁵Ley N°13.982/2020

⁴⁶Para recibir el beneficio las personas no debían recibir ingresos mayores a medio salario mínimo per cápita o 3 salarios mínimos en todo el grupo familiar (Massard da Fonseca et al., 2020).

⁴⁷Hubo tres formas de acceso al AE: inscripción automática para titulares del PBF; inscripción automática para aquellas personas inscriptas en el registro único de programas sociales y que no cobraran el PBF; e inscripción a través de un aplicativo para personas por fuera de las anteriores poblaciones.

⁴⁸En portugués “Cadastro único”.

⁴⁹Hubo una participación importante del congreso y la sociedad civil para la ampliación de este beneficio (Marins et al., 2021)

⁵⁰El salario mínimo era de R\$1045 según medida provisoria 919/2020

duplicar. Con estos 9 pagos, si bien hubo una reducción del beneficio monetario, Brasil sostuvo la política durante todo el año 2020⁵¹.

En el 2021, el gobierno decidió una tercera edición del AE, en este caso, denominado Auxilio Emergencial 2021 (en adelante AE 2021)⁵². Al igual que como sucedió en Argentina, se sumaron una serie de restricciones en el acceso formal—solo un integrante del hogar podía cobrar el beneficio—. También se profundizaron los controles económicos y aumentaron las incompatibilidades respecto de otros subsidios del gobierno (como por ejemplo tener una beca escolar (Pereira y Oliveira, 2021)). Estos límites en la cobertura legal provocaron que la cobertura real fuese menor a las ediciones anteriores. Según datos oficiales, esta edición alcanzó a 39.433.680⁵³ de personas siendo, nuevamente, la mayoría de los beneficios correspondientes a titulares que se encontraban por fuera del esquema de protección social. Sin embargo, la cobertura fue menor al 2020, por eso la caracterización del acceso como restringido. El AE 2021 tuvo una duración de 7 meses a lo largo del 2021. Respecto al beneficio, había 3 montos establecidos por la normativa: R\$150 para familias unipersonales, R\$250 para familias con jefe varón y R\$375 para mujeres jefas de hogar. En términos de suficiencia esto representó una tasa de reemplazo menor a las ediciones anteriores, ya que, en el caso del monto más bajo (R150), solo representó un 13% respecto al salario mínimo de ese año⁵⁴. Con esta política, Brasil logró alcanzar a poblaciones completamente invisibilizadas de los esquemas de protección social previos.

Conclusiones

La pandemia del COVID-19 fue una crisis inesperada que puso a prueba los sistemas de protección social en la región. Como se señaló en este artículo, existe una dualidad histórica de los esquemas de protección social en América Latina, que divide entre aquellas personas que acceden a un puesto de trabajo formal y las personas incluidas en políticas de asistencia social. Si bien en el año 2020 se logró incorporar a población que se encontraba por fuera de las políticas sociales de los países, a partir del 2021 en Brasil, y sobre todo en Argentina, se volvió a priorizar la estructura de protección previa a la pandemia. A continuación, se compararán los dos casos de estudio de este artículo, Argentina y Brasil, a la luz de las dos dimensiones que se analizaron: acceso y beneficios, tanto para la asistencia social como para las políticas laborales orientadas a sostener los ingresos y empleos formales

Relativo al acceso formal, en las políticas que buscaron sostener los ingresos y el empleo de los/as trabajadores/as formales, ambos países siguieron una estrategia amplia en el 2020. En los dos programas principales, el ATP en Argentina y el BeM en Brasil, el principal requisito para ingresar consistió en que las empresas demostraran pérdidas en su facturación, lo que fue fácil demostrar en un contexto de restricciones. Respecto al acceso real, las políticas destinadas al trabajo formal fueron caracterizadas como amplias en Argentina y como restringidas en Brasil durante el 2020. Esto tiene que ver con que en

⁵¹ La cobertura del Auxilio Emergencial Residual se redujo significativamente a 46 millones de personas (Marins et al., 2021)

⁵² Decreto 10661/2021

⁵³ Esto representó un 57% del primer pago del AU del 2020.

