

# La cuestión social en América Latina y el Caribe

**#2**  
**Septiembre 2023**

**Políticas sociales y sistemas de protección social en la post-pandemia**

**PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Alicia Ziccardi  
Carlos Fidel  
Carmen Midaglia  
Flavio Gaitán  
Jorge Arzate Salgado  
Rolando Cordera Campos  
Cecilia Del Bono  
Claudia Castro  
Guillermo Fuentes

Boletín del  
Grupo de Trabajo  
**Pobreza  
y políticas sociales**



La cuestión social en América Latina y el Caribe no. 2: políticas sociales y sistemas de protección social en la post-pandemia / Alicia Ziccardi ... [et al.]; coordinación general de Alicia Ziccardi; Carlos Hugo Fidel; María Del Carmen Midaglia; editado por Flavio Gaitán. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-568-7

1. Desigualdad. 2. América Latina. 3. Economía. I. Ziccardi, Alicia, coord. II. Fidel, Carlos Hugo, coord. III. Midaglia, María Del Carmen, coord. IV. Gaitán, Flavio, ed.

CDD 305.51098

## PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



### CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

---

#### Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

---

#### CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

---

#### Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

---

#### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

---

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

#### CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



---

#### Coordinadores del Grupo de Trabajo

**Alicia Ziccardi**

Instituto de Investigaciones Sociales

Coordinación de Humanidades

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

[ziccardi@unam.mx](mailto:ziccardi@unam.mx)

**Carlos Hugo Fidel**

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Quilmes

Argentina

[chfidel@gmail.com](mailto:chfidel@gmail.com)

**María Del Carmen Midaglia**

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

[midaglia@gmail.com](mailto:midaglia@gmail.com)

---

#### Edición

**Flavio Gaitán**

Instituto Latino-Americano de Economía,

Sociedade e Política


Universidade Federal Da Integração

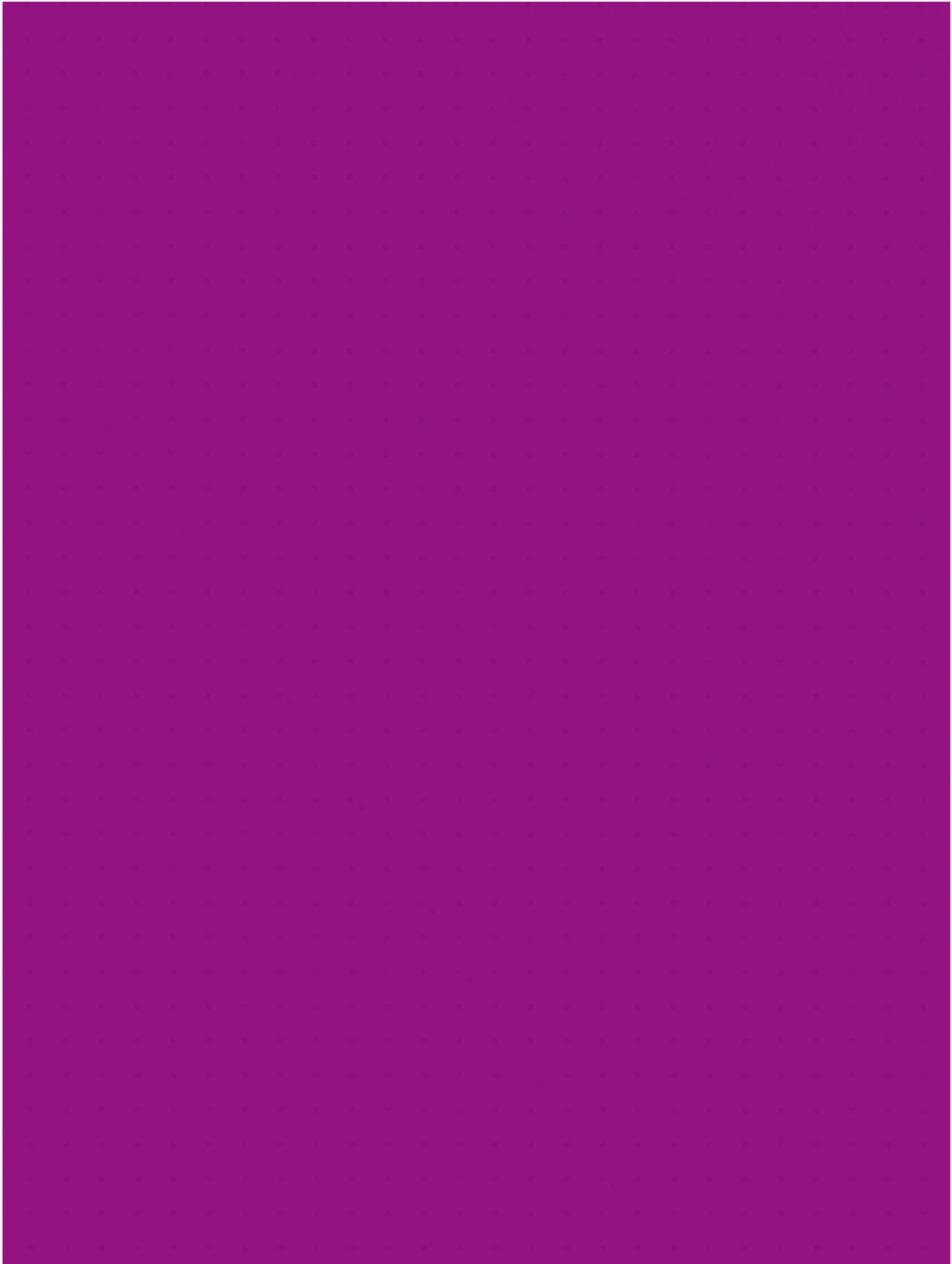
Latino-Americana

Brasil



# Contenido

- 5** Presentación  
Alicia Ziccardi  
Carlos Fidel  
Carmen Midaglia  
Flavio Gaitán
  - 10** El continuo desigualdad-violencia como herramienta de análisis sociológico de las nuevas desigualdades en América Latina  
Jorge Arzate Salgado
  - 25** Regreso a lo fundamental  
Notas en torno a economía, política y pandemia  
Rolando Cordera Campos
  - 32** Políticas para la primera infancia en Argentina  
Cecilia Del Bono  
Claudia Castro
  - 43** La trampa de la integralidad  
Descreme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay  
Guillermo Fuentes  
Carmen Midaglia
  - 47** El futuro del Mercosur  
Desafíos ante el rediseño de su inserción global  
Carlos Fidel
  - 55** Enfrentar la pandemia desde el entorno local  
Condiciones de habitabilidad  
Alicia Ziccardi
  - 63** El sistema de protección social argentino ante el “ajuste después del ajuste”  
Flavio Gaitán
- 



**La cuestión social en América Latina y el Caribe**  
Número 2 • Septiembre 2023



# Presentación

Alicia Ziccardi\*

Carlos Fidel\*\*

Carmen Midaglia\*\*\*

Flavio Gaitán\*\*\*\*

La pandemia de COVID-19 provocó una crisis de múltiples dimensiones -económica, laboral, sanitaria y social- con un impacto significativo en las condiciones de vida de las personas y familias en los países de América Latina. El impacto ha sido tan potente que ha sido definido, incluso, como una “crisis total”.

La paralización de las actividades económicas con el objetivo de impedir la propagación del virus y minimizar los contagios tuvo, necesariamente, impactos negativos sobre los ingresos de los sectores populares, dada la expansión de la economía informal. En ese contexto, los Estados adoptaron un amplio conjunto de medidas, en particular de fortalecimiento de ingresos y de soporte a las actividades económicas.

Superado el momento más rígido del aislamiento orientado a prevenir contagios, las narrativas oficiales tendieron a instalar el supuesto de una

\* Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

\*\* Profesor consulto de la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

\*\*\* Profesora y decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

\*\*\*\* Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Brasil). Editor del Boletín La cuestión social en América Latina y el Caribe del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

“vuelta a la normalidad”. En algunos países, bajo la gramática de la austeridad fiscal (Martínez Franzoni, 2022), superado el momento duro de la pandemia se observa un desmantelamiento de programas y recorte de presupuesto público dedicado a sostener el ingreso de personas y familias. Así, se asiste a una dinámica que se encuadra en la lógica de “desmantelamiento de políticas”.

En efecto, la supuesta necesidad de defender la “responsabilidad fiscal” y la recuperación del empleo son los principales argumentos que han esgrimido los diferentes gobiernos para desmantelar o reducir la cobertura e intensidad de los programas adoptados en el contexto de la emergencia. El primer punto expresa una retórica ortodoxa y de primacía de lo “económico sobre lo político”. El segundo se basa en una lectura sesgada de la realidad. Es cierto que los niveles de actividad y de empleo se han recuperado; en muchos países superan incluso el nivel pre-pandémico. Pero una característica común a la gran mayoría de los países de nuestra región, con pocas excepciones, es que parte de los trabajos remunerados “creados” lo son en el sector informal o en el de los autónomos o independientes.

El desmonte de programas se da así en el contexto de mercados de empleo que han recuperado sus trazos marcantes del período pre-pandémico: alta heterogeneidad, predominancia de empleo informal y bajos salarios. Y en el plano de la actividad económica, en el contexto de una erosión de los niveles de expansión, superado el nivel inmediatamente posterior a la apertura de actividades.

El presente número del Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales “La Cuestión Social en América Latina y el Caribe” presenta un conjunto de trabajos para analizar los sistemas de protección social a partir de la irrupción de la pandemia por COVID-19; un punto de inflexión que, a pesar de haber sido superado, ha dejado legados sobre las condiciones de vida y sobre las arquitecturas de bienestar que demandan un análisis minucioso.

En el primer artículo, Jorge Arzate Salgado, profesor titular de la Universidad Autónoma del Estado de México, presenta un análisis de las desigualdades sociales en América Latina como parte de una construcción histórica a la que relaciona con la violencia. El autor presenta el eje desigualdad-violencia como parte de una dinámica de implicancia mutua, asociada a “sistemas de acción social que producen y reproducen formas de desigualdad” vis-à-vis “cadenas de acción social que generan formas de violencia”. El artículo representa un aporte para analizar las precariedades como vulneración o ausencia del bienestar que, palabras del autor, suponen una “complejización de la mira sociológica”, de modo de estudiar procesos históricos de construcción de clases y sus implicaciones en las formas posibles de cohesión social.

A continuación, Rolando Cordera Campos, profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México, presenta un análisis de la crisis sanitaria y sus efectos económicos y sociales en México. El artículo muestra que la dinámica de largo plazo de la economía mexicana se asienta sobre bajo crecimiento y baja inversión bruta de capital. En ese contexto, el autor afirma que “a los problemas y desequilibrios que ya se presentaban... la emergencia sanitaria iniciada en 2020 añadió una serie de desafíos (y) desnudó las muchas carencias y vulnerabilidades sociales”. Concluye con un apelo a acuerdos políticos que lleven a adoptar políticas económicas, sociales y productivas complementarias.

El artículo siguiente, “Políticas públicas para la primera infancia. Una reflexión sobre la realidad argentina”, de Cecilia del Bono y Claudia Castro, presenta un análisis sobre las políticas destinadas a los momentos iniciales de vida, resaltando la arquitectura legal y los programas y proyectos adoptados para aumentar los niveles de protección a los niños y niñas. Al mismo tiempo, destacan una serie de desafíos pendientes para consolidar un sistema de protección integral, tales como ampliación de la cobertura tendiente a la universalidad, calidad de las prestaciones, integralidad de las políticas y capacidades técnico-burocráticas y de coordinación.

A continuación, Carmen Midaglia y Guillermo Fuentes, profesores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, analizan la dinámica institucional en el campo de la protección aplicada al caso uruguayo. Para ello, por un lado muestran que ha habido un proceso de creación y ampliación de protecciones sociales, en particular desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Por otro lado, presenta un análisis crítico de problemas de fragmentación institucional y falta de un abordaje integral que acaban impactando en los niveles de estratificación social. En la visión de los autores, se termina por generar una política que los autores llaman “sectorialización de la pobreza” es decir, una situación en que “las prestaciones sociales enfocadas a grupos vulnerables se constituyen en una oferta pública residual”.

En quinto lugar, Carlos Fidel, profesor consulto de la Universidad Nacional de Quilmes, presenta una reflexión sobre las transformaciones tecnológicas en el contexto de la revolución tecnológico-digital y los impactos sobre el mundo del trabajo remunerado. El escrito muestra no solo la importancia de la inserción productiva sino de la geopolítica y la inserción internacional sobre la cuestión social. Por otro lado, en una mirada en clave integracionista, amplía el análisis al Mercosur para presentar una serie de dimensiones que demandan políticas públicas sustentables e integradas: democracia y derechos humanos, producción, política social, ciencia y tecnología, financiamiento, derechos ambientales y sanitarios.

El sexto artículo, de Alicia Ziccardi, profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México, indaga sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 sobre las condiciones de vida de los habitantes urbanos de México. El trabajo presenta resultados de una investigación en ocho centros urbanos que examina las “condiciones diferenciadas de habitabilidad que ofrecen las viviendas y los bienes y servicios colectivos de las ciudades”. Ziccardi muestra así los efectos devastadores del encierro sobre las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y hace un apelo a la construcción de “una ciudad saludable en el marco de un modelo de ciudad económica, social y ambientalmente sostenible”.



Por último, Flavio Gaitán, profesor adjunto de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, presenta una reflexión sobre el proceso de expansión de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la Argentina centrándose en los impactos de la coyuntura crítica del COVID-19 sobre la dinámica institucional de respuestas públicas al desempleo y la pobreza. El artículo se detiene, en particular, en los efectos regresivos de las políticas de ajuste sobre las condiciones de vida de las personas, prestando atención a las limitaciones del mercado de trabajo remunerado y las intervenciones con sesgo trabajocéntrico para calibrar las respuestas de la arquitectura de bienestar.

En una lectura de conjunto, los trabajos presentan, desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, aportes que buscan contribuir a la comprensión de las dinámicas sociopolíticas que generan y reproducen la situación de vulnerabilidad y desigualdad social en los países de América Latina y el Caribe, temas que han sido de interés del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales desde su creación.

Deseamos buena lectura. Y quedamos abiertos a recibir comentarios y críticas como también colaboraciones para futuras ediciones del Boletín *La Cuestión Social en América Latina y el Caribe*.



# El continuo desigualdad-violencia como herramienta de análisis sociológico de las nuevas desigualdades en América Latina

Jorge Arzate Salgado\*

## Introducción

En América Latina, las desigualdades sociales y económicas tienen una permanencia histórica, emblemática a nivel mundial; de esta forma existen los largos procesos de exclusión social de los grupos originarios, los cuales presentan las peores condiciones de vida; también y, como resultado de la pandemia de Covid-19, millones de niños y jóvenes abandonaron la educación básica y superior, y millones de personas murieron por no tener acceso a los servicios de salud; sin olvidar la creciente precarización del trabajo y sus implicaciones en términos de explotación, sobre todo durante los gobiernos de corte neoliberal. Las formas que asumen las desigualdades por exclusión, discriminación y explotación económica no son nuevas en la región, pero, en muchos casos, existen procesos políticos, coyunturas económicas de crisis, que las han hecho más profundas; por desgracia, durante el siglo XX y lo que va del presente, no hay tendencias claras y duraderas de mejora en los indicadores sociales, sino

\* Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador SNI Nivel II.

retrocesos, como es el caso de los índices de pobreza, e incluso, en el caso de los índices de Desarrollo Humano por país.

A la permanencia de la precariedad económica y social, producto de las desigualdades sociales y económicas históricas y contemporáneas, se suma la existencia de múltiples formas de violencias; de esta manera, en muchos países, la violencia de estado se produce de manera esporádica, según las crisis políticas que sucedan; la violencia contra el género es una constante, quizá ahora un poco mejor visibilizada, y se profundiza en términos de feminicidios y todo tipo de acoso y agresiones, incluso dentro de los ámbitos domésticos; sin olvidar las distintas formas de violencia que vienen introduciendo, a nivel de las regiones, los grupos del crimen organizado, desplazando a comunidades enteras, cuando no cobrando derecho de piso, mediante el aumento de homicidios por luchas entre grupos adversarios y como resultado de la guerra de baja intensidad entre las fuerzas armadas y policías con diferentes grupos delictivos. La violencia se convierte en inseguridad ciudadana en las ciudades y en zonas de anomia, por inexistencia de reglas jurídicas, en regiones rurales apartadas de los centros de poder económicos.

La permanencia de las desigualdades, su profundización y diversificación decantada en nuevas formas o situaciones, aunado a un aumento de los tipos de violencias en los diversos países de la región, implican realidades en donde la precarización de la vida supone situaciones de desigualdad y violencia, las cuales, según nuestra hipótesis, comienzan a funcionar, en tanto que sistemas relacionales (compuestos de cadenas de acción social y de constelaciones de subjetividades), de manera co-implicada. La precarización de la vida, entonces sus posibilidades en términos de continuidad, seguridad, dignidad, resulta cada vez más como una expresión de los que podemos denominar como continuos de desigualdad-violencia.

El continuo de desigualdad-violencia es un concepto de naturaleza relacional, que intenta comprender los complejos sistemas de desigualdades

y violencias situados en espacios territoriales; como herramienta metodológica pretende, dar cuenta, tanto de los sistemas de desigualdad, como de los de violencia, así como su imbricación y retroalimentación mutua, así como la manera, finalmente, en que determinan, como fuerzas estructurales, las posibilidades de la producción de las diversas formas del bienestar y su reproducción virtuosa en el tiempo histórico.

El continuo desigualdad-violencia representa, en sí mismo, una situación específica de precariedad de la vida para determinados sujetos sociales; con lo cual supone la existencia de sujetos sociales que funcionan a favor de la perpetuación de la desigualdad-violencia como situación, los cuales deben de ser visibilizados para poder comprender los juegos de poder/dominación/explotación que sostienen la precariedad por desigualdad-violencia: por lo que el conocimiento de los continuos de desigualdad-violencia comparten, tanto un análisis de economía política entre clases sociales, como un análisis de construcción de zonas de anomia social perpetuadas por ciertos sujetos sociales en la sombra, los cuales instauran reglas de acción social en contra del bien común y la autonomía plena de los ciudadanos.

## **El continuo desigualdad-violencia, una definición sociológica**

El continuo de desigualdad-violencia es una propuesta teórica y metodológica para acercarse a los fenómenos complejos y entramados de desigualdades sociales-económicas y las formas de violencia realmente existentes potenciadas por realidades mutuamente implicadas; es decir, el continuo desigualdad-violencia es un artefacto de conocimiento sociológico que permite conocer en un mismo relato o ciclo sistémico los sistemas de acción social que producen/reproducen formas de desigualdad y la manera en que las cadenas de acción social que generan formas de violencia se cruzan y se entraman con estas primeras.

Los continuos de desigualdad-violencia tienen la forma de bucle, es decir, en donde los sistemas de relaciones sociales de la desigualdad y los de la violencia terminan por constituir formas rizomáticas de acción social, entrecruzadas, co-determinadas y co-dependientes entre sí; la arquitectura de estos sistemas de acción social no son por lo tanto lineales, ni determinísticos en sí mismos, sino, en todo caso, son sistemas de acción social helicoidales, los cuales terminan siendo complementarios, pre-determinados y, al final de cuentas, constituyéndose, en sí mismos, en sistemas de acción social singulares en términos histórico-sociales y territoriales; a veces, constituyendo poderosos micro-sistemas (en la vida cotidiana), estructuras (económicas e institucionales) y superestructuras (ideológicas y culturales), que terminan cercando las biografías de los sujetos individuales y colectivos.

La complejidad de un continuo desigualdad-violencia, en tanto que bucles estructurales de lo social, estriba en la misma naturaleza de la acción social que las construye: racional, ideológica y creativa; es decir, un continuo desigualdad-violencia es un producto social que implica significados racionales/económicos, formas superestructurales o ideológicas, así como expresiones creativas, las cuales representan la culminación de las propias cadenas de acción social como realizaciones concretas, sin las cuales no sería posible su realidad concreta y su continuidad en el tiempo histórico-social.

Estos sistemas rizomáticos de acción social y económica pueden entenderse como zonas de lo social que trastocan la moral del bien común; o sea, en donde surgen nuevas nociones del bien y del mal, así como novedosas experiencias de desestructuración de las formas del bienestar; es decir, desestructuración no sólo de las instituciones sociales basadas en el principio de cohesión social, sino de la condición humana de los sujetos y colectivos sociales.

El continuo desigualdad-violencia plantea una serie de problemas sociológicos: a) ejerce fuerzas disruptivas en torno a las tendencias de justicia

social (dificultando el estado de derecho y el acceso a las oportunidades), b) ejerce fuerzas disruptivas en torno a la fortaleza de las instituciones que funcionan como soportes institucionales, c) ejerce fuerzas disruptivas en torno a la ideología democrática del bien común; todo lo cual representa formidables obstáculos a la generación de formas de bienestar.

En consecuencia, los continuos desigualdad-violencia, ponen a prueba a la democracia como forma civilizatoria al fragilizar su institucionalidad e ideología; produciendo contra ideologías que pretenden legitimar prácticas sociales predatorias basadas en la violencia como recurso instrumental.

## **El continuo desigualdad-violencia como perspectiva de conocimiento de la unidad de lo social**

El supuesto sociológico inicial de nuestra argumentación es que las desigualdades sociales y económicas, entendidas como sistemas relacionales complejos basados en las asimetrías y en posiciones de poder/autoridad, en ciertos momentos históricos, comienzan a entramarse y asimilarse, con sistemas relacionales propios de las formas de violencia. Es en este sentido que es posible hablar de continuos de desigualdad-violencia (ARZATE, 2018).

Para la sociología un asunto fundamental es comprender la unidad y permanencia de lo social por lo que nociones como la de cohesión social, adquieren sentido dentro de un pensamiento que busca entender, pero también intervenir, los colectivos como unidad, como permanencia y posibilidad de autoconservación; en el fondo de una noción contemporánea de bienestar pensamos que las posibilidades de unidad, permanencia y autoconservación de los grupos e individuos son las claves para plantear procesos de bienestar.

Las desigualdades económicas y sociales, así como las formas de violencia, como la no resolución de los conflictos y su decantación como formas de violencia, representan dos de las fuerzas sociales de cambio histórico y que explican las posiciones diferenciadas en la estructura social. Las desigualdades sociales, por ejemplo, las asimetrías en la dotación de bienes de producción, son, para el marxismo como corriente de pensamiento, una poderosa fuente de cambio social y político; lo mismo sucede en la distinción, de origen Weberiana, entre clases por la posesión diferencial de bienes de organización; por su parte, las formas de violencia que se producen a nivel de la vida cotidiana (en el vis a vis), como a nivel de las instituciones, son factores de cambio social, como estructuradores de posiciones de poder y autoridad, por ejemplo. Más allá de la dotación asimétrica de recursos económicos, derivado de las formas de explotación/dominación; las desigualdades sociales por exclusión y discriminación generan, en nuestras sociedades contemporáneas, importantes problemas de acceso medidos por mecanismos de cierre social, por ejemplo, a la educación de calidad y en general a todas las oportunidades de acceso a los bienes básicos de subsistencia.

Pensar en la desigualdad-violencia como un bucle de mutua asimilación, supone la existencia de una dialéctica de conflicto entre ambas fuerzas sociales; en donde hay un momento de convergencia en términos de drama humano y social que se realiza por efecto de una doble vía: la vulnerabilidad como situación biográfica/estructural y la acción violenta, la cual suele ser explícita como acción social (mediante el chantaje, la amenaza, la coacción psicológica y la violencia directa); de esta forma los bucles de desigualdad-violencia, como sistemas de acción social, terminan impactando las zonas de la vida cotidiana, en donde el ser humano puede ser asumido como *homo sacer* o ser sacrificable; no necesariamente por el soberano, sino, incluso, por los agentes violentos que colonizan este espacio agazapados en la impunidad o zona de sombra; esta permisividad es resultado de un estado débil o inexistente en dichas zonas.

Estas realidades, moralmente inaceptables, representan un fuerte cuestionamiento a los estados democráticos, en el sentido de que de facto los territorios o espacios sociales colonizados por la desigualdad-violencia impiden, de hecho, la existencia plena de los principios de ciudadanía, así como la defensa de los derechos humanos.

El conflicto, siguiendo a Simmel (2010), puede instituir la unidad de lo social como negociación, al tiempo que la violencia destruye dicha unidad; en este sentido, el continuo desigualdad-violencia, supone una zona en donde la violencia aparece como un punto álgido en el sistema de relaciones sociales, sobre todo cuando ya supone un trauma para alguien; de esta forma el continuo desigualdad-violencia significa una dialéctica que no sólo impide la unidad de lo social, sino que produce un poder emergente en contra de cualquier unidad y que puede reproducir, perpetuar e instituir el continuo desigualdad-violencia como injusticia sistémica, y con ello el surgimiento de otras formas de moral no democráticas, e incluso puede generar formas de anclajes institucionales no democráticos, es decir, basados en principios morales individualistas: no solidarios y alejados de una ideología del bien común; anclajes que funcionan como comunidades solidarias para ciertos individuos en situación de exclusión social, pero los cuales funcionan en la sombra o zonas caracterizadas por la anomia social.

Es necesario subrayar que los continuos de desigualdad-violencia tienen especial efecto para la sociedad en los espacios sociales en donde se reproduce la vida o espacios de la labor, ya que son lugares privilegiados no sólo para la reproducción de la vida, sino para constituir anclajes institucionales de primer orden para los individuos.

Hannah Arendt (1993), identifica a la labor como esa actividad constante que se da de manera sistemática en el tiempo de la existencia (“esfuerzo y gratificación”), y que hace posible la vida, en donde su éxito, su objetivo, es la felicidad; la labor garantiza la supervivencia de la especie en la Tierra (SÁNCHEZ, 2021). Arendt nos induce a pensar que es en la realización de



la felicidad del estar vivo, donde se resuelve la racionalidad económica y política, es decir, antes de la razón instrumental existe una razón sustantiva propia del sentido humano de la vida o bio-racionalidad; esta forma de inteligencia cultural, como forma de la bio-racionalidad, es la que nos mantiene vivos. La supervivencia encuentra su sentido en los esfuerzos y gratificaciones que constituyen el continuo temporal de la vida; pero tales acciones suponen una actitud reflexiva en torno a la poderosa noción de la vida; el designio de la vida como conducta reflexiva e intencional (GIDDENS, 1995).

Entonces una bio-racionalidad supone una capacidad de reflexividad en torno a la poderosa pulsión de la vida como fin último. La vida hay que lograrla en el tiempo continuo de lo cotidiano, por lo que, siguiendo a Anthony Giddens, la vida es una conducta reflexiva e intencional: es un designio.

La bendición de la labor consiste en que el esfuerzo la gratificación se siguen de cerca como la producción y consumo de los medios de subsistencia, de modo que la felicidad es concomitante al propio proceso, al igual que el placer lo es al funcionamiento de un cuerpo sano [...] No hay felicidad duradera al margen del prescrito ciclo penoso agotamiento y placentera regeneración, y cualquier cosa que desequilibra este ciclo [...] destruye la elemental felicidad de estar vivo (ARENDDT, 1993, p. 119)

El asunto es que los continuos de desigualdad-violencia al enraizarse en la esfera de la labor, producen irrupciones en los procesos organizativos en torno al bienestar (que son el meollo de la producción de bienestar); obviamente entorpeciendo la generación de formas de bienestar; a la vez que destruyen la “elemental felicidad del estar vivo”. Esto sucede al momento de alterar el tiempo constante, sistemático y concentrado de las zonas de labor, una irrupción en el tiempo del bienestar que representa un valor estratégico en la producción de bienestar; si la desigualdad-violencia trastoca la esfera de la labor, supone un problema para la generación no sólo de organización social en torno a los procesos de bienestar,

sino implica interrupciones en torno a la ideología del bien común y su sostén creativo: la solidaridad orgánica.

La irrupción de los continuos de desigualdad-violencia en la esfera cotidiana de la labor, entonces, tienen implicaciones profundas en la producción de la continuidad de la unidad de lo social, vista como proceso social basado en la cohesión social; en este sentido, quizá, la economía política implícita en las desigualdades sociales, tiene en las formas de violencia su principal vehículo de realización como fuerza constructora de la estructura social, así como en la arquitectura de las relaciones sociales en la esfera de la labor, es decir, los continuos de desigualdad-violencia tiene la capacidad de re-organizar la estructura de poder/dominación a nivel estructural, así como determinar el las zonas de producción de la vida humana desde los espacios más íntimos de la labor; su peculiaridad, en tanto que procesos complejos de acción social, reside en la producción social de diferentes formas de poderes en la sombra.

De aquí la importancia de las narrativas de los sujetos que habitan los continuos de desigualdad-violencia, ya que representan la posibilidad de visibilización de sus efectos concretos, y, de esta forma, pueden presentar el contenido subjetivo, pero a la vez situado en un territorio, del sufrimiento humano por desigualdad-violencia, o contenido profundo de la precarización social en el mundo contemporáneo; todo esto más allá de los datos estadísticos de la pobreza, por ejemplo.

## **El continuo de desigualdad-violencia y la construcción de formas de violencia en la sombra**

Desde una perspectiva sociológica las desigualdades sociales y las económicas se construyen de forma social a diversas escalas: a) desde las relaciones micro-sociológicas, constituidas por cadenas de acción social, un ejemplo de esto son las relaciones de poder que plantean las situaciones

de discriminación, b) dentro de las instituciones y sus organizaciones, en donde se responde a las reglas de acción social que las propias instituciones plantean a los sujetos sociales, c) a un nivel estructural las desigualdades funcionan como poderosas fuerzas que constriñen a las sociedades, clases sociales y que tienen manifestaciones a nivel del territorio, como es el caso de aquellos espacios denominados como marginales, los cuales no acceden a los beneficios de la modernización debido, en muchos casos, a políticas deliberadas de estado que privilegian ciertas regiones frente a otras.

En todos estos casos existe un patrón que determina las formas de acción social en torno a las desigualdades sociales y económicas: la existencia de asimetrías entre clases, razas y ciertas élites de una sociedad frente a otras; las asimetrías son productos histórico-sociales, a veces heredadas de pasados regímenes sociales, en el caso de América Latina, algunas de las asimetrías evidentes han sido largamente heredadas desde épocas coloniales y profundizadas en la contemporaneidad. Las asimetrías constituyen la base de una economía política de las desigualdades y de la propia violencia implícita o no en una sociedad o en un régimen económico específico; es decir, se basan en posiciones de poder legitimadas por los modos de producción (implícitas en la división social del trabajo), los regímenes jurídicos y/o por la cultura de una sociedad (sistema de significaciones imaginarias culturales), por mencionar las formas de legitimación más comunes. Estas mismas asimetrías de poder son las que operan en las relaciones de violencia, es decir, en donde las posiciones de poder jerárquicas terminan por decantar situaciones de violencia, sobre todo al impedir que el conflicto sea llevado por una senda de consenso y acuerdo simétrico; de alguna forma son las desigualdades sociales y económicas las que se constituyen como los cimientos para una sociedad violenta, en la medida en que las desigualdades terminan legitimando asimetrías en las posiciones de poder entre clases, razas, géneros, grupos etarios, e incluso entre regiones; hay que aclarar que sólo son eso: productoras de pisos distintos en los que el poder se ejerce de forma asimétrica; luego los procesos de construcción social de las violencia(s) tienen

otras derivas propias, otra naturaleza y diferente significación a nivel de los imaginarios colectivos.

Pero hay un nudo en donde se acoplan tanto las desigualdades como la violencia; formando parte de una misma economía política como lucha por los recursos escasos, las oportunidades, la riqueza, la apropiación de plusvalor, las formas de ingreso económico, las posiciones estratégicas de conocimiento, las posiciones estratégicas en la estructura de mando en las organizaciones, el capital político; es decir, en la contemporaneidad la economía política de la desigualdad-violencia no se restringe a la zona económica y se expande a todas las zonas de lo social que son vistas como valiosas para las personas, clases sociales o grupos de privilegio.

El conflicto se resuelve entonces bajo sistemas de acción social distintos al de las desigualdades, pero las posiciones de los actores en relación a sus lógicas de poder se encuentran enraizadas en las posiciones de desigualdad, en asimetrías de poder sustentadas por relaciones de poder económico, de prestigio o de significaciones imaginarias culturales el conflicto que trasciende en la forma de violencia, por su misma naturaleza en tanto que la situación de agresión, produce significados y sentimientos enraizados en el miedo, sobre todo cuando la violencia se registra en zonas de anomia social, es decir, en espacios en donde las reglas sociales (morales, éticas y jurídicas) no son respetadas, no existen o no hay agentes institucionales que las hagan valer; en este tipo de situaciones es cuando el mal aparece como ideología intrínseca de lo social, difícil de sortear para los sujetos con más desventajas en la estructura social y territorial.