⁵⁴ El salario mínimo era de R\$1100 según medida provisoria 1021/2020

Argentina, el ATP, logró cubrir a gran parte de la población trabajadora formal (un 37%). En cambio, en Brasil, la cobertura fue del 15% respecto al total de asalariados/as formales en ese país. En el año 2021, ambos programas continuaron, pero la cobertura real fue mucho mayor en el caso argentino. En términos de la suficiencia de los beneficios, tanto el ATP como el BeM fueron caracterizados como amplios o suficientes, ya que no hubo pérdida de ingresos de los/as trabajadores/as formales en este contexto de crisis, ya que garantizaron, al menos, un salario mínimo. En relación con la duración de los beneficios, el caso argentino resaltó por la continuidad de sus políticas. El ATP fue reemplazado por un nuevo programa, el REPRO II, que duró todo el 2021. En el caso de Brasil, durante el 2021, el beneficio monetario del BeM duró solo 4 meses y no hubo otro programa que lo reemplazara.

En las políticas de asistencia social, Brasil demostró mayor amplitud para definir las condiciones de acceso formal que Argentina, al permitir, por ejemplo, que varios/as miembros del hogar pudieran percibir el AE durante el 2020. Esto implicó una mayor cobertura y un mayor ingreso total recibido por hogar. A su vez, el gobierno brasilero incorporó algunas medidas positivas en términos de género, como la posibilidad de que aquellas mujeres menores a 18 años que fueran madres pudieran cobrar el beneficio monetario. En cambio, en Argentina, el IFE no contempló ninguna de estas medidas. Si bien Brasil en el año 2021 restringió las condiciones de acceso formal al AE, se destaca la continuidad de esta política (9 pagos en 2020 y 7 pagos en 2021) a diferencia del caso argentino, que solo tuvo 3 pagos en el 2020—y no continuó en el 2021—. Ambos países fueron caracterizados como amplios respecto al acceso real debido a la gran cantidad de personas por fuera del sistema de protección social que lograron acceder a las transferencias monetarias en 2020. Sin embargo, Brasil fue el país que continuó con esta política en 2021 y, si bien hubo una caída en la cobertura efectiva, logró alcanzar a gran cantidad de población también durante ese año. Respecto a la suficiencia de los beneficios, ni Brasil ni Argentina fueron caracterizados como amplios debido a que el monto transferido no logró cubrir un salario mínimo. Sin embargo, se destacan algunas medidas positivas que tomó Brasil, como por ejemplo, contemplar que aquellas madres jefas de hogar percibieran el doble del monto dinerario (R\$1200 en los primeros meses del 2020) y permitir que se pudieran cobrar dos beneficios por hogar. En estos últimos casos, la suficiencia del beneficio fue mayor a un salario mínimo.

Por todo lo anterior, en Argentina, el principal inconveniente que se observó en las políticas de asistencia social fue la interrupción y la discontinuidad del IFE. El caso de Brasil contrastó con el caso argentino, ya que si bien en un primer momento el gobierno nacional tuvo una actitud contradictoria respecto a este tipo de políticas, en el año 2021 pudo garantizar la continuidad del AE. Distinto es el caso de la protección hacia el trabajo formal, ya que Argentina no solo garantizó una amplia cobertura en el 2020, sino que continúa con las políticas de protección laboral hasta la actualidad. En cambio, Brasil, solo garantizó 4 pagos en el 2021. Además, las políticas de subsidios salariales convivieron con estrategias desreguladoras de los contratos de trabajo y las jornadas laborales.

Estas estructuras de protección social que se organizaron durante la pandemia en Argentina y Brasil, son una invitación a formularse nuevas preguntas para futuros trabajos. Ante la evidencia de la insuficiencia del sistema de protección social en contextos de crisis

(baja cobertura del seguro de desempleo, dualización y segmentación de los sistemas de protección social) ¿Constituyó la pandemia una coyuntura crítica que modificó el sustrato institucional de los sistemas de protección? ¿Qué nos dicen las trayectorias que observamos acerca de los cambios de rumbo en las orientaciones de las políticas? ¿Cómo influyen los legados institucionales previos de las estructuras de protección a la hora de pensar nuevas respuestas de políticas? Interrogantes que tienen como objetivo ampliar el conocimiento respecto a los sistemas de protección social en la región.

Bibliografía

- Anderson, P. (2020). *Brasil à parte. 1964-2019* (1.ed). Boitempo Editorial.
- Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. In C. G. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ANSES. (2020a). Asignación universal por hijo para protección social. Decreto 1602/2019. In *Boletín Mensual* (Abril 2020).
- ANSES. (2020b). *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria* (Serie Estudios de La Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de La Seguridad Social. ANSES).
- ANSES. (2022). *Informe de Estadísticas de la Seguridad Social. IV trimestre 2021*.
- Arza, C. (2021). *Argentina's Social Policy Response to Covid-19: Protecting Income and Employment* (CRC 1342 / No. 17; COVID-19 Social Policy Response Series).
- Arza, C., Castiglioni, R., Martínez Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2022). *The Political Economy of Segmented Expansion. Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge University Press.
- Barba Solano, C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. (Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).
- Barrientos, A. (2004). Latin America : towards a liberal-informal welfare regime. In I. Gough & G. Wood (Eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (pp. 68–121). Cambridge University Press.
- Benza, G., & Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? Estructura Social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Siglo XXI.
- Blofield, M. (2019). The Politics of Social Policies in Latin America. *Latin America Research Review*, 54(4), 1056–1064.
- Blofield, M., Giambruno, C., & Pribble, J. (2021). *Breadth and sufficiency of cash transfer responses in ten Latin American countries during the first 12 months of the Covid-19 pandemic* (Working Paper 114; The CEQ Working Paper Series).
- Blofield, M., Lustig, N., & Trasberg, M. (2021). *Social Protection During the Pandemic: Argentina, Brazil, Colombia and Mexico* (No. 104). www.commitmentoequity.org/datacenter.
- Busso, M., Camacho, J., Messina, J., & Montenegro, G. (2020). *Social protection and informality in Latin America during the COVID-19 Pandemic* (IDB Working Paper Series N° IDB-WP-1171).
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Manantial.
- Castiglioni, R. (2018). Explaining Uneven Social Policy Expansion in Democratic Chile. *Latin American Politics and Society*, 60(3), 54–76.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección Social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. In *CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07973.pdf>
- Cecchini, S., Rossel, C., Martínez, R., & Filgueira, F. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los

- instrumentos de protección social. In S. Cecchini, C. Rossel, R. Martínez, & F. Filgueira (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL, & OIT. (2021). *Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19* (No. 25; Coyuntura Laboral En América Latina y El Caribe).
- CEPAL, & OIT. (2022). *Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos* (No. 26; Coyuntura Laboral En América Latina y El Caribe).
- Oficina de presupuesto del Congreso. (2022). *Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional. Junio de 2022*.
- Decreto N°329 del 31/03/2020. Prohibición de despidos. B.O N°34,344.
- Decreto N°34 del 13/12/2019. Emergencia pública en materia ocupacional. B.O N°34.260
- Decreto N°332 del 01/04/2020. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. B.O N° 34345
- Decreto presidencial N°310/2020 del 23/03/2020. Emergencia Sanitaria, Ingreso Familiar de Emergencia. B.O N° 34337
- Decreto 216 del 28 de abril del 2022. Refuerzo de ingresos. B.O N° 34909
- Decreto 10661 del 26 de marzo del 2021. Auxilio emergencial 2021. D.O.U N°58-C
- Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Espinosa, C., Pastrana, F., & Etchemendy, S. (2021). *Coordinada, liberal, asistencialista y residual: Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina* (Septiembre 2021).
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. EN B. Roberts (Ed.), *Ciudadanía y políticas sociales*. FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 17–46.
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In S. Cecchini, C. Rossel, R. Martínez, & F. Filgueira (Eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Filgueira, F., & Reygadas, L. (2010). Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit. In M. Cameron & E. Hershberg (Eds.), *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change*. Lynne Rienner.
- Fleury, S. M., & Santos Pinho, C. E. (2018). Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil. *Revista Katálysis*, 21(1), 14–42.
<https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p14>
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada: Investigación En Ciencias Sociales*, 3(5), 61–80.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- García Delgado, D., & Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 4 (7), 49–68.
- Giordano, V. (2020). ¿Que hay de nuevo en las “nuevas derechas”? *Nueva Sociedad*, 254, 1–17.
- Gough, I., Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., David, P., & Room, G. (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge University Press.
- Hopp, M. V. (2020). Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: estrategias y problemas en el período 2003-2019. *Revista Da ABET*, 19(1), 72–96.
<https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2020v19n1.52169>
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social Policy and Democracy in Latin America*. The University of Chicago Press.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2021). *Memoria detallada del Estado de la Nación 2020*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2022). *Memoria detallada del Estado de la Nación 2021*.
- Krein, J. D., & Gimenez, D. M. (2018). Apresentação. In J. D. Krein, D. M. Gimenez, & A. L. dos santos (Eds.), *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Curt Nimuendajú.
- Krein, J. D., & Oliveira, R. V. de. (2019). Para além dos discursos: impactos efetivos da Reforma nas formas de