Lo que podemos denominar como la violencia en la sombra es la peor consecuencia de los bucles de desigualdad-violencia, en la medida que, por ausencia de un estado de derecho o de una moral y ética sólida, e incluso por la ausencia de grupos sociales cohesionados bajo principios ciudadanos del bien común, la acción social violenta y sus perpetradores se instituyen en nuevas formas de poder infranqueables para ciertos sujetos sociales en clara debilidad: mujeres, niños y niñas, adultos mayores,

hombres y mujeres en pobreza extrema. La ley del más fuerte sustituye al estado y sus herramientas jurídicas de protección democrática, y al hacerlo genera complejos procesos en donde los agentes violentos comienzan la construcción de entornos territoriales más seguros para ellos o a profundizar las zonas de anomia social, en tanto, que blindajes de su acción basada en el miedo, el terror, la amenaza y la extorsión, es decir, en donde la acción social se basa en la arbitrariedad del más fuerte.

La colonización de los espacios sociales por la violencia en la sombra, sus agentes y organizaciones es, en sí misma, otra forma o estructura de desigualdad, siendo entonces una de las estructuras de desigualdad más radicales para la reproducción de la vida, en la medida que su racionalidad no es el bien común, sino la perpetuación de su poder arbitrario a través de la violencia como racionalidad de la vida, al mismo tiempo que la perpetuación de todas las desigualdades como una de las condiciones fundamentales de la violencia como racionalidad y forma suprema de poder. Las situaciones de violencia en la sombra al producir espacios de anomía social, minan todo sentido del bienestar, produciendo cotos cerrados de dominación, así como nuevos continuos, y luego, bucles de desigualdad-violencia que terminan por saturar las posibilidades de una resolución de conflictos por vías pacíficas.

Los continuos de desigualdad-violencia y la construcción histórico-social de bucles terminan por constituirse en poderosas estructuras sociales-económicas radicalmente dañinas a los procesos de sociales y económicos de producción de formas de bienestar; esto es así en la medida que la fragilidad de la vida es producida como resultado de estos continuos de desigualdad-violencia; en donde la fragilidad de la vida se convierte en otro continuo de degradación del ser humano, de sus instituciones y de sus posibilidades de autonomía en el mundo moderno, o sea, los sujetos sociales producto de los efectos de los bucles de desigualdad-violencia terminan cambiando su condición jurídica ideal de ciudadanía por la de una variante de seres sacrificables, *homo sacer*, es decir, no sólo el soberano produce estados de excepción en los cuales se reduce a los

ciudadanos a una condición de hombres sacrificables, sino que las zonas de anomía social, producto de complejas fuerzas económicas y sociales de desigualdad-violencia también generan zonas de excepción, muchas veces en frente de las narices de la institucionalidad democrática; el asunto de la precarización de la vida por efecto de bucles de desigualdad-violencia no queda sólo como un vaciamiento de la condición humana, sino que va más allá de este proceso de al producir de facto zonas de obscuridad-institucional, en las cuales, dado el caso, no existe posibilidad de intervención de una política social convencional, al menos sin recurrir a la opciones de violencia de estado; hoy en día en las zonas de anomia social, aquellas perdidas por los estados democráticos, ya sea por ausencia o incapacidad, la condición ciudadana de sus habitantes es sustituida por una condición de seres sacrificables ante el soberano, el mercado y los agentes productores de violencia en la sombra y sus organizaciones; no se trata de un ejército industrial de reserva como pensaba el marxismo convencional, sino de la cosificación total del individuo pauperizado que vive en y como producto de bucles de desigualdad violencia: producen espacios o zonas emblemáticas de producción/reproducción/ampliación/profundización de las formas de la violencia(s); se trata de zonas en donde se producen sistemas de acción social favorables, en un proceso de doble estructuración social, para la prevalencia de las desigualdades sociales y económicas, como para la ampliación de las constelaciones violentas, produciendo espirales problemáticas de co-implicación, de continuo, entre desigualdad(es) y violencia(s).

En estas zonas emblemáticas o continuos de desigualdad(es)-violencia(s), los entramados entre ambos fenómenos, comienzan a desdibujar sus contenidos, de tal forma que la violencia aparece como una forma más de la desigualdad; es cuando la violencia asume la forma de discursos de poder, como imaginarios sociales culturales, que terminan legitimando las desigualdades como insalvables: como estructuras sociales y económicas que, no sólo legitiman la violencia(s,) sino que son las estructuras o reglas de acción que permiten la ampliación al infinito de la violencia como forma de vida.

Este punto ciego, este nodo o encrucijada de encuentro histórico-social, entre desigualdad(es)-violencia(s), supone una ceguera frente a los estragos humanos de la violencia y la vulnerabilidad de la condición humana; supone una no-visión frente al horror la arbitrariedad y el dolor humano; tal invisibilización permite el surgimiento de nuevas formas de acción social creativas; pero, esta vez, centradas en la violencia como norma, meta y método de construcción de lo social; la ley es sustituida por el miedo y el terror. De esta forma las geografías de la vulnerabilidad (sea por pobreza o por exclusión) se encuentran virtuosamente con las constelaciones sociales de la violencia.

La singularidad de la desigualdad-violencia en la contemporaneidad es-triba en la anulación del sujeto como autónomo, por lo tanto, tiene un efecto de trastocamiento de la condición fundamental de la democracia moderna, pues trastoca la condición ciudadana; pasando de una condición ciudadana, a la de un ser sacrificable que habita una zona de anomia social, y que, por lo tanto, no puede o le cuesta trabajo desarrollar una moral en torno al bien común; todo esto en la medida que, el meollo de su existencia, gira en la salvación de su vida como único objetivo ante la arbitrariedad de la violencia y las cadenas de desigualdad que le atan a una posición vulnerable en la estructura social.

## Conclusiones

En nuestras sociedades profundamente vulnerabilizadas por efectos de continuos de desigualdad-violencia, el mal no es de naturaleza teológica, sino es una condición propia del no-bienestar: una nueva condición de ser sacrificable, en paradoja, en el contexto de un régimen democrático, al menos planteado jurídicamente.

Ciudadano *vs* ser sacrificable o sacer, este es el dilema en el entramado de los continuos de desigualdad-violencia. Desde este razonamiento el bienestar es una condición opuesta a las formas de fragilización de la vida y la condición humana inducidas por la desigualdad-violencia como

continuo biográfico, la situación de bienestar significa la plena garantía de autonomía de los sujetos sociales, individuales y colectivos, a pesar de la incertidumbre de la desigualdad-violencia, a pesar de las formas de violencia en la sombra, es decir, la existencia de una conciencia, de una moral a favor de la autonomía como principio de libertad, responsabilidad social y lucha contra todo poder opresor que ejerza alguna forma de dominación: una reflexividad en torno a lo que debería ser un ser autónomo frente a toda forma de poder arbitrario.

El estudio de la precariedad (como producto de continuos de desigualdad-violencia) y su anverso la producción de bienestar, en la región de América Latina, supone una complejización de la mira sociológica; la cual implica análisis importantes sobre dos vías de pensamiento, de tradiciones sociológicas: 1) la construcción de formas de poder de clases e intraclases y 2) sus implicaciones en la posibilidad de la existencia de formas de cohesión social, en la medida que éstas últimas constituyen el meollo de las formas del bienestar en sociedades democráticas; es decir, el conocimiento de los continuos de desigualdad-violencia supone una renovada economía política del bienestar.

---

## REFERENCIAS

- Arendt, Hannah (1993) *La condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Arzate-Salgado, Jorge (2018) Desigualdad-violencia como continuo problemático, *Revista de Cultura de Paz*, 2, pp. 631-2700.
- Giddens, Anthony (1995) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Sánchez, Nuria (2021) *Hannah Arendt: la filosofía frente al mal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Simmel, George (2010) *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Ediciones Sequitur.





# Regreso a lo fundamental

## Notas en torno a economía, política y pandemia

Rolando Cordera Campos\*

### Introducción

La crisis sanitaria iniciada en 2020 reveló crudamente la precariedad de la economía mexicana, su incapacidad para crear los empleos suficientes y bien remunerados que la población de jóvenes y adultos jóvenes demanda, el inmovible bloque de una desigualdad inicua y de la penuria de miles de mexicanos que carecen de los ingresos necesarios para cubrir los satisfactores elementales. Reconocer para cambiar es así, premisa indispensable para una política de Estado comprometida con la justicia social.

I. A México le urge recrear su voluntad de cambio promoviendo el diálogo social y nacional, la movilización ciudadana en favor del desarrollo. Hacer caminar juntas política y economía utilizando a la democracia como soporte insustituible es el reto. Es fundamental (re)pensar el desarrollo, hacer cortes de caja serios y rigurosos, saber reconocer errores y aciertos y, sin caer en los extremos que parecen estar de moda, atreverse a hacer política económica.

\* Profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

La trayectoria económico-social del país en los últimos cuarenta años ha sido socialmente insatisfactoria. El crecimiento, apenas por encima del aumento demográfico, ha sido incapaz de generar los empleos formales, bien pagados y duraderos que la dinámica poblacional demanda. Relato de una divergencia<sup>7</sup> es la historia reciente, y presente, de México; una historia que da cuenta de nuestra precariedad económica e institucional.

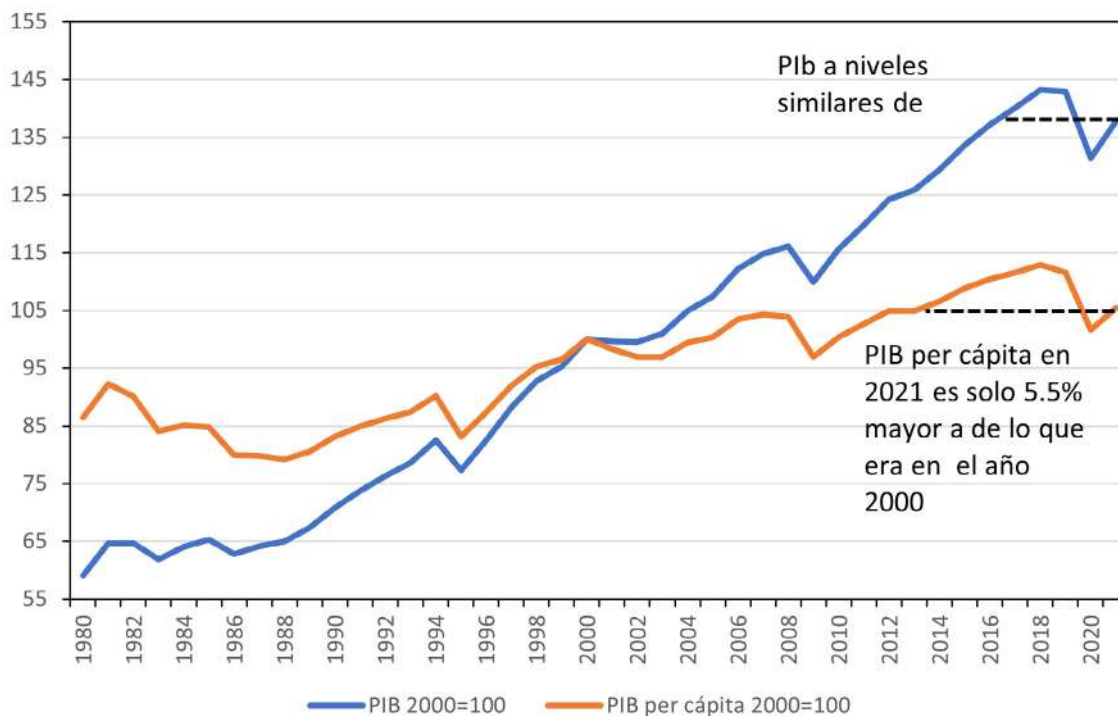
Baste decir que en 2020 el PIB registró una caída mayor al 8% eliminando el avance, del todo insuficiente, que se había registrado entre 2010 y 2018, acompañado de un rebote exiguo en 2021 de casi 5%, dejando a la economía en niveles similares a los observados en 2016.

Asimismo, tomando desde el año 2000, en términos de nivel del producto interno bruto, el país ha crecido a una tasa de 1.53% anual en lo que va del siglo; y al considerarse la población, el producto por persona queda en un magro e insuficiente 0.25% anual promedio de 2000 a 2021. Para ponerlo en contraste, el PIB por habitante entre 1950 y 1981 creció anualmente un 3.4%, tasa mayor con la registrada en lo que va de este siglo, incluso antes de la pandemia.

México ha fracasado en la tarea del desarrollo, asegura José Casar: “(...) luego de 1981 México enfrentó un ‘colapso del crecimiento’ del que no se ha recuperado: el crecimiento promedio de los últimos 37 años ha sido de 2.2% anual; de la crisis financiera internacional de 2008 a la fecha, ha sido de 2.1%, apenas por encima del crecimiento de la población”. Y remata: “Resulta inescapable la conclusión de que México ha fracasado en la tarea del desarrollo, que no es otra que la de aprovechar las posibilidades productivas (...) para elevar el nivel de vida de la población.”

7 Terminó que en economía política o del desarrollo, quiere decir caída del crecimiento del PIB, estancamiento secular, oscilaciones por debajo de esos mínimos indispensables para la vida digna.

### PIB y PIB per cápita, 1980-2021. Índice 2000=100



Fuente: elaboración con base en Cuentas Nacionales de INEGI (varios años), y datos del CONAPO.

II. A los problemas y desequilibrios que ya se presentaban en el mundo y su economía y que hicieron eclosión con la “gran Recesión de 2008-2009, la emergencia sanitaria iniciada en 2020 añadió una serie de desafíos enormes, agravados por añejas y múltiples fracturas y brechas estructurales. Desnudó las muchas carencias y vulnerabilidades sociales, centralmente las fragilidades varias de los sistemas públicos de educación y formación, salud y seguridad social, resultado de años de globalismo desbocado y de visiones cortas en política macroeconómica.

La crisis del COVID-19 obliga a repensar la política y el papel de los Estados; revisión que tendrá que enfocar(se) en una recuperación económica transformadora que sea capaz de combinar las respuestas de corto plazo con los objetivos de largo plazo, y auspiciar una nueva relación entre la economía y la política. No sólo para reorganizar los sistemas de salud, que han sido incapaces de hacer frente a los complejos retos desde

su proverbial penuria, sino para tratar de evitar pérdidas todavía mayores de trabajos e ingresos, en particular de la población más vulnerable y en buena medida sometida a la precariedad y la informalidad laborales que ahora incluye a más de 50% de la fuerza de trabajo ocupada.

Una visión estratégica integral, que haga de la recuperación y la reconstrucción momentos, partes complementarias de un proyecto nacional cuya tarea es asumida por el Estado con la concurrencia de todas las fuerzas políticas, productivas, académicas. Orientada desde el principio a fortalecer inversiones y ampliar capacidades técnicas, que además de ofrecer los empleos suficientes y dignos contemple el cuidado del medio ambiente.

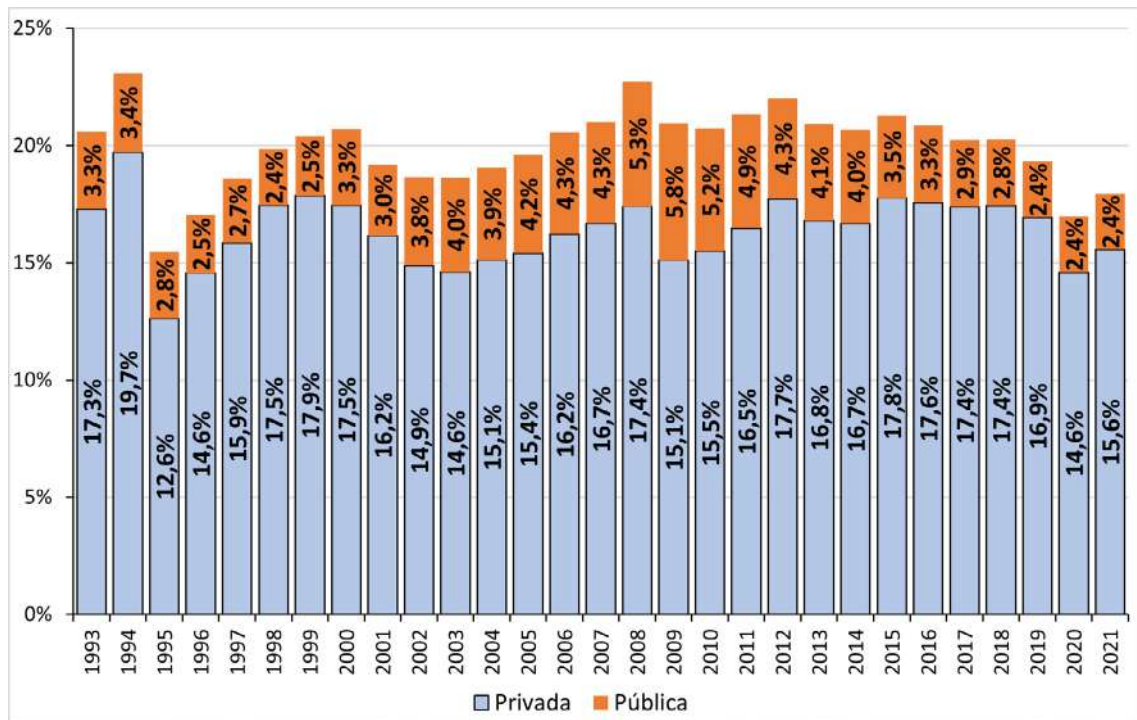
Una nueva agenda de política económica, requiere de acuerdos políticos y sociales, tanto internos como internacionales. En nuestro caso urge “una nueva agenda tributaria global (...) con mayor relevancia a partir del reconocimiento de la importancia de la política fiscal para promover un desarrollo sostenible e inclusivo”, en palabras de Alicia Bárcena (CEPAL, 2021).

III. ¿Qué hacer para crecer, como lo exige una demografía pujante y también transformada? Para empezar, poner en el centro al crecimiento económico y la redistribución social. Entender y concebir el desarrollo como una combinación entre transformación social, que recoge cambios de estructura en la economía, pero desemboca en lo social, y un aprendizaje democrático, impensable sin crecientes dosis de participación deliberativa de las comunidades.

Si alguna fórmula puede guiar para, racionalmente, dar curso a una efectiva y duradera recuperación económica que también sea social, es la de un programa nacional de inversiones que exprese la voluntad renovada de los mexicanos de crecer y desarrollarse, que ofrezca base firme a la (reconstrucción) de una economía mixta cuya transformación es vital. Desde ahí podríamos caminar a una reforma hacendaria propiamente dicha, que contemple la formulación y evaluación del gasto público y redefina su composición e implicaciones macroeconómicas.

Crecer y aumentar sostenidamente el empleo productivo y bien remunerado; crear capacidades de producción y gestión de bienes públicos, directamente vinculados con la protección social y la rehabilitación del hábitat son tareas imprescindibles. A la vista de nuestras precariedades y rezagos acumulados, el país requiere tasas de crecimiento anual superiores al 4% por varios lustros. Asimismo, aumentar el gasto público que, en una economía del tamaño de la mexicana, requiere ser superior al 25% del PIB, porcentaje que actualmente no solo se encuentra por debajo sino también en su nivel más bajo de los últimos diez años. Cabe señalar que el gasto público de inversión, con cifras del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), pasó de 5.1% a 3.3% del PIB entre 2015 y 2021, porcentaje inferior a lo sugerido por el Banco Mundial para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sustentable (4.5%).

Formación Bruta de Capital, 1993-2021. Como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración con base en INEGI (varios años).

México requiere un contrato social renovado capaz de unir voces plurales por una gran reforma fiscal redistributiva, prólogo indispensable de una reforma hacendaria integral, aumentar significativamente el gasto público destinado a crear las condiciones necesarias para retomar el proceso de formación de capital y crecimiento y, simultáneamente, rehabilitar y ampliar las políticas públicas para la protección y el mejoramiento social. La viabilidad de un compromiso como el esbozado dependerá de la definición clara de sus alcances, los fines propuestos y los medios para lograrlos. El Congreso de la Unión tendría que ser foro permanente de deliberaciones tendientes a confeccionar ya esa reforma hacendaria y un programa nacional de inversiones que deberían entenderse como pasos fundamentales de una reforma de Estado para el desarrollo y la igualdad.

“Una política que se enfoque en las transformaciones estructurales necesarias para el desarrollo incluyente supone algunos prerequisites y facilitadores, ha postulado el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo; el diálogo y el acuerdo social, alcanzar condiciones de seguridad y paz, fortalecer las capacidades del Estado para la gestión del desarrollo, reconsiderar el papel del trabajo, lograr un ambiente favorable para la inversión y desplegar una acción internacional que, en el nuevo contexto global, fortalezca la cooperación regional y subregional y las negociaciones multilaterales (...) también, fortalecer las instituciones de la democracia representativa, en particular, el diálogo en el Congreso como vía para llegar a acuerdos nacionales en los diversos temas” (UNAM, 2021).

## Palabras finales

No estamos ante el mejor momento; el fantasma de la recesión se extiende, cuyos impactos podrían ser desastrosos para muchas economías. Si bien en el caso mexicano todavía no contamos con un inventario cierto ni de la estructura productiva ni de la reconfiguración del mapa social, el dato duro es, sigue siendo, que el Gobierno Federal no cuenta con los recursos suficientes para desplegar una efectiva red de protección social

y del empleo. Tampoco los programas sociales promovidos con gran entusiasmo por el gobierno, están pensados -conformados- para proteger y promover a los trabajadores; de hecho, se puede afirmar que no es “tarea prioritaria” del gobierno la generación de empleos suficientes y buenos. De acuerdo con los más recientes datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (25/01/23) en diciembre pasado -por encima de los efectos estacionales de fin de año- se perdieron 912 mil 14 empleos (655 mil 772 de la economía informal y 256 mil 242 de la formal), la mayoría del sector terciario (servicios y comercio) con 689 mil 705 plazas. Y para el mismo periodo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) registró la mayor pérdida de empleos de los últimos tres años, con una caída de 345 mil 705 plazas.

La república requiere asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es tema central e impostergable de la agenda de una política desarrollista que se quiere democrática. Entender que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes supone liberarse de recetas convencionales y desgastadas, en especial todo lo referente al papel que el Estado tiene que jugar en el rescate económico y la reconstrucción nacional.

---

## REFERENCIAS

CEPAL (2021). Se necesita una reforma del debate tributario multilateral en el marco de las Naciones Unidas: Alicia Bárcena. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/se-necesita-reforma-debate-tributario-multilateral-marco-naciones-unidas-alicia-barcelona>. Acceso en: 10 de junio de 2023.

UNAM (2021). Grupo Nuevo curso de Desarrollo, “Renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo en México”. México: UNAM-GNCD. Disponible en: [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD\\_2021.08\\_Renovar\\_%20Politic.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_2021.08_Renovar_%20Politic.pdf). Acceso en: 10 de mayo de 2023.



# Políticas para la primera infancia en Argentina

Cecilia Del Bono\*

Claudia Castro\*\*

## Introducción

Existe un consenso generalizado acerca de la importancia de que los Estados inviertan e implementen políticas y programas destinados a la primera infancia, una etapa fundamental para el Desarrollo físico, psicológico y social de las personas. La evidencia científica (las neurociencias, la psicología, la economía, entre otras disciplinas) sostiene que las capacidades cognitivas, lingüísticas y sociales se desarrollan en los primeros años de vida y constituyen las bases para el aprendizaje posterior y durante toda la vida. Por lo tanto, todo aquello que se logre durante esta etapa perdurará por siempre y lo que no se alcance generará en las personas diversas barreras que le dificultarán alcanzar un completo desarrollo y desempeño de las capacidades. Por eso es necesario que todos los niños y niñas reciban oportunidades que les permitan una vida plena y el ejercicio de sus derechos. Asegurar el acceso a un sistema de protección social desde los comienzos puede hacer una diferencia para alcanzar un pleno Desarrollo de niños y niñas.

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Consultora de UNICEF Argentina.

\*\* Asesora pedagógica de la Sociedad Argentina de Pediatría.



## ¿Por qué invertir en políticas para la primera infancia?

Existen diferentes argumentos desde las Ciencias Sociales y Médicas, que resaltan la importancia de avanzar hacia políticas para la primera infancia. El principal proviene del enfoque de derecho, que reconoce al niño/a como sujeto de derechos en el sentido pleno y el derecho al desarrollo pleno de sus potenciales.

Otro argumento se relaciona con el hecho que la inversión en la primera infancia tiene efectos positivos en materia de equidad de género, ya que contribuye a promover la reinserción laboral de las mujeres (AULICINO, CANO, DÍAZ LANGOU Y TEDESCHI, 2013). De esta manera se plantea combinar la modificación en la distribución de tareas entre hombres y mujeres en el hogar, con una muy fuerte colectivización a través de servicios públicos del Estado, comunitarios y, en menor medida, del mercado.

Por su parte la neurología, la pediatría del desarrollo, y la psicología sostienen que los primeros años de vida son básicos para el desarrollo biológico, psíquico, cultural y social del niño. Múltiples investigaciones demuestran que en los primeros años de vida se forma el 40% de las de las habilidades mentales de las personas adultas (ARAUJO Y LÓPEZ-BOO, 2010). La estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones cognitivas de los niños (HECKMAN, 2006).

Desde la economía, se argumenta que el Desarrollo humano es la base del capital social y el desarrollo económico de los países y que invertir en el desarrollo integral de niños y niñas es necesario para que los países puedan crecer económicamente de manera equitativa y sostenible. La inversión en primera infancia tiene tasas elevadas de retorno, en términos de la rentabilidad futura de la Sociedad en su conjunto.

Finalmente, existe también un argumento demográfico que plantea que la Argentina y otros países de América Latina se encuentra en una etapa que se denomina bono demográfico, que sólo durará 30 años, por lo que es imprescindible invertir en primera infancia ya que es la estrategia para dotar a las nuevas generaciones de habilidades y recursos de manera que sean más productivos en el futuro (FILGUEIRAS y AULICINO, 2015).

## Primera infancia y desigualdad

La situación de los niños y niñas en su primera infancia evidencia inequidades e importantes brechas en términos socioeconómicos, territoriales y de acceso a servicios. Los últimos datos disponibles indican que la población de nuestro país asciende a poco más de 45,3 millones de habitantes. De acuerdo con las proyecciones poblacionales, en 2020, los niños, niñas y adolescentes (NNyA) representan aproximadamente un tercio de la población y dentro de este grupo se estima que los niños entre 0 y 6 años llegan aproximadamente a 5,2 millones (BASCH et al., 2015).

La pobreza infantil sólo por ingresos alcanzó el 51,4% en el segundo semestre del 2021 (INDEC). De ese total, el 38,8% son pobres mientras que el 12,6% son indigentes. Los datos agregados muestran que la incidencia de la pobreza aumenta significativamente ante las variables de nivel educativo, condición laboral de la persona adulta de referencia y lugar de residencia. Si la vivienda está localizada en una villa o en barrios populares, se estima que la incidencia de la pobreza alcanza a 9 de cada 10 niños (UNICEF, 2020). La población de entre 0 y 17 años es la más afectada por la pobreza multidimensional: 5,7 millones (43,6%) se ven afectados por privaciones no monetarias y 2 millones (15,3%) por privaciones severas.

Según sostiene UNICEF, la pandemia del COVID-19 generó una ampliación de la brecha y la desigualdad entre hogares con y sin niños. En lo que respecta a las condiciones estructurales de la pobreza, el 10% de la población argentina no tiene acceso al agua potable y el 30% de los hogares no

tienen acceso a la red pública de desagüe. El déficit alcanza niveles mucho más elevados en los estratos marginales y vulnerables, donde el 17% no tiene acceso a la red de agua corriente y el 42% reside en viviendas sin conexión a red cloacal. El 35% de los hogares no tiene acceso a gas de red.

En la Argentina la escolarización de niños/as de 5 años está cerca de considerarse universal (97,7%) (UNICEF y- SAP, 2019) mientras que el 83% de los niños/as de 4 años, el 45% de los niños/as de 3 años y el 11% de los niños/as de 2 años asisten al nivel inicial. Sin embargo, estos niveles de acceso se tornan desiguales entre provincias y entre sectores urbanos y rurales. Según el Censo Nacional de 2010 sólo un 36% de los niños/as de 3 y 4 años en zonas rurales asisten a salas de nivel inicial. Por otro lado, según datos de la MICS, la asistencia de niños/as a espacios de educación y cuidado entre 0 y 3 años es del 19%. Si bien la evolución de la oferta de educación inicial y de espacios de cuidado se ha ampliado en los últimos años, ésta continúa siendo insuficiente (FLACSO y UNICEF, 2020).

En relación con la salud, si bien desde el año 1980 se observa un descenso sostenido de la tasa de mortalidad infantil (TMI), los resultados de la salud materna, infantil, de adolescentes y de mujeres no son aún satisfactorios en algunas regiones del país. La tasa de mortalidad materna -muertes maternas sobre nacidos vivos- fue de 4,1 por cada 10 mil nacidos vivos. La tasa de niños menores de 1 año fallecidos fue de 8,4 por mil en 2020. La distribución de la mortalidad en Argentina también es muy desigual: un recién nacido o una mujer embarazada que residen en la región patagónica o en la Ciudad de Buenos Aires tienen mayores probabilidades de vivir que las que residen en regiones del Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA).

El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre las coberturas de vacunación fue muy significativo en todos los grupos etarios. En 2020 se registró un descenso promedio de 10 puntos en las coberturas nacionales de inoculación de todas las vacunas respecto al promedio 2015-2019. En el

año 2020, ninguna vacuna del Calendario Nacional de Vacunación había superado un valor del 80% de cobertura (SAP – UNICEF, 2022).

El nivel de vida de las niñas, los niños y sus familias está asociado también a la disposición de ingresos que permitan su crianza, y esto se vincula, a su vez, a la política de transferencias monetarias. De los 13 millones de NNyA menores de 18 años, el 33,1% reciben Asignación Universal por Hijo (AUH), el 29% Asignaciones Familiares por Hijo (AFH), un 22,2% reciben apoyo monetario a través de la deducción del Impuesto a las Ganancias y un 10,5% reciben programas provinciales no contributivos. Así, un 4,3% de niñas y niños no reciben ningún tipo de transferencia, ya sea porque están excluidos por normativa, por dificultades en los registros para identificar el adulto de referencia o por problemas relacionados con el cumplimiento de las condicionalidades y su certificación (CNPS, 2022).

## **Políticas públicas destinadas a la primera infancia**

Desde que nuestro país ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) hasta la actualidad, se han sancionado numerosas leyes que reconocen derechos de los niños/as en su primera infancia. En 2005, se promulgó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, armonizando su legislación con los principios de la CDN. Esta ley reconoce al niño/a como sujeto de derechos, al Estado como garante de su efectivo cumplimiento y a la familia como responsable prioritaria de asegurar a NNyA el disfrute pleno y el ejercicio de sus derechos.

Entre los derechos que se reconocen se encuentran el derecho a la vida (art.8); a tener una identidad (art.11), el derecho a una salud integral (art.14); a la educación pública y gratuita (art. 15) y el derecho de obtener seguridad social (art.26). Para garantizar el derecho a tener un nivel de vida digno, a la salud y educación y aliviar las contingencias ocasionadas

por la expansión familiar y por consiguiente los gastos de reproducción (Arcidiacono y Gamallo, 2020), la Ley 24.714/96 de Asignaciones Familiares contempla transferencias monetarias para los trabajadores en relación de dependencia. Estas prestaciones son asignación prenatal, asignación por maternidad, asignación familiar por hijo/a con discapacidad, asignación familiar por ayuda escolar anual, asignación familiar por nacimiento o adopción.

En lo que respecta al derecho a la salud, Podemos mencionar la Ley 24.540/95 de Régimen de identificación de los recién nacidos; la Ley 26.743/12 que reconoce el derecho humano fundamental de toda persona al reconocimiento de su identidad de género; la Ley 25929/04 de Parto y Nacimiento Respetado que establece que los niños/as recién nacidos/as tienen el derecho a ser tratados de forma respetuosa y digna; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que posibilita el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria y suficiente y la Ley 25.724/02 Programa de Nutrición y Alimentación Nacional que tiene por objetivo cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, promoviendo la lactancia materna exclusiva hasta los 6 (seis) meses de edad y el desarrollo de actividades de estimulación temprana para los niños de 0 a 5 años que se encuentren en situación de abandono o que integren familias de riesgo.

En 2006 se sancionó la Ley 26.206 de Educación Nacional que reconoce al nivel inicial como una unidad pedagógica y establece la organización educativa de jardín maternal para los niños y niñas desde los 45 días a los 2 años; y el jardín de infantes para niños/as desde los 3 años hasta los 5 años. En 2014 se sanciona la Ley 27.045 que determina la obligatoriedad de la educación desde los 4 años y la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 3 años, priorizando la atención educativa en los sectores menos favorecidos de la población. Por su parte, en 2007 se sanciona la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, que regula los espacios de atención

integral de niños y niñas de hasta 4 años que no se encuentran en el sistema educativo oficial.

Con esta ley se propone brindar los cuidados adecuados a la primera infancia, complementando la tarea de crianza de las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora de derechos. En consonancia con el cuerpo normativo, el Estado a través de distintos organismos ha implementado políticas y programas destinados directa o indirectamente a la primera infancia. En líneas generales podemos afirmar que el rasgo más destacado ha sido carácter intervencionista del Estado y rol de nivelador de las desigualdades, a través de políticas redistributivas y al aumento de la inversión social.

Algunas políticas implementadas en las áreas de salud, educación y protección, han representado avances significativos en el tratamiento de la primera infancia en Argentina. La Argentina tiene uno de los calendarios de vacunación más completo de la región. 18 son las vacunas obligatorias y gratuitas de las cuales 11 se aplican entre el Nacimiento y los 12 meses en vacunatorios, centros de salud y hospitales públicos del país. La puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en noviembre de 2009 (Decreto N° 1602/09) modificó el sistema de Asignaciones Familiares contributivas de los trabajadores registrados, extendiendo la prestación a los hijos/as de desocupados, de trabajadores informales y en 2016 también a hijos/as de monotributistas. De esta manera, se puede pensar a la AUH como un paso importante en la universalización del acceso a estándares mínimos de protección. La AUH, a cargo de la ANSES, otorga una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo –sin límite de cantidad de hijos/as o por cada hijo sin límite de edad en el caso de ser discapacitado. La AUH tiene la particularidad del cumplimiento de condicionalidades de asistencia escolar y respeto del calendario de vacunas obligatorio de los niños y niñas. Posteriormente, en abril de 2011, el Poder Ejecutivo Nacional a través del

Decreto 446/11 amplió la cobertura a las mujeres embarazadas (Asignación por Embarazo para Protección Social).

En el año 2020 el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.611 Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia que establece una asignación anual extra por Cuidado de Salud Integral, del mismo monto que la Asignación Universal por Hijo para ayudar al cuidado de cada niño/a menor de tres años (1000 días). Asimismo, contempla la provisión pública y gratuita de insumos esenciales durante el embarazo y para la primera infancia, coordinando y ampliando programas ya existentes, y la creación del Sistema de Alerta Temprana de Nacimientos y el Certificado de Hechos Vitales con el objeto de garantizar el derecho a la identidad de las niñas y niños recién nacidos. En la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) funciona la Subsecretaría de Primera Infancia (SSPI) que tiene la responsabilidad de implementar el Plan Nacional de Primera Infancia (Decreto N° 574/16) cuyo objetivo es promover y fortalecer espacios de cuidado y abordaje integral de las niñas y los niños de 45 días hasta 4 años. En la actualidad se ha conveniado con alrededor de 2.400 espacios de primera infancia en todo el país, en donde se calcula que concurren alrededor de 168 mil niños y niñas. La SENNAF implementó también el Programa Nacional Primeros Años – Acompañamos la Crianza, que hace hincapié en el fortalecimiento de las prácticas de crianza a través de capacitación a facilitadoras/ es en temas de desarrollo infantil para que realicen, a través de visitas a los hogares o reuniones comunitarias, el acompañamiento a las familias.

El Programa de Infraestructura para Centros de Desarrollo Infantil (Resolución 59/21) es un programa implementado conjuntamente por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Social que busca ampliar la oferta de Espacios de Primera Infancia y/o Centros de Desarrollo Infantil (CDI) a través de nuevas construcciones y ampliaciones de espacios ya existentes y mejorar los estándares de calidad los mismos.

## Desafíos pendientes

Aunque el Estado argentino progresó en el desarrollo de políticas destinadas a la primera infancia, aún hoy persisten enormes desafíos. En las últimas décadas se avanzó mucho en la institucionalidad (leyes, normativa) y en un aumento de políticas y programas destinados a la primera infancia, pero con escaso abordaje integral que considere las áreas de salud, educación, cuidado y protección, entre otras.

A modo de reflexión, creemos que el debate actual y los desafíos de las políticas públicas destinadas a la primera infancia debería girar en torno los siguientes ejes/aspectos:

1. Universalidad y calidad de las prestaciones: Las transferencias monetarias y las políticas universales son una valiosa herramienta con las que cuenta el estado para reducir las desigualdades sociales. Sin embargo, en la actualidad, en algunas de las prestaciones asistimos a un universalismo fragmentado (Duhau, 1997) o estratificado (Filgueiras, 2013) que no es suficiente para garantizar el derecho de los niños y niñas cuyas familias se encuentran en la informalidad o pertenecen a sectores vulnerables de la población. En relación a la calidad de los servicios de cuidado y educación de primera infancia es necesario mejorar la cobertura y la infraestructura, los equipamientos y la formación del recurso humano con algún sistema que identifique, seleccione e integre las múltiples y heterogéneas propuestas de capacitación existentes. Generar un sistema de formación inicial y de educación continua con acompañamiento en territorio orientado a mejorar las competencias del personal en contacto directo con niños y niñas.

2. Desafío de la integralidad de las políticas (coordinación interinstitucional, intersectorial e interjurisdiccional): Para lograr que las políticas públicas implementadas tengan un carácter integral es necesario desarrollar un trabajo intersectorial. La coordinación intersectorial e interjurisdiccional debe fortalecerse para implementar políticas integrales que



fomenten el crecimiento pleno con enfoque de equidad. La coordinación en un país federal debe hacerse en territorio y en los diferentes niveles de gobierno, entendiendo el nivel municipal como aquel que realiza las intervenciones directas con niñas y niños.

Aunque en algunas provincias se puede observar la conformación de espacios en donde se da articulación interinstitucional (mesas provinciales y locales de primera infancia, por ejemplo), aún es insuficiente en el sentido de incluir a actores de la sociedad civil comprometidos con los asuntos de la primera infancia. Es necesario articular con organizaciones no gubernamentales, organizaciones y movimientos sociales, universidades, empresas y centros académicos y de investigación entre otros.

Una condición para que esta intersectorialidad se efectivice es el fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos locales y provinciales que se vinculan o se encargan de la gestión e implementación de las políticas públicas destinadas a esta franja etaria (salud, educación, desarrollo social, protección, entre otros). Específicamente capacitar en mecanismos de coordinación de políticas.

3. Desafíos en la implementación de las políticas y programas: Implementar una política pública implica poner en marcha una serie de mecanismos institucionales, administrativos, financieros y operativo. Mejorar la capacidad técnica y la comunicación entre las burocracias de las diferentes áreas del estado que están implicados en el proceso de implementación, como así también generar evidencia y sistemas de información de manera de evaluar el progreso y resultados son acciones centrales para aumentar su impacto.

---

## REFERENCIAS

- Alegre, Silvina (2013). El desarrollo infantil temprano. Entre lo político, lo biológico y lo económico. *Cuaderno del SIPI* (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina), 4.
- Araujo, María Caridad; Bosch, Mariano y Schady, Norbert (2017) ¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza? *Documento de trabajo del BID*; 767.
- Araujo, María Caridad y López-Boo, Florencia (2010). Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. *Nota Técnica División de la Protección Social y Salud*, 188. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2021). Asignaciones Familiares en Argentina (1983-2019): trabajismo, familismo y masificación segmentada. *RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 17(17), 25-39.
- Aulicino, Carolina; Cano, Estefanía, Díaz Langou, Gala y Tedeschi, Virginia (2013). Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado. *Documento de Trabajo*, 106. Buenos Aires: CIPPEC.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (2022). *Resumen de Indicadores y Programas Sociales*. Buenos Aires: CNPS-MDS.
- Govea Basch, Julián (Dir.); Dmitruk, Luis Pablo; López, Julieta y Muhafra, Sofía (2015). *Dinámica demográfica de la niñez y la adolescencia en la Argentina*. Colección Ciencias. Luján: Editorial Universidad Nacional de Luján.
-



# La trampa de la integralidad

## Descrime sectorial y fragmentación institucional en Uruguay<sup>1</sup>

Guillermo Fuentes\*

Carmen Midaglia\*\*

El artículo busca mostrar los resultados institucionales de la aplicación de enfoques “modernos de políticas públicas” en el área social y los impactos políticos no deseados, cuestionando así la orientación que asumen las nuevas protecciones públicas impulsando criterios de integralidad, intersectorialidad y nueva institucionalidad pública.

El caso uruguayo, se tomó como base empírica para ejemplificar los efectos duales y hasta problemáticos en términos de garantías ciudadanas que generan la implementación de las opciones de “avanzada” en políticas sociales, especialmente las dirigidas a los sectores vulnerables. Las prestaciones de asistencia social, fundamentalmente los programas de transferencias monetarias, y las iniciativas sociales que las complementan, han sido un objeto priorizado de análisis en los estudios sobre bienestar público desde fines de los años noventa hasta el presente, pese a los

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

\*\* Profesora y decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

<sup>1</sup> El presente artículo es una reseña del trabajo “La trampa de la integralidad: descrime sectorial y fragmentación institucional en Uruguay”, de Marcelo Castillo y Carmen Midaglia, publicado en la revista *Desarrollo en Debate*, v. 11, n. 1, pp. 37-57.

limitados recursos públicos asignados. Este nuevo paquete de prestaciones de asistencia expresa los criterios *dominantes* en políticas públicas. Sin embargo, en lugar de instalar intervenciones integrales reproducen la sectorialidad propia de los estados modernos. Simultáneamente, se constata un incremento de la estratificación del bienestar favorecida por la diferenciación institucional de los servicios públicos y de poblaciones beneficiarias, producto de la consagración de nuevos encuadres institucionales como los Ministerios o Secretarías Sociales. Estos organismos responsables de gestionar las políticas de asistencia se constituyeron en administradores residuales de la pobreza nacional.

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

El marco político conceptual de la Nueva Gestión Pública en la promoción de Estados modernos y eficientes, facilitó que los dispositivos institucionales adoptados en el área social reforzaron la estratificación de las protecciones existentes, a partir de un proceso de híper fragmentación de la oferta pública dirigida a los sectores sociales con dificultades socioeconómicas.

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

entre lo que se plantean los programas y su efectiva implementación. Lejos de trascender las lógicas sectoriales de provisión de bienes públicos, las respuestas llevadas adelante por los Nuevos Ministerios Sociales internalizaron la sectorialidad en clave de pobreza, pero sin mecanismos sólidos ni estables de trabajo con las sectoriales tradicionales (instituciones clásicas del aparato estatal en salud, educación o trabajo).

Las debilidades institucionales de estas entidades estatales (Secretarías Sociales) para liderar provisión coordinada de bienes y servicios, a lo que se suma la falta de voluntad política del resto de los Ministerios para sostener este tipo de protecciones, se transformaron en obstáculos estructurales para tornar práctica esa nueva orientación de política pública. Por el contrario, esas organizaciones sectoriales “abandonaron” la responsabilidad de atender a los colectivos más vulnerables que pasaron a ser exclusiva responsabilidad de los nuevos Ministerios Sociales.

Por otra parte, estos mecanismos focalizados de intervención pública que atienden parcialmente las situaciones de vulnerabilidad, tampoco logran revincular a las personas atendidas con los beneficios de los esquemas sectoriales tradicionales, y en consecuencia los nuevos Ministerios Sociales, son los agentes exclusivos para responder a las complejas situaciones de exclusión social. Esta distribución práctica de las responsabilidades ha determinado que las sectoriales no atiendan grupos y problemas sociales críticos, concretándose así la “sectorialización de la pobreza”. Es decir, la vulnerabilidad y la extrema vulnerabilidad tienen un lugar específico en el Estado: los nuevos Ministerios Sociales que tienden a funcionar como típicos organismos sectoriales, pero con una peculiaridad, el núcleo de intervención son las problemáticas que trascienden lo sectorial como la pobreza. No obstante, la creación de instituciones especializadas en el tratamiento de situaciones de carencia socioeconómica conduce a que esas entidades tiendan a concentrar la provisión social dirigida a ese universo poblacional, asumiendo una lógica de funcionamiento similar al resto de las sectoriales.

La idea de las múltiples caras del Estado, y las diferencias en los vínculos de las poblaciones con esas caras según nivel económico, raza, género o lugar de residencia, etc., resulta pertinente para analizar las modificaciones a la institucionalidad social promovidas en las últimas décadas en la región. Parece correcto afirmar, que la cara del Estado que ven habitualmente los sectores más pobres es la de los nuevos Ministerios Sociales, ya que cada vez más, los ministerios sectoriales prefieren derivar o deslindarse de esos estratos sociales.

La inauguración de los nuevos Ministerios Sociales ha sido una de las innovaciones institucionales más importantes en materia de protección y bienestar en América Latina, no obstante estas entidades diferenciaron aún más el tratamiento y la atención de los sectores sociales con carencias críticas. De ahí, que las prestaciones sociales enfocadas a grupos vulnerables se constituyen en una oferta pública residual, fragmentada internamente, que distribuye bienes limitados, sin clara articulación con prestaciones sectoriales más robustas y universales. Además, los criterios innovadores de la provisión pública, referidos a la integralidad, coordinación e interinstitucionalidad no logran plasmarse en la operativa de funcionamiento estatal. Simultáneamente, se ha generado una mayor estratificación en la cobertura pública de riesgos sociales y estigmatización de los organismos estatales que intervienen en los problemas de vulnerabilidad social.

El cuadro de situación que tiene lugar en materia de protección, podría calificarse de *“atrapados sin salida”*, en la medida que parece adecuado disponer de niveles de especialización de las entidades estatales de los asuntos sociales y a la vez contar con un conjunto de prestaciones de asistencia para abordar riesgos sociales críticos. Sin embargo, la autonomización de esa oferta social y el estigma de las instituciones públicas encargadas de ese tipo provisión de bienes genera serias dificultades en el fortalecimiento del Estado Social latinoamericano. En este escenario, las nuevas opciones de política social referidas a la integralidad, la intersectorialidad y coordinación de los bienes públicos se transforman en discursos políticos sin sustento práctico o en aspiraciones tecnocráticas que no toman en cuenta la dinámica del aparato estatal.



# El futuro del Mercosur

## Desafíos ante el rediseño de su inserción global<sup>1</sup>

Carlos Fidel\*

### Presentación

En la Argentina estamos comenzando a transitar un año electoral. Las tensiones acumuladas y las que se irán generando pondrán a prueba la solidez del entramado existente entre el funcionamiento gubernamental, la situación socio-económica y los comportamientos de las diversas fuerzas políticas localizadas a lo largo del país.

El 10 de diciembre de 1983, tras siete años de dictadura cívico-eclesiástico-empresarial-periodístico-militar, el pueblo argentino recuperó la vigencia del Estado de Derecho. Se inició así un sendero enmarcado por la reconstrucción, la organización política y la participación ciudadana en consonancia con un sistema democrático.

Desde 2015, con la asunción al gobierno nacional de la alianza Juntos por el Cambio (2015-2019), en el plano económico se registró una elevación de la deuda externa e interna acelerada. Hubo superávit en la balanza

\* Profesor consulto de la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión del artículo “El futuro del Mercosur. Históricos y nuevos desafíos ante el rediseño de su inserción global”, publicado en *El Cohete a la Luna*, el 26 de marzo de 2023.

comercial, paradójicamente acompañado de una disminución de las reservas netas del Banco Central y un aumento de la tasa de inflación.

Con el cambio de signo del gobierno a fines de 2019 creció la producción y, a pesar de ello, también aumento la pobreza; es decir, siguió trepando la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Todo indica que en la coyuntura seguramente seguirán tensionándose los indicadores y enlaces entre los espacios socioeconómicos y políticos incluyendo la agudización de la puja distributiva.

El panorama presentado, trazado con pinceladas gruesas, expresa una situación nacional tirante e inestable. En ese contexto enfocaremos la problemática del empleo y el salario, lo que nos conduce inevitablemente a abordar la temática de la nueva oleada de la “revolución tecnológica-digital”, que está surcando el mundo y, por lo tanto, los países de América Latina en general, incluyendo a la Argentina.

## **Transformaciones tecnológicas**

Desde los orígenes del “sistema mundo capitalista”, las fuerzas productivas se expandieron en un escenario atravesado por intensas rachas de cambios tecnológicos, las que moldearon los procesos productivos, de comercialización, de circulación de bienes y contenidos financieros. Este proceso está signado por una tendencia marcada por la sustitución del uso de la fuerza de trabajo viviente por la utilización de máquinas que se aplican con diversas composiciones tecnológicas.

Este fenómeno es visible en la mayoría de las esferas productivas, como en las modalidades de consumo, tanto en los sectores agrarios como urbanos y a nivel local, nacional e internacional.

El cambio tecnológico, que obviamente conlleva la “innovación” de procesos y productos, es empujado por varios estímulos. Sobresale la



motivación empresarial por la búsqueda de proteger y, especialmente, ampliar las tasas de ganancias. Esto acontece en mercados más o menos concentrados, donde de manera visible u oculta, juegan fuertes mecanismos de competencia intra e inter agentes económicos, que para mantenerse o ganar mercados, llevan a la búsqueda y aplicación por parte de los actores de nuevas tecnologías en los procesos y productos.

Es de señalar que, a escala mundial, sobresale el despliegue hegemónico y universal de la esfera financiera, las ramas productoras de armas y el firme impulso del capital inmobiliario rural y urbano. Todas estas actividades mayormente rentísticas están interconectadas y crecen promoviendo el cambio tecnológico de base digital, confluyendo en la búsqueda de maximizar la ganancia y la apropiación rentística presente y futura e incorporando e impulsando la concentración económica.

## **Concentración y desigualdad**

En las últimas décadas, cruzada por la fase global del capitalismo, siguió presente la competencia económica intra e inter capitales, con fuertes presiones de los grandes agentes empresariales por desmontar las regulaciones gubernamentales al interior de los países, en el comercio internacional y dentro de los bloques regionales. De este modo, surgieron concentrados de grupos financieros y económicos transnacionales, que en muchas ocasiones tienen más poder que los Estados nacionales.

Las cada vez más fuertes imposiciones desregulatorias de los poderosos actores económicos transnacionales tendieron a socavar las funciones estatales y, posiblemente, influyeron en que en muchos países se hayan debilitado, y en ciertos casos desvanecido, los formatos tradicionales de los partidos políticos nacionales.

Uno de los resultantes de estos procesos globales es la concentración de las riquezas en pocas empresas, impulsando movimientos y localización de las inversiones que privilegian zonas donde rigen menores salarios,

existen menos organizaciones sindicales, hay bajos costos de la energía e intensas desregulaciones ambientales. En consecuencia, conllevan al aumento mundial de la desigualdad social y territorial, a la par que contribuyen al deterioro eco-ambiental.

En lo político y, como reflejo en el ámbito académico, tomó renovados enviones el rancio y vano pensamiento liberal/financiero, patrocinador de modalidades que promueven la instalación de modelos asociados a una supuesta nueva “modernidad social”. Plantean reorganizar la sociedad y el Estado aplicando esquemas desregulados, extractivistas y concentradores en la esfera financiera del excedente y despegando el funcionamiento financiero de la producción de bienes y servicios concretos.

## **Contagios, crisis y guerra**

En 2020, el Covid-19 irrumpió inesperadamente en casi todos los rincones del planeta. En muchos casos usando los aviones y otros medios de transporte como vehículo, los contagios se propagaron globalmente, especialmente en los ámbitos de las ciudades.

El rápido despliegue del Covid-19 causó miles de muertes. Los Estados emplearon viejas y nuevas acciones sanitarias, procurando tomar medidas para entorpecer los flujos comerciales, acompañadas de otras iniciativas para obturar el traslado de bienes y personas. Como resultado, se generaron descalabros y desproporciones en los intercambios inter e intra países y bloques regionales.

En los inicios de 2022, por la elaboración y aplicación de las vacunas, empezaron a desvanecerse los contagios de Covid-19. En esos momentos se desata la guerra en Ucrania. En la misma también se utilizaron y utilizan armamentos de última generación, reactivando al complejo armamentista mundial, particularmente el localizado o asociado a Estados Unidos.

La guerra es una de las maneras históricas empleadas por el capitalismo para enfrentar las recesiones y las crisis. No se puede dejar de señalar que, al momento de escribir estas reflexiones, se está desatando una nueva oleada de crisis asentada en la esfera financiera, que representa una continuidad de la última crisis no resuelta del año 2008. A este panorama se suma que la actual crisis es también una extensión del enfrentamiento militar en el escenario de la guerra, trasladado al plano financiero.

Todas estas convulsiones mundiales llevaron a un fuerte proceso de reestructuración del modelo organizativo del capitalismo global. Los bloques regionales que conocemos están modificando su funcionamiento. La hegemonía unipolar se encuentra cuestionada, a la par que emergen espacios comunes y de nuevas referencias monetarias, lo que pone en debate el dominio del dólar norteamericano.

## **Mercosur y fuerza de trabajo**

Los fenómenos sanitarios, militares y financieros analizados están traspasando a los bloques regionales existentes. La utilización de tecnologías digitales desplaza el uso de la fuerza de trabajo, produciendo demanda de trabajo menos calificado y, por otra parte, atrayendo a una franja muy capacitada. En muchos casos deslocalizan a la fuerza de trabajo, pero siempre presionando a la baja de los salarios y al ocaso de los derechos laborales. Estructuran un mercado general de trabajo donde la demanda global es menor que el total de la población, creando desocupación y desigualdad.

A la anterior situación no es ajeno el Mercosur (Mercado Común del Sur). Desde su creación transitó por ciclos de crecimiento, turbulencias y estancamiento, en gran parte, determinados por las situaciones y convulsiones político-económicas por las que pasaron los países miembros.

En ese mutante ambiente regional, algunas ramas económicas se mantuvieron sólidamente eslabonadas. Uno de los ejemplos es la actividad

automotriz. Al parecer, el funcionamiento del Mercosur está siendo relanzado con el triunfo de Lula da Silva, inserto en los nuevos desafíos, choques y reacomodos que se registran a nivel mundial. Por todo lo anterior, el futuro del Mercosur es exigido por los desafíos históricos, sumando a los nuevos que surgen cada día.

## **Dimensiones de análisis**

Los países miembros del Mercosur están rediseñando su inserción global. Especialmente, se están revalorando las relaciones con el Mercado Común Europeo y, simultáneamente, con China. Por otro lado, al interior del Mercosur se ha avanzado en numerosos núcleos temáticos que se deben seguir profundizando vía acercamientos, acuerdos y acciones conjuntas.

A modo exploratorio, enunciaremos algunas dimensiones analíticas, indudablemente interconectadas, que es necesario estudiar y dialogar. Las siguientes reflexiones seguramente sean incompletas y parciales, pero tienen la intención de ser disparadores de la apertura de confluencias de ideas, y es deseable, de acciones:

### **Dimensión de la democracia y los derechos humanos del trabajo**

- Profundizar la vigencia de la igualdad de los derechos del trabajo, sin ningún tipo de discriminación.
- Propiciar la participación democrática en los organismos de representación de todos los trabajadores.

### **Dimensión productiva**

- Crear programas para apoyar a los proyectos orientados a sostener y crear micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME).

- Establecer programas de fomento de la población y asociaciones que operan en el conglomerado de la economía popular y social.
- Impulsar planes y acciones participativas intra-zona para el diseño y construcción de infraestructura, equipamiento y vivienda social, con el objeto de mejorar la conectividad de la región y elevar las condiciones de vida de la población.

### **Dimensión de la política social**

- Tender a confluir en la aplicación de una política social unificada en los países miembros.
- Compensar la falta de ingreso y trabajo con planes gubernamentales que culminen con la generación de ingreso y empleo genuino.

### **Dimensión tecnológica**

- Promover la confluencia del Estado y los centros de estudio e investigación para capacitar y elevar las fuerzas laborales y las condiciones de vida diaria de la población.

### **Dimensión financiera**

- Crear instituciones monetarias para sustituir la hegemonía unilateral de monedas externas al bloque.
- Fomentar el crédito interno para obstaculizar la generación/apropiación de rentas y las fugas de capitales que se producen y circulan en la intra-zona.

### **Dimensión ambiental**

- Crear los mecanismos institucionales para mantener y cuidar el equilibrio ambiental, poniendo estrictos límites a las actividades extractivistas rurales y urbanas.

## Dimensión sanitaria

- Impulsar vínculos intra-regionales para fomentar la producción de laboratorios farmacéuticos, adecuando su accionar a las necesidades de las poblaciones locales.
- Establecer redes de colaboración e intercambios estables y amplios entre los distintos organismos sanitarios de atención a la población de la intra-zona.

## Cierre

A modo de conclusión, para que lo expuesto anteriormente sea una realidad, es necesaria la presencia de iniciativas gubernamentales activas por parte de los países miembros. Además, el ritmo y la densidad de las transformaciones serán durables en el tiempo si está presente el apoyo y la movilización de la población que habita la región.



# Enfrentar la pandemia desde el entorno local

## Condiciones de habitabilidad<sup>1</sup>

Alicia Ziccardi\*

### Introducción

Este artículo presenta una reflexión sobre la crítica situación sanitaria y social que vivió la sociedad mexicana como consecuencia de la pandemia global originada por el SARS-COV 2- COVID 19. Para ello se retoma el trabajo realizado por un grupo de académicas y académicos, al que se incorporaron estudiantes de posgrado, el cual se publicó en un libro de reciente edición titulado “Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID 19 (2021)”.

La intención es resaltar la importancia que encierra el considerar las condiciones diferenciadas de habitabilidad que ofrecen las viviendas y los bienes y servicios colectivos de nuestras ciudades para que la sociedad mexicana pueda superar la difícil situación actual.

\* Profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales.

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión resumida del artículo con el mismo título publicado en la *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, n. 22, en diciembre de 2022

## La pandemia y sus efectos visibles en México

Según datos de ONU Hábitat (2021) desde los inicios de la pandemia más del noventa por ciento de los casos de personas afectadas viven en ciudades. La rápida propagación del virus ha transformado todas las esferas de la vida, se han modificado las formas de trabajo de presencial a virtual, se cambió la forma de habitar en el espacio de las viviendas, el uso del espacio público, la movilidad, el proceso de enseñanza aprendizaje, el acceso a la cultura, al deporte y el consumo de los bienes necesarios para la vida humana y la vida social de la ciudad (escuelas, hospitales, espacios culturales, recreativos, deportivos (ZICCARDI, 2020).

Pero además es un *hecho social total* que convulsiona el conjunto de las relaciones sociales, la totalidad de los actores, las instituciones y los valores (RAMONET, 2020). Una de las principales consecuencias de esta crisis de múltiples dimensiones es mostrar la vulnerabilidad societal en la que vivimos al visibilizar los inmensos riesgos naturales y sociales que existen en nuestras ciudades. Pero además visibilizó al conjunto de la sociedad las profundas desigualdades que existen en nuestras ciudades, en particular en relación con las condiciones de trabajo y de vida, poniendo de manifiesto las inequidades que existen en relación con el acceso y la calidad de las viviendas y los servicios públicos. Pero lo fundamental es que puso en evidencia las condiciones de pobreza urbana, las pésimas condiciones de habitabilidad que existen en ciertas zonas de las ciudades en las que viven los sectores populares soportando hacinamiento, precariedad habitacional, grandes dificultades para acceder a bienes básicos como el agua o el transporte.

En las grandes regiones metropolitanas del país, como es el caso de la Ciudad de México, en las dos últimas décadas se impuso un patrón de urbanización neoliberal que produjo una forma urbana dispersa y difusa, conformada por periferias cada vez más lejanas donde se localizan masivos conjuntos habitacionales de pequeñas viviendas en los que sus habitantes deben emplear varias horas para trasladarse a su trabajo y donde



no está garantizado el aprovisionamiento de bienes básicos (alimentos, agua) y menos aún el acceso a los servicios de salud, todo lo cual coloca a esta población en condiciones de mayor vulnerabilidad para adquirir el virus.

## **Sobre las desiguales condiciones de habitabilidad de nuestras ciudades**

La experiencia de confinamiento en el interior de las viviendas expresa y amplifica las desigualdades estructurales que existen en nuestras ciudades, así como las limitaciones para hacer efectivo los derechos constitucionales a la salud, la educación, la vivienda, la alimentación y el trabajo los cuales están íntimamente interrelacionados. En términos generales puede afirmarse que el confinamiento es extremadamente difícil cuando se habita en pequeñas viviendas que ofrecen precarias condiciones de habitabilidad y se puede sobrellevar mejor esta situación cuando las características materiales y los espacios compartidos son apropiados al tipo de familia que las habita. Pero ello depende también del número de personas, las características de los miembros de la familia según sexo, edad, actividades económicas y de cuidado y los vínculos que determina su convivencia en un mismo predio, como es el caso en el que vive más de una familia en una vivienda con o sin relaciones de parentesco y/o se renta de cuartos en su interior.

Por ello, uno de los indicadores más importantes de la habitabilidad es el *tamaño de la vivienda* el cual al relacionarlo con el número de personas que la habitan lo que permite inferir situaciones de hacinamiento. Pero también importa el *diseño* - ventilación, altura de techos, ventanas- los materiales de construcción y disponer de servicios básicos como agua entubada en el baño y la cocina, drenaje y electricidad. Todo ello incide en las condiciones de habitabilidad y de salubridad que ofrece una vivienda.

La pandemia pone de manifiesto la interrelación que existe entre los derechos humanos – el acceso a la salud, la vivienda, el agua, aun medio ambiente saludable al igual que el derecho al trabajo y a la alimentación– son derechos constitucionales que no pueden hacer efectivos amplios conjuntos de la ciudadanía y lo es la base de las condiciones de pobreza en la que viven. La situación es extremadamente crítica en la actualidad ya que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe este año proyectó un incremento en el número de pobres de al menos 28.7 millones de personas para la región como consecuencia de la pandemia y en el escenario alto los mayores aumentos de la pobreza en general y de extrema en particular, se darían en México (CEPAL, 2020). De igual forma, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL, 2020) señaló en sus estudios que personas en situación de *pobreza por ingresos* se incrementará entre 8.9 y 9.8 millones de personas, mientras que el de personas en situación de *pobreza extrema por ingresos* se incrementará entre 6.1 y 10.7 millones de personas.

Todo indica que esta situación puede es detonadora de profundas transformaciones en el modo de vida de la ciudadanía y que la creación de una “nueva normalidad” exige, entre muchas otras cosas revisar profundamente el modelo de ciudad que se impuso en el marco de políticas económicas neoliberales y avanzar en el reconocimiento del conjunto de derechos urbanos- una vivienda adecuada, acceso a servicios urbanos de calidad, principalmente al agua, espacios públicos y transporte de calidad – que constituyen el derecho a la ciudad (ZICCARDI, 2018; 2019). En particular deben revisarse las políticas urbanas y de vivienda en las que los organismos del sector público se han privilegiado criterios financieros construyendo masivos conjuntos habitacionales sin construir ciudad, sin garantizar calidad de vida para las y los trabajadores. Una política que no incorpora a los gobiernos municipales en sus programas y que luego los hace destinatarios de proveer los equipamientos y servicios públicos básicos.

De esta forma es importante visualizar la acción de dos actores fundamentales de la escena pública. Por un lado, los gobiernos municipales y de las alcaldías que deben jugar un papel central porque constituyen la autoridad más próxima a la ciudadanía, la que debe dar una respuesta inmediata ante esta difícil situación y para ello se debe fortalecer sus capacidades institucionales y financieras. Por otro lado, las universidades y centros de investigación deben sumar a sus funciones sustantivas de docencia e investigación las tareas de vinculación con diferentes actores sociales y las instituciones gubernamentales. Sin duda para superar la actual situación el papel de las instituciones de educación superior es de fundamental importancia porque son creadoras de los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos que permiten salvar vidas humanas y para superar esta grave crisis sanitaria, económica y social.

Quienes han perdido su empleo son principalmente los sectores sociales más precarizados y entre ellos, los más jóvenes que desarrollan sus actividades en el mercado de trabajo informal y que perciben bajas remuneraciones. Asimismo, ante la crisis económica que desencadenó la pandemia existe un amplio contingente de trabajadores y trabajadoras que han visto disminuida su jornada laboral y/o sus remuneraciones como consecuencia del cierre parcial o definitivo de las empresas donde trabajaban o por no poder desarrollar su actividad económica en un espacio público, como es el caso del comercio popular de calle. Esta situación coloca en franca vulnerabilidad económica a estos sectores impidiendo hacer frente al pago de un alquiler lo incrementa la posibilidad de que deban abandonar o inclusive ser desalojados ya que en el país, y a diferencia de lo que se ha realizado en otros de la región y del mundo, no existen medidas gubernamentales que creen alternativas y apoyos para que no se interrumpa esta relación contractual o simplemente de acuerdo entre las partes durante el periodo que dure la pandemia en el que todas las personas y las familias deben tener garantizado el derecho a la vivienda. Es cierto que cuando no hay un acuerdo entre un propietario y un inquilino se puede recurrir a alguna instancia de mediación que permita lograrlo. Por ejemplo, en varios estados de la república y en la Ciudad de

México funcionan Centros de Justicia Alternativa que buscan contribuir a solucionar conflictos de diferente tipo que se dan entre particulares a través de la mediación.

## **Palabras finales: El futuro de las ciudades y la “nueva normalidad”**

La pandemia puso en evidencia las carencias y dificultades en las que viven la mayoría de la población en nuestras ciudades. Ello exige que se asuma la responsabilidad social de buscar nuevas formas de habitar las ciudades en vistas a generar mejoras de habitabilidad y de salubridad. En particular debe darse atención al conjunto de derechos urbanos que forman parte del llamado derecho a la ciudad, los cuales no son ejercidos por amplios sectores de la ciudadanía en México.

La nueva normalidad no puede concebirse como el regreso a la anterior. Es necesario revisar el modelo de ciudad dispersa, signada por procesos de segregación residencial y fragmentación urbana (ZICCARDI, 2020), producto de políticas habitacionales y urbanas de corte neoliberal que privilegiaron los intereses de los desarrolladores inmobiliarios. Esta tarea debe hacerse desde una perspectiva que busque el vínculo de las condiciones de habitabilidad con las de salubridad. Para ello es necesario crear equipos de investigación multidisciplinarios (arquitectos, urbanistas, sociólogos, antropólogos, biólogos, economistas) que tengan experiencia de realización de investigación aplicada e incorporen una perspectiva multidimensional integrada – que privilegie el logro de adecuadas condiciones sanitarias y urbano-ambientales.

Pero también hay que enfatizar que las ciudades son espacios de innovación y riqueza, el espacio privilegiado de la sociedad del conocimiento, donde se localizan las universidades y los mejores profesionistas de las distintas disciplinas y comprometidos con su sociedad, capaces de liderar procesos colectivos y colaborativos con la ciudadanía y sus

organizaciones sociales y contribuir a diseñar políticas públicas transformadoras de la vida urbana que hagan efectivos los derechos económicos, sociales, ambientales y urbanos.

En esta ruta se debe realizar un rediseño institucional y crear un patrón de gobernanza colaborativo que permita hacer efectivo el derecho a la ciudad. Esto es posible utilizando los excedentes que se generan por cambios de uso del suelo y otros servicios urbanos aplicándolos en las zonas degradadas, las colonias y conjuntos habitacionales de las periferias cercanas y lejanas y las vecindades céntricas. La principal intención de la acción de la política pública debe ser construir una ciudad sostenible, incluyente y más igualitaria.

El desafío de las ciudades hoy es construir una ciudad saludable en el marco de un modelo de ciudad económica, social y ambientalmente sostenible, creando una “ciudadanía urbana” como una extensión de la dimensión social (DONZELOT, 2000), es decir que independientemente del ingreso y las condiciones de trabajo la ciudad debe fortalecer la calidad de vida de sus barrios, colonias y pueblos, así como también que promueva la vida colectiva y las asociaciones vecinales creando un contexto propicio para construir y ampliar una única ciudadanía urbana.

---

## REFERENCIAS

- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Reportaje especial COVID-19 . Santiago de Chile: CEPAL.
- Donzelot, Jacques (2000). Hacia una ciudadanía urbana Buenos Aires: New Vision.
- ONU HABITAT (2021). *Cities and Pandemics: Towards a more just, green and healthy future*. Nairobi: United Nations.
- Ramonet, Ignacio (2020). Coronavirus: la pandemia y el sistema-mundo. *Le Monde Diplomatique*, 4 de mayo, 1.

Ziccardi, Alicia (2018). Pobreza y desigualdad. Desafíos de la política habitacional en México” (2000-2016). En: Midaglia, Carmen; Ordoñez, Gerardo y Valencia Lomelí, Enrique (eds.). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: CLACSO - El Colegio de la Frontera Norte, 363-377.

Ziccardi, Alicia (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En: Carrión

Mena, Fernando y Dammert, Manuel (eds.). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: IFEA - CLACSO - FLACSO Ecuador, 61-94, 2019.

Ziccardi, Alicia (2020). Grandes ciudades y distanciamiento social. *Revista Astrolábio*, 25, 46-74. Nova Era, Universidad Nacional de Córdoba.





# El sistema de protección social argentino ante el “ajuste después del ajuste”

Flavio Gaitán\*

## Introducción

El sistema de protección social argentino se asentó, desde su conformación, sobre dos pilares centrales: por un lado, la garantía de derechos sociales de base universal -en particular educación básica y en menor medida, salud- y, por otro, la expansión del trabajo remunerado asalariado como vector de cobertura frente a una serie de riesgos sociales. En efecto, desde fines del siglo XIX para algunas pocas categorías profesionales y, de modo amplio y masivo desde la posguerra, la arquitectura del bienestar se basó en una ampliación de la seguridad social “contributiva”. La confianza en el trabajo remunerado como factor de protección fue tan potente que, incluso, la figura del seguro de desempleo fue creada recién a inicios de los años 1990’s. Ese camino de movilidad social descendente demandaba, por supuesto, que el mercado “absorbiera” la oferta de trabajadores dispuestos a participar del mercado de empleo remunerado; dinámica que se produjo hasta inicios de los años 1970’s -a pesar de garantizar participación fundamentalmente, a los hombres.

\* Profesor adjunto de la Universidade Federal da Integração Latino-americana. Investigador del Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Miembro del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Como ha sido ampliamente analizado, el quiebre (o derrota) del modelo de industrialización liderado por el Estado impactó negativamente esa dinámica virtuosa. Inicialmente con el modelo de “desproletarización” de la dictadura cívico-militar y, ya en democracia, con los ciclos de estancamiento económico, se redujo sustancialmente la capacidad del trabajo asalariado formal como vector de acceso al bienestar. En efecto, se vuelven frecuentes los problemas de calidad y cantidad del empleo: mayor nivel de informalidad, aumento del subempleo y el sobreempleo, reducción del poder adquisitivo de los salarios, el surgimiento y expansión -a diferencia del pasado- de trabajadores formales en situación de pobreza.

En este trabajo nos interesa analizar las intervenciones sociales del Estado dirigidas a las personas en edad de trabajar. Nos centramos, específicamente, en las transferencias monetarias; elección que se basa en una cuestión práctica. Por un lado, desde los años noventa y, en particular, desde los años de recuperación del papel interventor del Estado, se ampliaron las protecciones a las personas adultas mayores y a las niñas, niños y adolescentes (ARCIDIÁCONO & GAMALLO, 2021) lo que llevó a una ampliación del gasto en transferencias monetarias (OPC, 2020) que pasaron de 6,5% en 2008 a 10,3% en 2019. La protección a las personas en “edades activas” con problemas de inserción en el mercado formal de trabajo remunerado no acompañó la tendencia de expansión en el nivel de cobertura. De hecho, el gasto en programas de empleo creció poco, de 0,2% del PBI en 2008 a 0,3% en 2019 en un contexto de caída del número de titulares de programas, que pasaron de 1.1 millón a poco más de 800 mil, para crecer nuevamente a 1.25 millón. En ese contexto, los programas de empleo que se crean son acotados en su cobertura, pensados con una lógica transitoria y sin criterios homogéneos de monto de la transferencia, acceso y permanencia. Por otro lado, los ingresos importan por su impacto sobre la forma usual de medición de la pobreza, basada en el componente monetario. En sociedades de mercado, donde el acceso a bienes y servicios se da en intercambios mercantiles, el acceso al dinero representa la forma más usual de participar en esos intercambios. Así, al



menos en parte, la satisfacción de necesidades descansa en el acceso a ingresos monetarios.

El trabajo presenta de modo diacrónico las tendencias del empleo y las respuestas de la arquitectura de bienestar en dos momentos del tiempo caracterizados por el ajuste fiscal y el desmonte o resignificación de las intervenciones sociales: en primer lugar, la administración del PRO/Cambiamos; en segundo, el momento de la recuperación post-COVID.

## **Empleo e ingresos en el contexto del ajuste: la gestión del PRO/Cambiamos**

La llegada al poder, en diciembre de 2015, de la coalición de gobierno liderada por el PRO, (la primera agrupación política no perteneciente a uno de los dos partidos tradicionales que “hegemonizaron” las elecciones desde la posguerra) significó una ruptura con el modelo de intervención estatal que se consolidó entre 2002 y 2015 y que había representado una superación del modelo neoliberal. En efecto, superado el ciclo ortodoxo (1989-2001), las intervenciones sociales del Estado colocaron en primer plano la expansión de la demanda agregada, la creación de empleo y la ampliación de las protecciones sociales reservadas desde la posguerra a los trabajadores formales al conjunto de trabajadores, a través de la creación de un pilar “no contributivo”.

La administración del presidente Macri desplegó una política presentada como de “normalización de la economía”: liberalización del comercio y de una serie de regulaciones presentadas como trabas a la “libre iniciativa privada”, alto endeudamiento asociado a un ciclo de valorización financiera y fuga, aumento del costo de los servicios públicos a los consumidores residenciales y devaluación de la moneda, entre otras medidas ortodoxas.

La intensidad de las medidas económicas tuvo impacto sobre el nivel de actividad y las condiciones de vida de las personas, en particular después

de la devaluación de la moneda nacional en 2018. El PBI cayó en tres de los cuatro años -con excepción de 2017-, producto de la caída en la inversión bruta de capital, la inversión pública y el consumo privado. El esquema recesivo se relaciona con el aumento de las tasas de interés que pasaron a ser positivas, representando un incentivo para la economía especulativa en detrimento de la real. De hecho, cerraron 24.500 empresas con nómina de aportes salariales (CEPA, 2020).

El modelo de valorización financiera tuvo un impacto claramente negativo sobre el mundo del trabajo remunerado. El desempleo aumentó de 9,1% en el primer trimestre de 2018 al 10,1% en el mismo período de 2019. Existe una polémica sobre el tema sobre el número de trabajo remunerado que se creó o no durante la administración Cambiemos<sup>1</sup>. Sobre lo que efectivamente hay acuerdo es que se produjo un deterioro de la calidad de los puestos de trabajo: menor creación de empleo asalariado formal y aumento de las categorías “independientes”, es decir, personas que crean su propio trabajo.

El modelo se asentó en un círculo negativo de caída de la demanda agregada -el consumo privado representa en Argentina dos tercios del PBI-, desempleo y caída de los salarios, por una combinación de factores. Por un lado, el aumento del desempleo y la precarización empujaron los salarios a la baja. Por otro lado, estos perdieron frente al aumento generalizado de precios. En efecto, la inflación acumulada de los cuatro años de gobierno superó el 200%. El aumento de los salarios no acompañó la suba de precios, en particular en los dos últimos años, lo que contribuyó a la caída de los ingresos. Solo en 2019, frente a una inflación de 53,9% el promedio de los salarios aumentó 40,9%; es decir, perdieron 8,4 puntos frente al aumento de precios. El poder de compra real de los salarios generales cayó 23 puntos porcentuales (CEPA, 2020). La caída de los salarios, por su vez, contribuyó al aumento de la pobreza monetaria que pasó de 32.2% el segundo trimestre de 2016 a 35.5% de las personas el segundo

<sup>1</sup> Sobre la polémica sobre el número de trabajos remunerados creados, ver: Gaitán (2022).

semestre de 2019; en el mismo período la indigencia aumentó de 6.3% a 8%<sup>2</sup>.

La intervención pública en materia de protección social, a pesar del debilitamiento del poder de compra de los salarios, no ofreció herramientas para contrarrestar las tendencias del mercado de trabajo remunerado. El gasto sobre el PBI cayó de 14.4% en 2015 a 13.1% en 2019. Por un lado, la administración Macri entendía que las paritarias debían crecer a un ritmo menor al de la inflación pasada. Con una mirada que asociaba aumento de salarios a una supuesta “estabilización” de las variables macroeconómicas, se buscaba que estos no ejercieran “presiones inflacionarias”. Por otro lado, en el plano de las intervenciones sociales para las personas con “problemas de empleabilidad” hubo una ampliación en el número de perceptores al tiempo que se avanzó en un “giro capacitador” (ARCIDIÁCONO & BERMÚDEZ, 2020), expresando una lógica individualista con énfasis en la capacitación y el “empoderamiento”.

En rigor de verdad, la expansión en el número de programas obedeció a una dinámica con múltiples actores. Líderes estratégicos del Ministerio de Desarrollo Social realizaron modificaciones en la lógica de intervención de los programas masivos de empleo con el fin de desfinanciar a las organizaciones intermediarias, permitiendo redireccionar recursos que recibían quienes oficiaban de articuladores territoriales para ampliar el número de perceptores de “programas de empleo”. Por otro lado, las organizaciones representantes de las trabajadoras y los trabajadores desocupados ejercieron presión para modificar la institucionalidad de protección al universo de la economía no registrada y aumentar los niveles de protección.

En suma, el ajuste de la gestión PRO/Cambiamos se dio tanto por el lado de la inversión pública, con caída del gasto real, como por el lado de la

2 El INDEC estuvo “intervenido” desde 2007 y dejó de publicar datos agregados sobre pobreza monetaria en 2013. Al inicio de la gestión del PRO/Cambiamos, la primera medición, correspondiente al primer semestre de 2016 incluyó apenas una onda trimestral.

contracción del mercado de trabajo, tanto en cantidad de empleo como en el nivel de salarios, expresando una transferencia de los trabajadores a las fracciones del capital, considerando que la participación del trabajo sobre el valor agregado cayó de 51,6% a 46,2%. En ese contexto la política de protección social se basó en la promoción del emprendedorismo y la formación de capital humano.

## **Recuperación del empleo con salarios a la baja: el ajuste después del ajuste**

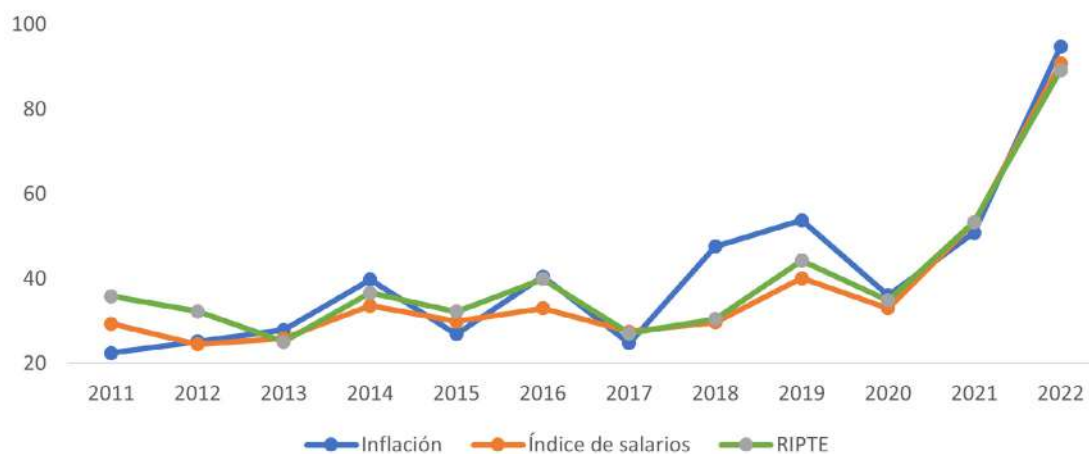
La transición política que se generó tras la derrota de la coalición de gobierno liderada por el PRO dio lugar a un cambio disruptivo en la lógica de intervención estatal, expresado en una serie de medidas que intentaron revertir la liberalización de la economía (Gaitán, 2022). La irrupción de la pandemia forzó una recalibración de las medidas públicas. Por un lado, el bloqueo total de las actividades productivas tuvo un impacto negativo en el nivel de actividad económica; por otro lado, se generó una intensificación inédita en el campo de la protección social por el grado de expansión de las transferencias monetarias.

Fiel a la lógica de fragmentación de la protección en función de la relación de las personas con el mercado de trabajo remunerado, las intervenciones fueron diferentes para trabajadores formales e informales. Los primeros fueron protegidos por un amplio conjunto de medidas tendientes a garantizar la continuidad de los puestos de trabajo y el pago de salarios. En el caso de los trabajadores no registrados se aprobó un programa masivo de transferencia monetaria denominado Ingreso Familiar de Emergencia que alcanzó a casi 9 millones de personas. A pesar de que los pagos se hicieron cada dos meses, sin actualización a pesar de la inflación y de que el monto transferido no llegaba a cubrir el valor de canasta básica total por adulto equivalente tuvo el mérito de fortalecer ingresos al sector más desprotegido por el cierre de actividades informales, habida cuenta de que fueron ese tipo de trabajos los que sufrieron mayor el impacto de

la caída del nivel de actividad: tareas que se dejaron de realizar y, al ser en la informalidad, al no realizarse se interrumpieron los pagos. La amplitud de la transferencia contribuyó a morigerar la situación de pobreza (Argentina, 2020).

El avance del plan masivo de inoculación contra el virus COVID-19 permitió la apertura de las actividades económicas y, en consecuencia, la recuperación del nivel de actividad y de empleo anterior a la pandemia. El INDEC muestra que en octubre de 2021 se había recuperado el 78% de los trabajos perdidos el año anterior. En efecto, el desempleo cayó al 9,6% en el segundo trimestre de 2021 al 8,2% en el tercer trimestre y 6.9% en el segundo trimestre de 2023. Sin embargo, la recuperación productiva no alteró el perfil heterogéneo del mundo laboral (RAMERI, 2021; LOZANO y RAMERI, 2023).

Índice de inflación y salarios, 2011-2022



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el contexto de recuperación del trabajo remunerado se revirtió la lógica de intervención activa, amplia y poco condicionada que tuvo el Estado durante la pandemia. Así, se avanzó en una dinámica de

desmantelamiento<sup>3</sup> que llevó a una caída pronunciada del gasto en programas sociales. El IFE y otras partidas de refuerzos de ingresos fueron interrumpidos; el ATP fue perdiendo fuerza gradualmente hasta su reconversión hacia otros programas de menor impacto fiscal. De hecho, los datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC, 2021) muestran que en 2021 cayó casi diez puntos en comparación con el año anterior. Los denominados “refuerzos” al gasto social por el COVID cayeron de más de un billón de pesos en 2020 a poco más de 400 mil millones en 2021.

La caída del gasto producto del desmantelamiento de programas se amparó en una gramática que destacaba la recuperación del empleo como prueba de la necesidad de reducir el “esfuerzo fiscal”. En esta narrativa, al enfocarse en la “cantidad” de empleo sin mayor nivel de análisis sobre la “calidad” de los empleos creados se sublima la alta heterogeneidad del mundo del trabajo remunerado. Por un lado, los puestos de trabajos creados son, en alta proporción, no registrado o de registro precario. Desde luego, no es una dinámica novedosa. Esa forma de registro creció de manera intensa durante el ciclo neoliberal, expresando una situación en que las personas crean su propia fuente de ingresos. Por otro lado, a pesar de la creación de puestos de trabajo -más allá de la calidad de los mismos- no se reduce la presión sobre el mercado de trabajo. Los datos del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas muestran que en la post-pandemia persiste el número de personas que son desocupados involuntarios o que buscan otro empleo o que, a pesar de ser inactivos se muestran disponibles a participar en el mercado de trabajo remunerado (LOZANO y RAMERI, 2023). Significativamente, desde el tercer trimestre de 2022 cae el número de trabajadores ocupados al mismo tiempo que quienes están subocupados o, estando ocupados, demandan otro empleo.

- 3 De acuerdo a Bauer y Knill (2014) el desmonte refiere a un cambio de naturaleza directa o indirecta que disminuye o bien el número de políticas de una determinada área o el número de instrumentos de políticas utilizadas. Este abordaje recupera una larga tradición en el análisis de *policy termination* y busca, deliberadamente, centrarse apenas en los procesos de cambio que dan lugar a una terminación o disminución de intensidad de una cierta política o programa.

Si se considera apenas a los trabajadores asalariados la tasa de ausencia de registro crece de 33.3% en el cuarto trimestre de 2021 a 36.7% en el primer trimestre de 2023 (último dato disponible). Considerando que durante el período creció el empleo, se observa que el ritmo de creación de trabajo remunerado no registrado es sustancialmente mayor al de la categoría formal. Sin embargo, si se agrega a los no asalariados -que en alta proporción carecen de registro- la economía informal alcanza al 50% de la población ocupada. Existe, además, una alta estratificación en función de las categorías ocupacionales: llega a 72% en el rubro de trabajo de casas particulares, 58% en la agricultura y 55% en la construcción (INDEC, 2023). En el mismo sentido, el informe de coyuntura laboral de la CEPAL y OIT (2023) muestra que Argentina es el segundo país de la región latinoamericana en ritmo de recuperación de la tasa de ocupación en la pandemia, pero también -junto con Ecuador- el único en que crece la privación de registro.

El momento post-pandémico se puede dividir, al menos, en dos períodos. Inicialmente, no se observa un ajuste del gasto público. De hecho, en forma concomitante al desmantelamiento de programas se adoptó un conjunto de medidas que ampliaron la protección. Como forma de compensar la eliminación total de las dos partidas extraordinarias que explicaron el aumento del gasto social en 2020 el gobierno dispuso la expansión de programas, en particular, las políticas alimentarias y algunos programas “de empleo”. Antes que un ajuste por el lado del gasto, en este primer momento posterior a la apertura se produce un redireccionamiento de las intervenciones sociales. Se trata de una limitación estructural en el contexto de una situación ideacional que, a pesar de la evidencia de las limitaciones del trabajo remunerado, continúa sosteniendo la retórica del “trabajo como mejor política social”.

En un segundo momento, en el contexto de desequilibrios macroeconómicos -en gran parte heredados del período ortodoxo - se genera un cambio en materia fiscal y se avanza con un severo ajuste del gasto público. La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC, 2023) muestra que

el gasto primario aumenta en la post-pandemia. Durante el primer semestre de 2022 se expandió 12,4% interanual. Pero esa tendencia se interrumpe dando paso a otra que revierte el momento expansivo. En efecto, desde julio de 2022 el gasto primario consolidado (antes del pago de intereses de la deuda pública) cae. Durante el segundo semestre de 2022 cayó 19,5% interanual; el primer semestre de 2023 la tendencia a la baja continua. En esta dinámica regresiva, la reducción del gasto alcanza diversos rubros de protección social: asignaciones familiares (-30%) y programas sociales (-16,4%), incluyendo los programas alimentarios (-8,4%) o el Potenciar Trabajo (-17%). En el mismo período el pago de intereses de la deuda creció 18%.

La caída del gasto en el rubro protección social no se expresa, necesariamente, en una caída en los titulares de programas. En el caso de los programas de empleo los datos oficiales muestran que se mantienen constantes: el mayor de los programas, el Potenciar Trabajo alcanza a 1.3 millones de perceptores; el resto de los programas de empleo alcanza a aproximadamente 250 mil titulares. El seguro de desempleo, por su parte, continúa con el papel residual en cobertura y monto (SIEMPRO, 2023).

Se trata de un ajuste por el lado del gasto que limita la capacidad que tuvo el Estado la pandemia de ampliar significativamente el nivel de intervención de la arquitectura del bienestar. Por otro lado, se genera una dinámica inversa a la del multiplicador sobre la demanda agregada. Esto es más significativo si se considera que el ajuste se da en un contexto de debilitamiento del poder de compra de los salarios. Como se muestra en el gráfico 1, el promedio de los salarios pierde frente a la inflación, continuando una tendencia que comenzó durante la administración del presidente Macri (2015-2019). Si se desagregan los datos, se observa la profunda estratificación del mundo del trabajo remunerado. Los salarios formales en el primer trimestre de 2023 no superan a la inflación acumulada del período; pierden 2.4%, pero los salarios de empleados públicos lo hacen 0.4%, los registrados 2% y los no registrados 7.8 puntos%. Considerados desde 2019 los números son más acuciantes: el conjunto de trabajadores



pierde 5,3%, los privados registrados 0,7% y los no registrados 25, 5%. Desde luego, al interior de los distintos aglomerados las realidades son heterogéneas. La caída del poder de compra incluye al salario mínimo de manera significativa: 7.5% en el último semestre (en relación con diciembre de 2022), 18% comparado con diciembre de 2019 y 55% respecto de diciembre de 2015. En esta dinámica recesiva continúa la transferencia del trabajo al capital, teniendo en cuenta que la participación de los salarios sobre el valor agregado cae de 46.2% en 2019 a 43.9% en 2022.

La combinación de recrudescimiento de la inflación (el índice de precios al consumidor anualizado pasó de 78.5% a 113.4% en menos de un año, entre agosto de 2022 y julio de 2023) y estancamiento o caída de los salarios junto con caída del gasto real destinado a protección social redundó en un deterioro de las condiciones de vida de las personas. La inflación impacta, naturalmente, en el poder de compra efectivo de los salarios y prestaciones sociales. Al generarse aumentos por debajo de la inflación pasada se termina generando un ciclo negativo en que los trabajadores, en particular pero no solo los de menores ingresos, pasan a engrosar el universo de personas vulnerables. El índice de pobreza aumentó en 2022; llegó a 36.5% de las personas en el primer semestre y 39.2% en el promedio del segundo. En el contexto de la caída de salarios que pierden poder adquisitivo frente a la inflación el deterioro social medido por el indicador monetario continúa en 2023. El análisis de los microdatos del primer trimestre de 2023 muestran que aumentaron la pobreza (poco más de 4 puntos porcentuales respecto del mismo período del año anterior) y la indigencia (0.6%). Datos del IPyPP (2023) afirman que se trata de más de 2.3 millones de personas que cayeron en la pobreza y 230 mil personas en la indigencia.

La relación disfuncional entre alta heterogeneidad del mundo del empleo, persistencia de la inflación en una tendencia al alza constante en los últimos dos años y salarios reales a la baja (el aumento nominal se ubica por debajo de la inflación) se expresa en un fenómeno que no es novedoso en Argentina: el de las personas con trabajo remunerado que

caen bajo la línea de pobreza, incluso estando comprendidos en relaciones asalariadas con registro formal. En los noventa se denominó a este fenómeno “nueva pobreza”. Durante los gobiernos intervencionistas con el ritmo de expansión del empleo reducción de la informalidad y el crecimiento de los salarios por encima de la inflación, perdió manifestación. Desde el ciclo ortodoxo provocado por la administración Cambiemos y la continuación en el contexto de la inestabilidad macroeconómica se vuelve a observar con una magnitud creciente. La particular gravedad de este fenómeno en los últimos años, a diferencia de su expresión durante el período ortodoxo, es que se observa, incluso, en un contexto de expansión económica (el PBI creció 10.4% en 2021 y 5.2% en 2022).

## Palabras finales

En este breve escrito presentamos las tendencias del empleo, los salarios y las respuestas de la arquitectura de bienestar en el campo de las transferencias a personas activas en dos momentos recesivos. Uno, durante el período neoliberal 2015-2019 en que hubo caída del producto, aumento del desempleo, tendencia a la baja de salarios y una intervención con una lógica ortodoxa de promoción del capital humano. El segundo momento, impactado por dos puntos de inflexión que consolidaron una trayectoria de inestabilidad macroeconómica: la crisis del Covid, por un lado, y el deterioro de las variables económicas producto de la herencia neoliberal, por otro.

Como se contextualizó en la introducción, el empleo asume -como en toda sociedad capitalista - un rol clave en la generación de ingresos. Eso potencia la complementariedad (o jerarquía) entre políticas económicas y productivas e intervenciones sociales. Los dos momentos analizados en base a hechos estilizados se expresan un ajuste con impacto en las condiciones de vida de los sectores populares. Más allá del carácter “deliberado” durante la administración del PRO/Cambiemos en contraposición a “forzado” por el alto endeudamiento heredado que acaba minimizando

los grados de libertad para desplegar políticas públicas activas durante la actual gestión, lo cierto es que se trata de dinámicas regresivas con impactos negativos sobre el bienestar social.

La continuidad en el tiempo de una tendencia a la baja de los salarios es concomitante a la resiliencia de una lógica de acción pública que traspasa administraciones y coaliciones ideacionales: la defensa del trabajo remunerado asalariado como vector “natural” o “legítimo” (entiéndase “deseable”) de acceso a ingresos para satisfacer necesidades y derechos de las personas y familias. Así, no sorprende que las respuestas públicas acaban adoptando un carácter temporal, producto de considerar las situaciones críticas como meramente coyunturales y la defensa -al menos discursiva- de la reconstrucción de la sociedad salarial no solo positiva sino, también, posible.

La “hegemonía discursiva” que considera al trabajador remunerado asalariado como sujeto histórico y al trabajo remunerado como acceso a ingresos como legítimo lleva a sublimar el análisis de las profundas transformaciones del mundo del trabajo, asociado con los cambios tecnológicos y organizacionales del modo de producción capitalista. En el campo de las intervenciones sociales lleva a desconsiderar respuestas universales e incondicionales desacopladas de la figura de trabajador.

Consideradas las evidentes limitaciones del mercado de trabajo remunerado formal para “absorber” al conjunto de personas que desean incorporarse y el perfil profundamente estratificado en materia de salarios y condiciones laborales de los trabajadores, un apelo a la originalidad que contribuya a “calibrar las respuestas” es tan necesaria como urgente.

---

## REFERENCIAS

- Arcidiácono, Pilar & Bermúdez, Ángeles (2020). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 83-111;
- Arcidiácono, Pilar & Gamallo, Gustavo (2021). “Sobre las transferencias de ingresos no contributivas”. En: Gamallo, G. (comp.). *De Alfonsín a Macri. Políticas Sociales y Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Argentina (2020). *Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Bauer, Michael y Knill, Christoph (2014) A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1), 28-44.
- CEPA (2020). *Análisis de la dinámica laboral y empresarial (2015-2020): evolución de los principales indicadores durante la gestión de Cambiemos y los meses de impacto de la pandemia del COVID 19*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- CEPAL-OIT (2022). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gaitán, Flavio (2022). “Las políticas de protección social en el contexto de la pandemia sanitaria en la Argentina: entre legados, condicionantes y preferencias ideacionales”. *Revista de Ciencias Sociales*, UNQ, Segunda época, 13(41), 7-25.
- INDEC (2023). *Informes técnicos*, v. 7, n. 121. Trabajo e ingresos, primer trimestre de 2023.
- IPyPP (2023). *2,3 millones de pobres y 230 mil indigentes más em el último año. Situación al primer trimestre de 2023*. Buenos Aires: IPyPP.
- Lozano, Claudio y Rameri, Ana (2023). *La precariedad es nuevamente el rasgo dominante. Principales indicadores del mercado laboral al primer trimestre de 2023*. Buenos Aires: IPyPP.
- OPC (2023). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la administración pública nacional, mayo de 2023*. Buenos Aires: Oficina de Presupuesto del Congreso.
- OPC (2021). *Análisis de la ejecución presupuestaria de la administración pública nacional, mayo de 2021*. Buenos Aires: Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Rameri, A. (coord.). *Boletín Estadístico sociolaboral*. Resultados primer trimestre 2021. Buenos Aires: IPyPP.
- SIEMPRO (2023). *Resumen de Indicadores y programas sociales*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Políticas Sociales.



Boletín del Grupo de Trabajo  
**Pobreza y políticas sociales**

Número 2 · Septiembre 2023