- contratación. In J. D. Krein, R. V. de Oliveira, & V. A. Filgueiras (Eds.), *Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade*. Curt Nimuendajú.
- Levistky, S., & Roberts, K. (2011). Conclusion: Democracy, Development, and the Left. In S. Levistky & K. Roberts (Eds.), *The resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Ley N°14020 del 06/07/2020. Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. D.O.U N°128
- Ley N° 13.982, del 02/04/2020. Medidas excepcionales de protección social. D.O.U ° 64-A
- Marins, M. T., Rodrigues, M. N., Silva, J. M. L. da, Silva, K. C. M. da, & Carvalho, P. L. (2021). Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. *Sociedade e Estado*, 36(2), 669–692.
<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina : Mercado laboral, política social y familias*. Universidad Nacional de Costa Rica.
- Martínez Franzoni, J., & Sanchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. In M. J. Rubio Lara & J. Del Pino (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada: Políticas Sociales en Perspectiva Comparada*. Tecnos.
- Massard da Fonseca, E., Arantes, L., & Portella, B. (2020). *Brazil's Social Policy Response to Covid-19: Healthcare and Poverty Alleviation* (No. 2; CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series).
- Maurizio, R. (2021). Transitando la crisis laboral por la pandemia : hacia una recuperación del empleo centrada en las personas. In *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021* (Serie Panorama Laboral En América Latina y El Caribe 2021).
- Medida Provisoria N°927 del 22/03/2020. Medidas trabalhistas. D.O.U N°55-L
- Medida provisoria N°1045 del 27 de abril del 2023. Novo programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda 2021. D.O.U N°78
- Merriam, S. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from Case Study Research in Education*. Jossey-Bass Publishers.
- Mesa Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburgh Press.
- Ministério da Economia. (2022). *NOVO CAGED. Estatísticas Mensais do Emprego Formal* (Abril 2020; Sumário Executivo).
- Mintegiuga, A., & Lijterman, E. (2022). Pandemia y después. Configuraciones de la capacidad de protección social en Argentina (2020-2021). In C. Midaglia, A. Mintegiuga, & N. Sátyro (Eds.), *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Teseo.
- Mintegiuga, A., Midaglia, C., & Sátyro, N. (2022). Introducción. In A. Mintegiuga, C. Midaglia, & N. Sátyro (Eds.), *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Teseo. <https://www.ptonline.com/articles/how-to-get-better-mfi-results>
- MTEySS. (2020). *Situación y evolución del trabajo registrado* (Panorama Mensual Del Trabajo Registrado).
- Pereira, S. É., & Oliveira, D. J. L. (2021). Benefício emergencial de manutenção do emprego e renda. Uma análise dos impactos ocasionados na renda e seguridade social do trabalhador. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social Organização*, 7(2), 01–25.
- Resolución N°938/2020 del 12/11/2020. REPRO II. B.O N° 34521
- Resolución N°397 del 29/04/2020. Presentaciones de entidades sindicales (Acuerdo CGT-UIA).B.O N° 34369
- Rosanvallon, P. (2011). *La nueva cuestión social: repensar el Estado de providencia*. Manantial.
- Sanahuja, J., & Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275, 32–46.
- Santos Pinho, C. E., Fleury, S., & Provasi Lanzara, A. (2020). Instituições, Políticas Públicas e Desenvolvimento em Tempos de Pandemia Global. *Ciências Sociais Unisinos*, 56(2), 107–115.
<https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.ed>
- Sátyro, N., & Machado, J. A. (2022). La falta de coordinación ante la pandemia sanitaria y social en Brasil. In C. Midaglia, N. Sátyro, & A. Mintegiuga (Eds.), *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Teseo.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.

- Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Tokman, V. E. (2007). Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *Serie Políticas Sociales. CEPAL*, 130. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2007.00006.x>
- Trovão Cassiano, J. B. M. (2020). Programas emergencias e pandemia: impactos sobre a massa de renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(4), 445;458.
- UNICEF, & ONP. (2021). *Gasto en niñez y adolescencia en el presupuesto nacional. Cuarto trimestre del 2020*.
- Velasco e Cruz, S., Kaysel, A., & Cudas, G. (2015). *Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. Editora Fu.
- Velásquez Pinto, M. (2017). Regulación del mercado de trabajo y protección social: desafíos institucionales. In R. Martínez (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications.