

REVISTA **CONEXIÓN** UNIVERSIDAD KENNEDY

Asociación Civil Universidad Argentina J. F. Kennedy

Año I • Nº1 • Argentina • Mayo 2024



La cuestión social

Escriben **Arroyo • Blengino • Casassas
Delgado • Farbiar • Salvia • Santilli**

УК

60

1964-2024



Universidad John F. Kennedy
Asociación Civil Universidad
Argentina J. F. Kennedy



Presidencia
 Javier García Palacios

Coordinación del Área
de Publicaciones
 Raquel Franco

Dirección de contenidos
 Federico Delgado
Dirección editorial
 Raquel Franco

Diseño
 Ariel Garofalo
Tipógrafo invitado
 Ramiro Espinoza

Fotógrafo invitado
 Daniel Pessah

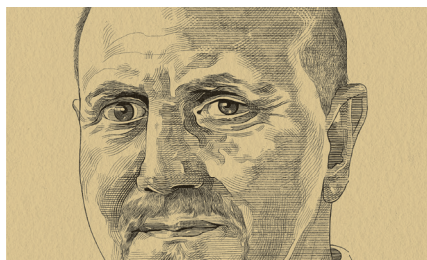
Corrección
 Josefina Luchetti
Impresión
 Gráfica Porter

Agradecemos especialmente
 la colaboración de María Victoria
 Robles y Javier Swedzky que
 facilitaron el acceso al barrio
 La Carbonilla y el barrio
 Padre Mugica (Villa 31).

UK
60
 1964-2024



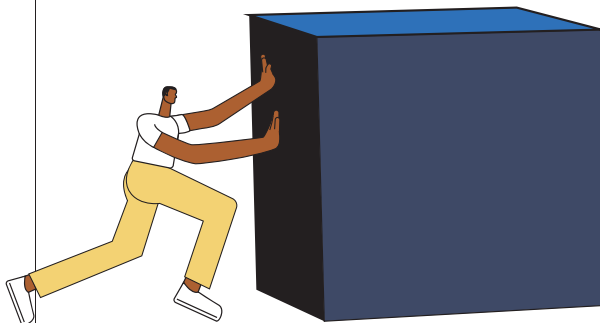
36. Una red comunitaria de supervivencia en el barrio *La Carbonilla*



6. Entrevista a Agustín Salvia:
 «Esta es una economía muy
 poco regulada por el Estado»



28. Entrevista a Daniel Santilli:
 «La pobreza es una consecuencia
 de la desigualdad, de
 concentración de la riqueza»



**14. Empleo digno y desarrollo
 económico por Agustina
 Blengino.**



**48. Más mercado y mejor Estado
 por Daniel Arroyo.**



**20. Estado, empleo y futuro,
 por Agustín Farbiarz.**



**56. El ingreso ciudadano
 universal y la transformación
 de la lógica de la política social:
 una mirada a través de la
 Argentina, por David Cassassas
 y Juan Delgado.**



CONEXIÓN KENNEDY

CX
UK

Un vínculo para el pensamiento crítico y la transformación social desde nuestra universidad

Una casa de estudios superiores es siempre un espacio de pensamiento, un entorno donde las tareas cotidianas y compartidas de la enseñanza y el aprendizaje crean un ecosistema de crecimiento intelectual para todos los que formamos parte.

En la Asociación Civil Universidad Argentina John F. Kennedy entendemos que dicho entorno debe ser un ámbito de reflexión crítica y debe estimular a toda la comunidad educativa a desarrollar las intervenciones culturales que nuestra sociedad necesita.

Históricamente, el trabajo de publicación editorial ha sido el más noble y el más productivo de los ámbitos de intervención y transformación de la cultura. El pensamiento occidental sigue teniendo en la producción escrita de sus creadores, intelectuales e investigadores el tesoro que da lugar a los grandes movimientos de sus sociedades.

Hoy, la sociedad se enfrenta a transformaciones sin precedentes, que nos exigen más análisis, más audacia, más agudeza de pensamiento y más humanidad.

En sintonía con la tradición editorial de la Asociación Civil, creamos Conexión Kennedy, una publicación periódica, de tipo monográfica, para abordar temas críticos de la agenda social, tal como se piensan y leen desde el *core* de nuestra Universidad.

Docentes, alumnos, invitados especiales y referentes de la cultura que forman parte del ecosistema ampliado de nuestra Casa de Estudios están convocados a sumarse a esta herramienta de pensamiento e intervención crítica que busca fortalecer los vínculos entre el trabajo universitario y la sociedad.

Cuando asumí en 2020 la presidencia de la Asociación Civil Universidad John F. Kennedy, mi objetivo fundamental era fortalecer el camino de excelencia de la institución.

Ese fortalecimiento, del cual esta Revista es hoy un puntal más, llevará siempre, como sello inevitable y esencial, la ampliación de la misión de la Universidad Kennedy en la sociedad.

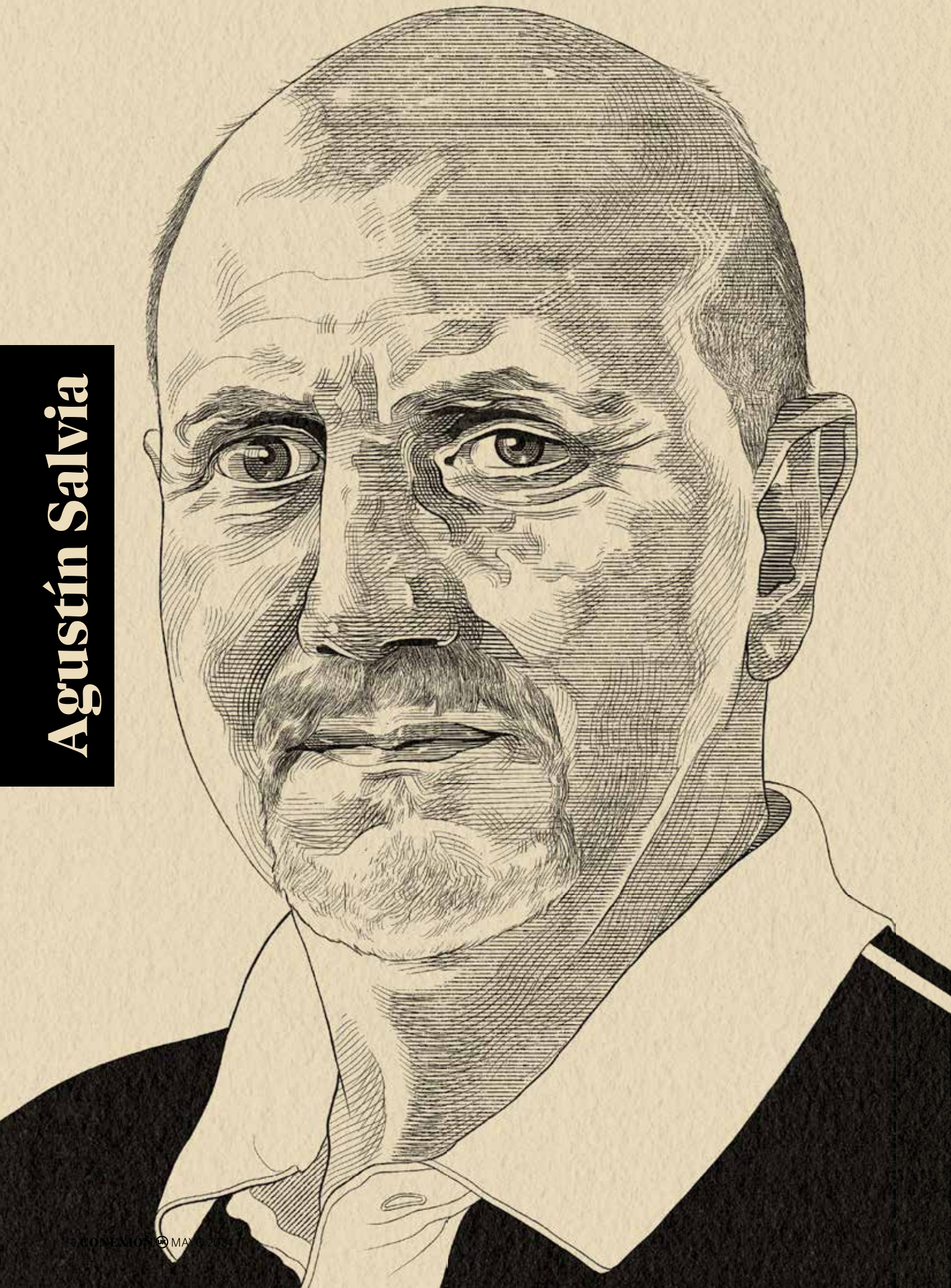
Cada número cuatrimestral contará con un director de contenidos que establecerá el recorte, seleccionará autores y textos, cuidando la calidad y acompañando el trabajo del Área de Publicaciones de la Universidad, que nace también para seguir fortaleciendo la excelencia de nuestra Casa.

Este primer número de Conexión Kennedy fue dirigido por Federico Delgado durante el año 2023, guiado por la certera intuición de que estábamos ante un inminente cambio de época en términos de la relación entre la sociedad y el Estado. Los invito a leerlo en memoria de su pensamiento comprometido, fuerte y siempre crítico. **✕**

Dr. Javier García Palacios

Presidente Asociación Civil Universidad Argentina John F. Kennedy

Agustín Salvia



**«Esta es una
economía muy
poco regulada
por el Estado»**

Por Federico Delgado

Ilustración Maxi Amici

El *Observatorio de la Deuda Social Argentina* constituye un centro de investigación, extensión y formación de recursos humanos de la UCA dirigido por **Agustín Salvia. Su objetivo central es estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano e integración social en la Argentina a partir de parámetros normativos de aceptación internacional.**

Agustín Salvia. Sociólogo, Doctor en Ciencias Sociales, Investigador Principal del CONICET.
Dirige el Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina.

La cuestión social se está debatiendo en Occidente. En cada lugar con sus matices, como si fuera el Siglo XIX. Durante las últimas décadas fuimos testigos de una pérdida de centralidad del Estado en la organización de los procesos económicos. Y con ello también se ha puesto en debate el rol de la intervención estatal en la contención social para poner coto a ciertas dinámicas que favorecen la desigualdad a nivel planetario. América Latina, en particular, es un caso representativo de estos devenires; y Argentina, a pesar de contar con estructuras sociales y económicas mucho más robustas que otros países de la región, no escapa a estos planteos.

Específicamente, el país tiene un problema grave con la fragmentación social, con la pobreza. Hay al respecto dos o tres abordajes, pero básicamente estos son el subsidio condicionado y las cooperativas promocionadas con el Estado, articuladas con organizaciones sociales.

Ese esquema, después de unos cuantos años de estar implementándose, ¿debería profundizarse? ¿debería tener alguna modificación? ¿tiene potencial para trascender la mera contención de los ciudadanos pobres para de alguna manera reincorporarlos a la sociedad? ¿O hay que cambiarlo todo?

Hay que cambiar muchas cosas. Pero hay en principio un hecho relevante que tiene protagonismo: buena parte de la contención que se hace hoy en la Argentina para las familias de los sectores más pobres —inclusive empobrecidos, como las clases medias bajas— es la economía informal. Esta es una economía muy poco regulada por el Estado, que cumple una función extraordinaria al permitirle crear su propio trabajo a esa gente y le da un ingreso de subsistencia o complementario, muchas veces fundamental para el presupuesto familiar.

Todo este mecanismo que señalás que ha estado asociado a programas de empleo y capacitación de la llamada “economía social” ocupan un lugar pequeño dentro de esa estructura. Quizás ha tenido un gran vuelo político, se lo destaca y se lo discute desde el punto de vista ideológico y forma parte de la “grieta” y del conflicto social, pero esos programas hoy representan sólo una porción de un millón de personas dentro del gran colectivo de seis o siete millones que subsisten a partir de la economía informal. Es decir que sólo un millón se encuentra asistido directamente por un programa. El mecanismo tiene un potencial muy importante, muy valioso, pero que todavía no ha sido canalizado, organizado y sistematizado como una política de Estado

efectivamente capaz de cumplir su papel o su función. Esta función sería promover formas alternativas de organización del trabajo y de producción de bienes y servicios —sean de valor de mercado o sean de valor ambiental, cultural o de valor social general— y que se los reconozca como tales y puedan, por lo tanto, ser parte de la estructura social del empleo en el conjunto del mercado de trabajo.

Hago otra aclaración: esos programas devienen —en el debate filosófico y político— de la idea de no condicionar las transferencias de ingresos y de generar un proceso de universalización de esas transferencias como un ingreso básico ciudadano o como un salario universal, bajo el supuesto no muy equivocado de que las personas trabajan en algo, inclusive reproduciendo su propia vida. Pero a esa mirada filosófica y también política se le opone esta otra estructura que es usar los escasos recursos disponibles para fomentar formas asociativas de trabajo que permitan con el trabajo generar no sólo consumo sino un valor agregado, y que ese valor agregado se constituya como una contribución de esos sectores excluidos a la producción de riqueza social.

Yo adhiero a esta última postura, aunque entiendo que es un debate filosófico sobre el cual la evidencia científica no puede aportar mucho, porque son posiciones frente a cómo avanzamos en una economía subdesarrollada de alto nivel de exclusión: ¿hacemos transferencia de ingresos y creamos un piso de capacidad de consumo? ¿O generamos más y mejores trabajos y usamos los recursos escasos para incentivar lo que el mercado no va a incentivar en esos segmentos sociales en formas organizativas de producción y creación de valor?

Entonces, volviendo a tu punto: el modelo no es desacertado, pero no ha sido bien implementado. Inclusive han metido la cola las políticas clientelares, los intereses políticos de corto plazo, de mirada muy chiquita vinculados con cuánto clientelismo se puede crear con esos recursos para una u otra posición política. Entonces, sea que lo usen los intendentes para llevar adelante una estructura de poder dentro de sus propios municipios, sea que lo utilicen las organizaciones sociales para llevar agua a sus molinos al instalar en la agenda demandas sociales por otro lado muy legítimas, la manipulación de esos recursos como forma de control social o clientelar ha sido un fenómeno característico de este tipo de programas a lo largo de los años. Así, la manipulación de estas políticas no ha servido justamente para dotarlas de calidad ni de legitimidad social.

Sin embargo, si uno lo piensa como meca-

nismos que permitirían apoyar la asociatividad en formas cooperativas o comunitarias de trabajo, que tengan un proyecto y objetivos de agregar o transformar valor, que para eso tomen mano de obra y fuerza de trabajo disponible reconocida o pagable como trabajo, cumpliría un rol muy importante dentro de un segmento en el que el mercado no va a crear trabajo.

La semana pasada estuve en una charla sobre la tensión entre la economía formal y la informal. Alguien dijo una cosa que me dejó pensando. Dijo que en la Argentina — después de tantos años de regulaciones, de fragmentación, de tanto torniquete— todos los estratos sociales han desarrollado comportamientos adaptativos que generaron una economía informal fenomenal. Esto incluye a los banqueros, a la clase media, a los trabajadores y a los sectores excluidos. El señor decía que iba a ser muy difícil transformar esa gran economía informal en formal. ¿Qué tipo de Estado hace falta para que guíe, articule y organice que toda esa energía que está en los barrios circulando informalmente por la gente pueda producir aquello que el mercado no va a producir?

La economía argentina experimentó un proceso —a diferencia de otros países latinoamericanos— de informalización creciente debido a la mala praxis de las políticas económicas, a la incapacidad de llevar adelante un modelo más sostenido de crecimiento y de incluir a más segmentos en un proceso de progreso. La sociedad argentina, que era más o menos integrada, fue experimentando así un proceso de deterioro, de exclusión, mientras que el resto de los países latinoamericanos fueron teniendo en los últimos cuarenta años un proceso de inclusión —aunque no completo— de esos segmentos informales hacia la economía formal, en lo que podemos llamar un proceso de progreso.

Al contrario, la Argentina los fue excluyendo y fue creando varias capas. A su vez, la actividad informal, como actividad económica, permea efectivamente a toda la estructura social creando mecanismos complementarios de ingresos. La diferencia está en que alrededor del 30% de la sociedad argentina, unos quince millones de personas, viven de la economía informal, es decir que esta no es un complemento sino la base de su supervivencia. Esto ha sido porque la actividad económica no ha creado empleo sino más bien lo ha expulsado. Esta expulsión no se debe sólo al cambio tecnológico sino a que la mala praxis económica no ha creado desarrollo de inversión, no ha

incorporado a la pequeña y mediana empresa a mecanismos de progreso económico que incorpore más mano de obra, porque hemos apoyado dinámicas de empoderamiento a través del consumo y no de la creación de valor agregado. Entonces el Estado tiene que hacer un cambio, un giro.

Pero hago una nueva acotación: todo esto que estamos discutiendo se discute ahora en un mundo donde empiezan a operar mecanismos de una nueva informalización a nivel global. Hay nuevas formas de trabajo, pero también una globalización que hace que se escapen de la regulación infinidad de negocios y una sociedad que busca despegarse de la formalización porque la considera una atadura frente a proyectos de vida más liberales, de opciones más creativas o al margen del control social que genera un trabajo estable y regulado. Hay una rebeldía posmoderna que opera en el mundo occidental que llega a nosotros como una nueva capa, un reclamo por nuevas formas de informalidad.

A su vez existen los negocios clandestinos o las estrategias de sectores donde aumenta la explotación de esos nuevos trabajadores, como los trabajadores de plataformas. Estos trabajadores pueden ser cuentapropistas que quieren emprender su propio proyecto o pueden ser mano de obra cuasi esclava frente a estructuras financieras o comerciales que generan estos mecanismos de control social. Estamos frente a estos nuevos fenómenos y todavía no resolvimos los viejos problemas y, a su vez, venimos cargando con un proceso regresivo que el mundo no experimentó, el de la informalización.

La complejidad de esta situación lleva a pensar que es necesario pensar en un Estado que intervenga en estas dinámicas, aceptando que hay fenómenos de los que no vamos a poder volver. Es decir, no vamos a tener la economía tan formal e integrada que teníamos en los años '60 y tenemos que entender que van a tener que convivir en una larga transición distintos modos de organización económica. Pero lo fundamental en esto es que haya mecanismos de redistribución, no sólo de redistribución de consumo sino de capacidad de trabajo, no de ingreso. Eso significa redistribución del capital humano, de la educación. Mejor educación para los que están más rezagados, educación técnica y educación profesional, educación de avanzada para los sectores más pobres, incorporación de tecnología en todos los segmentos, pero fundamentalmente en los más rezagados. Invertir en mecanismos y sistemas de cuidado y protección para liberar capacidad de trabajo en mujeres, que están sometidas a un trabajo doméstico y



reproductivo casi de manera exclusiva. Desarrollar inversión en capital social, que significa formas asociativas y cooperativas. Hacer todo eso de manera federal.

La complejidad es que hay que construir esto de manera federal y de manera local. No sirve que desde 9 de Julio y Belgrano alguien diga “Tengo un programa y se lo doy a todo el mundo y esto se resuelve”. No, esto significa un empoderamiento político desde el espacio local, desde el espacio municipal, desde el espacio provincial. Significa un Estado inteligente supervisor, capaz de supervisar, coordinar, promover, saber que como fiscalizador tiene que intervenir porque efectivamente son los Estados provinciales y municipales los que tienen que hacerse cargo de esas políticas de desarrollo productivo local. No sólo de educación y salud sino también de asistencia social y de promoción del empleo. Empoderar a las provincias y los municipios en eso es darles formación y capacitación en eso. Es decir, construir liderazgos técnicos profesionales a nivel local y no que se refugien en la ciudad de Buenos Aires, alrededor del Estado nacional. Entonces, el Estado que necesitamos es un Estado inteligente, un Estado descentralizado, con capacidad de innovar. Un Estado que pueda darse cuenta de que efectivamente no controla todos los procesos así que tiene que generar incentivos y administrarlos con mejores capacidades a nivel local y provincial. Esto implica concebir políticas que no son sectoriales sino multisectoriales, multidimensionales. No se puede avanzar en un cambio económico y social en la Argentina sin pensar que educación, trabajo, salud, desarrollo científico tienen que estar vinculados.

Ese proceso también requiere una brutal reestructuración de nuestras élites políticas y económicas, y esto más que una pregunta es una intuición: me parece que es muy difícil que nuestra dirigencia en sentido amplio esté pensando en estas cosas. No logramos salir de la contingencia, de la grieta, de la denuncia cruzada... Me parece que un Estado inteligente requiere también de un proceso político muy fuerte: no sólo consensos sino una dirigencia que esté preparada y a la altura de las circunstancias. Y eso me parece que es un desafío central.

Federico, yo soy relativamente optimista. Quiero planteártelo, a ver si lo puedo expresar. A veces nos quedamos mirando el corto plazo. Vemos el escenario en su fotografía, pero no lo vemos en su dinámica.

La dinámica es el agotamiento de un ciclo político decadente. Estamos experimentando

la crisis de las dirigencias políticas, económicas y sociales en este momento. El proceso de agotamiento es una crisis. No se trata de una foto sino de un proceso. Hoy por hoy las prácticas políticas son como los estertores de esa bestia que no quiere terminar de morir, pero cuya muerte es inevitable. Quizá no salga de esa bestia un ave fénix totalmente renovada, algo así como la mejor de las clases políticas y dirigenciales de la región, pero sí va a salir algo nuevo. Sí se está generando algo nuevo y esto se hace a contrapelo de los intereses y de las valoraciones que tiene la misma clase política de su propia crisis. Están casi obligados a innovar porque lo que está después es el abismo.

Entonces, hay una necesidad de innovar. Por supuesto, depende de cuánto la sociedad sea capaz de demandarle altura, inteligencia, compromiso, patriotismo, a esa renovación. De esa demanda también depende la calidad de dirigentes que vamos a tener. Es una necesidad de cambio junto con una necesidad de demanda; esta demanda debe ser consciente de que no puede comprar espejitos de colores de corto plazo y de que debe mirar a largo plazo y mirar estrategias, y que la clase política tiene que estar a la altura de esas necesidades.

Yo creo que estamos en ese proceso. No sé si lo vamos a ver en estas elecciones, todavía vemos esos estertores. Pero después de estas elecciones se viene una etapa política donde las coaliciones que se crearon entrarán en un proceso de reconfiguración, que abre la oportunidad a nuevos liderazgos políticos.

Claro. Yo recuerdo a Norbert Lechner, un sociólogo chileno, que hablaba del lenguaje normativo de los hechos: a veces es inevitable cambiar porque los hechos lo exigen. Sin embargo, es cierto que lo social civil tiene un rol muy importante porque con su no hacer, con su indiferencia, incide en la calidad de las políticas públicas.

Pienso que se viene un proceso de transformación pero que, así como viene una necesidad de cambio de las clases políticas, viene una etapa donde se liberan potenciales en los actores sociales. Si se incentiva que la sociedad civil, los actores económicos, los jóvenes emprendan un proceso de transformación y de apuesta al país, va a venir una etapa buena. Porque está dormido un potencial que necesita salir, expandirse. Pienso que puede venir un buen período. **CX**



**INSTITUTO
KENNEDY**

**SIMÓN
BOLÍVAR**

simonbolivar.kennedy.edu.ar



**INSTITUTO
KENNEDY**

**ARCÁNGEL
SAN MIGUEL**

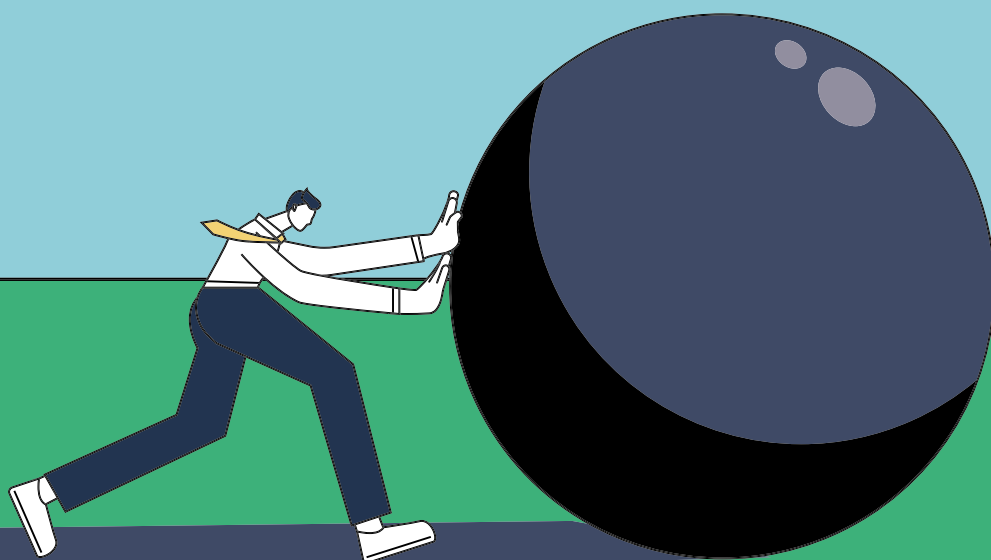
arcangelsm.kennedy.edu.ar

Empleo digno y desarrollo económico

Por Agostina Blengino*



Argentina atraviesa un momento clave en el que se disputan modelos de intervención estatal. Esta reflexión, ¿tendrá en cuenta la lucha contra la pobreza y la desigualdad? ¿Qué rol debería tomar el Estado?



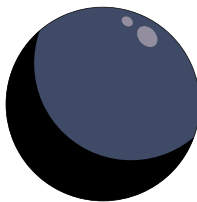
En medio de una serie de desafíos significativos en el ámbito económico y frente a modelos de Estado en pugna, Argentina se halla en una coyuntura crítica que resalta la necesidad de encauzar la economía hacia un sendero de crecimiento estable y sostenible. Históricamente, se han implementado medidas cortoplacistas como el asistencialismo para hacer frente a situaciones urgentes, pero estas han demostrado ser insuficientes para abordar los desafíos estructurales que afectan el desarrollo sostenible del país.

Este punto de inflexión que atraviesa la Argentina está marcado por una inflación galopante (que llegó a una variación interanual del 115,6% en junio de 2023) y cifras de pobreza en aumento, así como por recurrentes problemas para cumplir con compromisos de la deuda externa y una contracción considerable de la actividad económica. Frente a estas condiciones, Argentina padece una dependencia crónica del asistencialismo, ya que esta ha sido la respuesta casi única a la pobreza y la desigualdad. Este artículo reflexiona acerca de cómo sería un enfoque transformador que promoviera la inclusión social y las oportunidades para que cada individuo alcance su pleno desarrollo.

Es inevitable entonces abordar el tópico de los planes sociales, con su presencia aparentemente eterna en la agenda pública, principalmente debido al considerable gasto público destinado a necesidades de protección social (en 2021, aproximadamente 60% del presupuesto total estatal se dirigió a cubrir dichas necesidades). Esto ha provocado diversas críticas desde algunos sectores, fundadas no sólo en la proliferación de planes sociales de corte asistencialista sino también en su incapacidad de generar empleo de calidad y desarrollo a largo plazo.

En primer lugar, es menester definir exactamente qué se entiende por asistencialismo. Para los fines de este artículo, lo entenderemos como “[...] manifestaciones de la protección social que [tienen] carácter exclusivamente transitorio y [se mantienen] mientras las personas no puedan acceder en plenitud al goce de todos sus derechos, fundamentalmente, los económicos y sociales [...]” (Artigas, 2005: 5). Como señala Carmen Artigas, a pesar de que proveer esta protección es esencial y un imperativo ético para el Estado, el asistencialismo “constituye un síntoma de la falta de inclusión y justicia social y, en definitiva, de la no-realización del derecho al desarrollo para un porcentaje determinado de la población” (Artigas, 2005: 11).

Las iniciativas asistencialistas han experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, en particular desde la crisis de 2001, pero inclusive también en contextos de crecimiento económico. A lo largo del período transcurrido desde 2001, el gobierno ha recurrido a una gran variedad de programas de ayuda social para asegurar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En la actualidad, en Argentina se implementan ciento cuarenta y un planes y programas sociales que son administrados por diversos ministerios. El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de ochenta y cinco de ellos.



Sin embargo, el asistencialismo en Argentina se ha cementado, cuanto menos en apariencia, como una política de Estado. Las iniciativas asistencialistas han experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, en particular desde la crisis de 2001, pero inclusive también en contextos de crecimiento económico. A lo largo del período transcurrido desde 2001, el gobierno ha recurrido a una gran variedad de programas de ayuda social para asegurar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En la actualidad, en Argentina se implementan ciento cuarenta y un planes y programas sociales que son administrados por diversos ministerios. El Ministerio de Desarrollo Social es responsable de ochenta y cinco de ellos.

A pesar de que una gran parte no está destinada a políticas de carácter asistencialista (ya que en ella se incluyen programas como las Becas Progresar), la suma da un indicio de la gravedad de la situación de pobreza de la población argentina así como de las dificultades que enfrentan los gobiernos para lograr un desarrollo inclusivo real.

En este contexto, existe una necesidad apremiante de resignificar el papel del Estado y adoptar enfoques basados en la ampliación de derechos y en la implementación de políticas públicas con perspectiva de género en diferentes ámbitos. Este abordaje integral se basa en la premisa de que el desarrollo a largo plazo debe ir de la mano de la inclusión real de toda la población.

La asimetría y la flexibilidad

En términos macroeconómicos, esto implicaría reducir lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamó “heterogeneidad estructural”. Este concepto se refiere a las disparidades existentes en los niveles de productividad de los diferentes sectores de la economía y al interior de cada uno de ellos, lo que a su vez lleva a grandes asimetrías en las condiciones tecnológicas y de remuneración entre sectores. Según los economistas de la CEPAL, los estratos de menor productividad (y menor calidad) son usualmente los que representan una mayor proporción del empleo en economías periféricas como la argentina (Cimoli y Porcile, 2013). En nuestro país, estos sectores en los que se inserta la mayoría de la población económicamente activa, pero que tienen baja productividad y malas condiciones laborales, incluyen la construcción, el trabajo en casas particulares y el comercio (Schteingart, Molina y Fernández Massi, 2021).

Para reducir, entonces, la heterogenei-

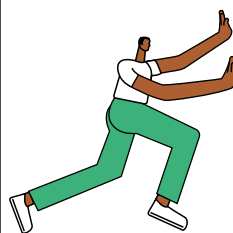
dad estructural es necesario fomentar el desarrollo productivo, cerrando las brechas existentes entre sectores, regiones e inclusive empresas. Esta convergencia de capacidades y rendimientos permitiría una estructura económica más integrada, que impulsaría un crecimiento más rápido y equilibrado —con aumentos genuinos de productividad— y una mayor igualdad.

La situación actual de la Argentina presenta grandes dificultades en el camino hacia el desarrollo inclusivo: entre otros desafíos, la informalidad laboral es particularmente preocupante. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor del 45% de los trabajadores se encuentran en esta condición (OIT, 2023: 21), lo que significa que más de ocho millones de personas están ocupadas pero en condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo con la OIT, las personas que trabajan en la informalidad tienen entre dos y cinco veces más probabilidades de caer en situaciones de pobreza, lo cual destaca la fuerte vinculación entre esta y el empleo informal. En especial, son las mujeres las más afectadas por esta situación, ya que conforman el sector que mayormente se desempeña en trabajos informales.

Con respecto a esto último, las mujeres se enfrentan a una mayor variedad de desafíos en el ámbito laboral que los hombres: menores ingresos, la necesidad adicional de cubrir tareas domésticas y de cuidado no pagas y —como se mencionó antes— la alta tasa de empleo informal, que se debe en gran parte a su importante participación en el sector del trabajo en casas particulares, donde hay una altísima incidencia de la informalidad (76,7%) (Observatorio de Salud y Seguridad, 2021).

Por supuesto, todas estas condiciones no son particulares a la Argentina. Los salarios bajos, las largas jornadas y la falta de acceso al sistema de protección social son problemas que afectan a toda América Latina, una región que ha sufrido profundas transformaciones de sus mercados en las últimas décadas. Así como en el resto de los países latinoamericanos, las políticas de inclusión social en Argentina precisan incursionar en el ámbito laboral, promoviendo programas que favorezcan el trabajo digno. Se entiende entonces que el foco de las acciones del Estado no debe encontrarse en políticas temporarias de disminución de la pobreza o simplemente en la eliminación de políticas asistencialistas, sino en adoptar una visión global de desarrollo que esté estimulado y acompañado por políticas de empleo digno. Se trataría de buscar una mayor institucionalidad laboral que logre proteger los derechos de los trabajadores y

La situación actual de la Argentina presenta grandes dificultades en el camino hacia el desarrollo inclusivo: entre otros desafíos, la informalidad laboral es particularmente preocupante. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor del 45% de los trabajadores se encuentran en esta condición (OIT, 2023: 21), lo que significa que más de ocho millones de personas están ocupadas pero en condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo con la OIT, las personas que trabajan en la informalidad tienen entre dos y cinco veces más probabilidades de caer en situaciones de pobreza, lo cual destaca la fuerte vinculación entre esta y el empleo informal. En especial, son las mujeres las más afectadas por esta situación, ya que conforman el sector que mayormente se desempeña en trabajos informales.



resguardar la estabilidad y seguridad en el empleo, tienda a la igualdad de oportunidades y busque eliminar la discriminación en el ámbito laboral.

La institucionalidad laboral permitiría asegurar la protección y promoción de los derechos laborales, abordar las desigualdades en el mercado de trabajo e impulsar políticas activas que favorezcan el empleo y la empleabilidad. Sin embargo, se enfrenta a grandes desafíos: el equilibrio entre flexibilidad y protección, la inclusión de grupos vulnerables y la adaptación a los cambios en el mercado laboral.

La institucionalidad laboral, al reconocer la existencia de desigualdades estructurales en el mercado de trabajo, busca abordarlas de manera efectiva. Esto implica la adopción de medidas y políticas destinadas a compensar las asimetrías en las relaciones laborales y a promover un nivel equilibrado de negociación de las condiciones laborales. Entre estas medidas se incluye la implementación de supervisión orientada a garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones.

En relación con las desigualdades del mercado, existen diferentes perspectivas para abordarlas: desde la fijación de salarios mínimos competitivos para asegurar un nivel mínimo de vida para los trabajadores menos calificados hasta la implementación de políticas que faciliten la inserción laboral de grupos desfavorecidos, como las mujeres y los jóvenes.

Tensión entre flexibilidad y seguridad

Estas políticas activas del mercado de trabajo desempeñarían un papel fundamental en la promoción del empleo y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores. Es decir, programas de formación y capacitación, subsidios para fomentar la contratación, estímulo al emprendimiento y apoyo a la creación de empleo.

Sin embargo, la política de empleo se enfrenta a diversos dilemas y desafíos al intentar promover el empleo de manera efectiva: la tensión entre flexibilidad laboral y protección de los derechos laborales, la necesidad de equilibrar la oferta y la demanda de empleo, la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral y la adaptación a los cambios tecnológicos y económicos.

La tensión entre flexibilidad y seguridad laboral es un tema al que el Estado argentino debería otorgar particular atención a raíz de los debates que se han dado con los últimos cambios de paradigma político. Al respecto existen experiencias en otros países que podrían servir de hoja de ruta hacia el futuro

del empleo en Argentina. Numerosos países europeos han virado hacia un paradigma que denominan “flexiguridad” o “flexiseguridad” con el objetivo de conciliar los reclamos de mayor flexibilidad y seguridad, al mismo tiempo, en el ámbito laboral.

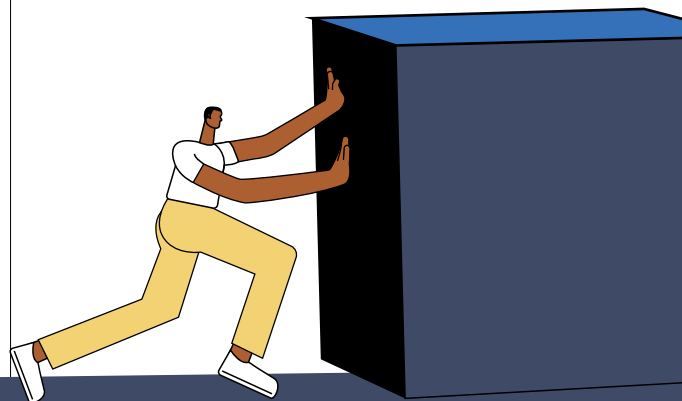
Salvando las distancias entre contextos, es interesante explorar la perspectiva de la Comisión Europea respecto de la “flexiseguridad”, término que fue incorporado en la Cumbre de Lisboa como una parte de la Estrategia Europea del Empleo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007). El primer elemento del concepto, la “flexibilidad”, se refiere a las transiciones y avances a lo largo de la vida, como el paso de la educación al trabajo, los cambios de empleo, la transición del desempleo al empleo y, finalmente, a la jubilación y los sistemas previsionales. Esta flexibilidad implica no sólo la capacidad de las empresas para contratar y despedir trabajadores sino también el progreso de las personas hacia empleos mejores y la capacidad de adaptarse a nuevas necesidades. Por otro lado, la seguridad como segundo elemento constitutivo no se limita únicamente a la conservación del empleo sino que también se refiere a proporcionar a las personas las habilidades necesarias para avanzar en su carrera y encontrar empleo. Esto incluye prestaciones de desempleo adecuadas y oportunidades de formación para todos los trabajadores.

En general, se argumenta que la “flexiseguridad” laboral se puede lograr a través

Así como en el resto de los países latinoamericanos, las políticas de inclusión social en Argentina precisan incursionar en el ámbito laboral, promoviendo programas que favorezcan el trabajo digno. Se entiende entonces que el foco de las acciones del Estado no debe encontrarse en políticas temporarias de disminución de la pobreza o simplemente en la eliminación de políticas asistencialistas, sino en adoptar una visión global de desarrollo que esté estimulado y acompañado por políticas de empleo digno. Se trataría de buscar una mayor institucionalidad laboral

estado en estos componentes sino que los esfuerzos por implementar medidas de flexibilización de las condiciones de trabajo han sido principalmente respaldados por la premisa de que una relajación de las normas laborales facilitaría los procesos de contratación de trabajadores no registrados.

En esta misma línea argumentativa, los defensores de las medidas de flexibilización laboral buscan otorgar libertades a las empresas empleadoras en nombre de la búsqueda de eficiencia. Sin embargo, la otra cara de la flexibilidad —y la más debatida entre algunos sectores— es que profundiza la precarización de empleados que ya se encuentran en situación vulnerable (Seco, 2022). En este sentido, es fundamental considerar dos características del mercado de trabajo en Argentina: por un lado, la desigualdad existente entre poderes de negociación, especialmente en los segmentos de pequeñas y medianas empresas. Por el



de disposiciones contractuales flexibles y confiables, una inversión continua en recursos humanos y la implementación de políticas activas y sistemas de seguridad social efectivos. En el ámbito de las disposiciones laborales necesarias para asegurar un contexto de “flexiseguridad” se destacan tres componentes principales: estrategias de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral y sistemas de seguridad social modernos. Las estrategias de aprendizaje permanente se centran en garantizar la adaptabilidad y la empleabilidad continua de los trabajadores, mientras que las políticas activas del mercado laboral tienen como objetivo ayudar a las personas a hacer frente a los cambios rápidos, reducir los períodos de desempleo y facilitar las transiciones hacia nuevos empleos. Por su parte, los sistemas de seguridad social modernos brindan un apoyo adecuado a los ingresos, promueven el empleo y facilitan la movilidad en el mercado laboral.

Sin embargo, el foco en Argentina no ha

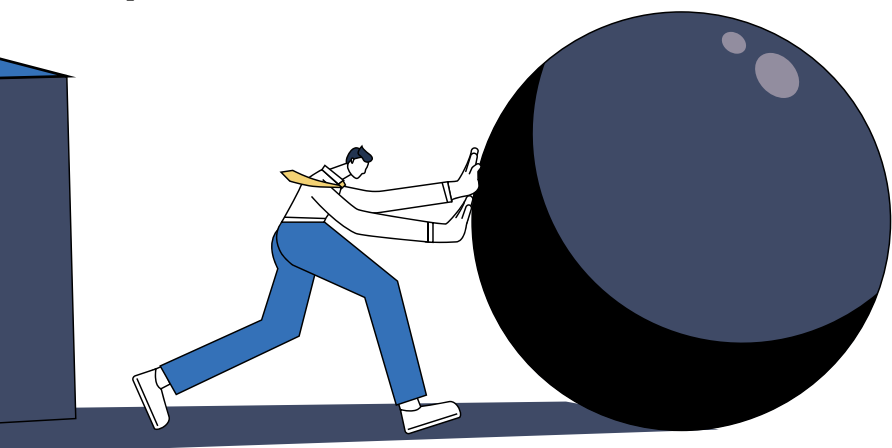
que logre proteger los derechos de los trabajadores y resguardar la estabilidad y seguridad en el empleo, tienda a la igualdad de oportunidades y busque eliminar la discriminación en el ámbito laboral.

otro, la situación de desventaja de los trabajadores menos calificados, que suelen tener una inserción laboral precaria en sectores informales de la economía. En este contexto desigual, los beneficios de una mayor flexibilidad laboral (por ejemplo, estrategias de aprendizaje permanente, reducción de períodos de desempleo, entre otros) podrían no llegar a estos segmentos de la fuerza laboral sino, por el contrario, agravar aún más la desigualdad existente.

El trabajo en un contexto de políticas de productividad

Pero más allá de los debates en torno a la relajación o “rigidización” de las normas y las protecciones laborales, existen otros aspectos a tener en cuenta en relación con la creación de puestos de trabajo seguros e inclusivos. El desarrollo económico y una justa distribución de los beneficios económicos son por sí mismos los elementos que permiten la

creación de puestos de empleo productivos y la reducción de la tasa de desempleo. Una de las prioridades más apremiantes es la implementación de políticas destinadas a promover la reindustrialización integral del país, con inversiones que busquen combinar el crecimiento económico con la redistribución de recursos. En particular, teniendo en cuenta las condiciones actuales de la economía global y las características que presenta la Argentina, estas políticas deberían estar orientadas a generar un espacio para el sector del conocimiento, fomentando la incorporación de mayor innovación y tecnología en la producción. Es fundamental contar con políticas públicas que se articulen con los trabajadores y el sector privado en este proceso de reindustrialización para crear así un marco propicio para el desarrollo de emprendimientos productivos que impulsen el crecimiento sostenible y equitativo.



Para ello, es necesario ordenar la economía para impulsar un proceso a gran escala de inversión productiva, lo que implica actualizar la Ley de Contrato de Trabajo y los convenios colectivos de trabajo, con el fin de apuntar a incorporar medidas que aseguren mejores condiciones para trabajadores en los sectores menos productivos (construcción, empleo en casas particulares y comercio, principalmente). Asimismo, en relación con la heterogeneidad estructural y las marcadas diferencias en términos de desarrollo regional, es necesario abordar la equidad e inclusión productiva y social en todo el territorio nacional y a través de los diferentes sectores de la economía, considerando las características de cada región y generando un marco teórico que permita impulsar el desarrollo y el progreso individual y colectivo. En este sentido, el Estado debe tomar medidas orientadas a promover la creación local de riqueza a partir de políticas en sectores como el agrícola y el turístico

(Infante y Gerstenfeld, 2013), utilizando los recursos locales y fortaleciendo el capital social en todas sus dimensiones.

También es imperioso recuperar la calidad educativa en las escuelas e impulsar entre los jóvenes la finalización de los estudios secundarios. La degradación educativa y la tasa de adolescentes fuera de la escuela son problemas transversales que afectan la capacidad de los individuos para acceder a empleos de calidad y contribuir al desarrollo productivo del país. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL, el nivel educativo de las personas está fuertemente relacionado con el acceso al mercado laboral, ya que un mayor nivel educativo no sólo facilita el tránsito hacia el empleo sino que permite una mayor permanencia en puestos de trabajo estables (OIT, 2023). Aquí también se puede advertir una disparidad de género debido a que, a pesar de la existencia de una mayor proporción de mujeres jóvenes con secundario completo, existe entre ellas un menor acceso a empleos de calidad en comparación con los hombres (Torre y otros, 2022).

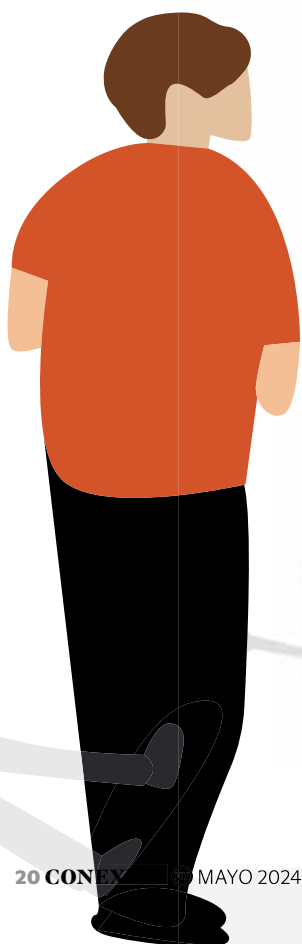
Frente a las diversas condiciones brevemente abordadas en este artículo, y para promover un proyecto de desarrollo a largo plazo en Argentina que reduzca el rol del asistencialismo en la erradicación de la pobreza y la desigualdad, es necesario resignificar el papel del Estado, adoptar enfoques basados en derechos y perspectiva de género, promover la inclusión social en el ámbito laboral, impulsar la reindustrialización integral del país, ordenar la economía, fortalecer la institucionalidad laboral y abordar la equidad e inclusión territorial. Estas acciones permitirían avanzar hacia un desarrollo inclusivo, generando oportunidades para todos los ciudadanos y reduciendo las brechas de desigualdad.


La adaptación de las instituciones laborales, consensuada entre los diferentes actores económicos y sociales, parece ser el único camino para lograr instituciones sostenibles en el tiempo, que resulten compatibles con una estrategia de desarrollo a largo plazo y en las que cada componente de la institucionalidad se relacione de manera coordinada con el resto. **✕**

(*) Agostina Blengino es magíster en Estudios sobre China con especialización en Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Pekín y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina. Ha trabajado como asesora de asuntos internacionales en varios organismos públicos argentinos e internacionales. También ha impartido clases sobre historia política latinoamericana y política exterior china en la Universidad del Salvador.





Estado, empleo y futuro.

Algunas reflexiones sobre el laberinto argentino





Una economía basada en los sectores primarios afectó la capacidad del mercado laboral de absorber la mano de obra disponible en los grandes centros urbanos de Argentina. Proliferaron nuevos sujetos sociales desconocidos hasta el momento para la economía argentina: cuentapropistas, monotributistas sociales, changarines. ¿Y ahora? ¿Puede el estado reabsorber esa informalidad?



Por Agustín Farbiarz*



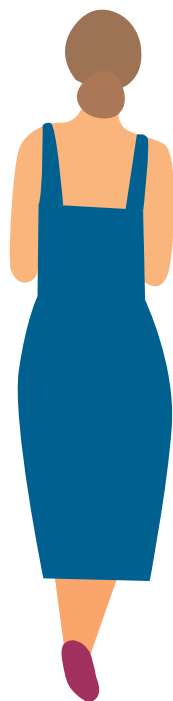
Si comparásemos una fotografía de las dinámicas socioeconómicas internacionales de hace cincuenta años y una fotografía de la actualidad, se encontrarían pocas similitudes. Las transformaciones acaecidas en las estructuras productivas, financieras y de intercambio desde la crisis del acuerdo de Bretton Woods a la tercera década del siglo XXI son difíciles de reseñar en pocas palabras. Resultaría una tarea igualmente compleja analizar las modificaciones que la Argentina sufrió a raíz de estos cambios.

Las posturas que adoptan los Estados para conducir los procesos económicos de una nación son indisociables del contexto mundial. Siguiendo a Karl Polanyi (2017), hay tres elementos que definen el tipo de relación entre economía y Estado a nivel interno en el orden capitalista. Se trata de tres mercados sobre cuya regulación se desenvuelven los conflictos sociales que definen la relación capitalista, a saber: el mercado de trabajo, el mercado de la tierra y el mercado del dinero. Estos mercados son afectados, a su vez, por la dinámica internacional. La vinculación que estos elementos presentan entre sí y frente a las dinámicas sociales al interior de los Estados-nación nos permite valorar la capacidad del aparato político institucional para ser un actor relevante en la gestión de los asuntos comunes.

En este sentido, actualmente nos encontramos inmersos en un paradigma occidental muy particular, que afecta directamente la relación entre Estado y sociedad. La legitimidad del Estado se ha visto horadada por el auge de discursos antiestatistas y de enaltecimiento de las libertades individuales —habitualmente como significativo articulador de discursos contra la autoridad política— que favorecen una configuración específica de la relación entre Estado y sociedad. No se trata de fenómenos agotados en lo discursivo. El escenario actual representa el punto más avanzado de integración global de las cadenas productivas, financieras y, a su vez, de la hegemonía de la cultura global occidental. La configuración social y económica ha cambiado y, por ende, la estatal también.

Buscamos en este breve artículo resaltar algunos aspectos que, consideramos, obligan a repensar la estatalidad en el mundo de hoy. Para ello haremos un breve recorrido por las condiciones de posibilidad que dieron luz a consensos políticos en torno a la figura del Estado como protagonista en la conducción de los procesos de desarrollo económico, al asumir un rol activo desde las políticas

Actualmente nos encontramos inmersos en un paradigma occidental muy particular, que afecta directamente la relación entre Estado y sociedad. La legitimidad del Estado se ha visto horadada por el auge de discursos antiestatistas y de enaltecimiento de las libertades individuales —habitualmente como significativo articulador de discursos contra la autoridad política— que favorecen una configuración específica de la relación entre Estado y sociedad. No se trata de fenómenos agotados en lo discursivo. El escenario actual representa el punto más avanzado de integración global de las cadenas productivas, financieras y, a su vez, de la hegemonía de la cultura global occidental.



públicas o como promotor de la competencia, ungido por el consenso neoliberal de fines del siglo XX. Seguidamente, esbozaremos un breve análisis sobre el mercado laboral vigente y los índices de pobreza de la Argentina con la finalidad de marcar algunas de las fallas de la lógica estatal presente. Así podremos aventurar algunas reflexiones finales sobre los desafíos que la sociedad argentina tiene por delante en aras de construir un Estado que potencie el desarrollo con inclusión social.

La estatalidad argentina reciente

Argentina, en los años previos a su última dictadura cívico-militar, ostentaba una estructura productiva frondosa y diversificada, especialmente en términos industriales. En particular, entre fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, se emprendió un intento de industrialización de tipo pesada con el fin de generar los bienes de capital necesarios para consolidar una economía líder en la región y lograr altos márgenes de autonomía en el orden internacional. En el interior de las relaciones de producción argentinas encontrábamos una tasa de desempleo estructuralmente baja y altas tasas de empleo registrado y sindicalización. Asimismo, la pobreza no superaba el dígito y la participación de los trabajadores y empresarios en el producto bruto interno oscilaba alrededor de un saludable 50-50%.

Las condiciones de posibilidad de dicho desarrollo económico con niveles de vida altos para las clases trabajadoras fueron numerosas. A los fines de este artículo, nos importan dos. En primer lugar, un consenso político basado en la necesidad de desarrollar la estructura económica argentina en términos industriales. En segundo lugar, un contexto internacional favorable al fortalecimiento de las estructuras estatales como conductoras de los procesos económico-sociales.

Sin embargo, la crisis de deuda latinoamericana en primera instancia, y luego la hegemonía neoliberal de los años noventa, conllevaron un debilitamiento de las estructuras estatales regionales, por un lado, y el fin de la bipolaridad a nivel global por el otro. Las políticas reunidas en el Consenso de Washington fueron adoptadas por la mayoría de los países occidentales como recetas para el crecimiento. Argentina —que había sido sede de experimentos neoliberales durante la dictadura cívico-militar de los setenta— adhirió a este mantra, esta vez por medio de gobiernos democráticamente electos. El nuevo paradigma consistió en la implementación de políticas de ajuste fiscal, apertura importadora y reformas en la regulación de los mercados en pos

de eliminar obstáculos para el movimiento del capital transnacionalizado. Como consecuencia de esta batería de transformaciones, la economía viró, con efectos marcados en el mercado de trabajo.

El saldo de estos procesos de largo plazo para países de la periferia económica, como Argentina, ha distado de ser positivo. Se registró un progresivo debilitamiento de la incidencia del Estado en la conducción del ciclo económico. En lo que atañe a la matriz productiva, se produjo un ciclo de desindustrialización aguda y un regreso a la economía basada en los sectores primarios. Este proceso afectó la capacidad del mercado laboral de absorber la mano de obra disponible en los grandes centros urbanos de Argentina.

A su vez, y en particular en los últimos veinte años, proliferaron nuevos sujetos sociales desconocidos hasta el momento para la economía argentina como son los trabajadores de los sectores informales: cuentapropistas, monotributistas sociales, changarines.

El siglo XXI argentino, en consecuencia, fue inaugurado con una crisis de proporciones inusitadas. Se puso en cuestión el consenso político vigente hasta entonces y comenzó un proceso de reabsorción de capacidades por parte del Estado. Las condiciones materiales de la sociedad argentina y del orden internacional forzaron una adaptación de la estatalidad al nuevo panorama productivo, laboral y fiscal.

Los nuevos agentes sociales (los trabajadores de los sectores informales) surgidos de las mutaciones reseñadas fueron actores centrales en la configuración de una relación Estado-sociedad basada en una contención focalizada de la pobreza extrema. Los recursos antes asignados en una tensa —pero sostenida— armonía entre sector privado y sector público debieron adaptarse a la nueva inserción argentina en el mercado mundial. Esto es, ya no como una pujante nación con desarrollo industrial sostenido, sino como un actor secundario del mercado internacional especializado en las commodities agrícolas, que tuvieron un boom de precios récord. La consecuencia, a grandes rasgos, fue una expansión de la estructura de la seguridad social que buscaba contener las capas expulsadas del mercado laboral formal.

El mercado laboral hoy

La situación actual del mercado de trabajo da cuenta de las transformaciones que vienen ocurriendo en la estructura económica argentina en los últimos años. La caída de los ingresos reales de los trabajadores y trabajadoras desde 2015 es el correlato de la modificación

Las políticas reunidas en el Consenso de Washington fueron adoptadas por la mayoría de los países occidentales como recetas para el crecimiento. Argentina —que había sido sede de experimentos neoliberales durante la dictadura cívico-militar de los setenta— adhirió a este mantra, esta vez por medio de gobiernos democráticamente electos. El nuevo paradigma consistió en la implementación de políticas de ajuste fiscal, apertura importadora y reformas en la regulación de los mercados en pos de eliminar obstáculos para el movimiento del capital transnacionalizado. Como consecuencia de esta batería de transformaciones, la economía viró, con efectos marcados en el mercado de trabajo.



estructural en la composición del mercado laboral. Esta nueva composición implica una tendencia hacia la informalización y aumento de la participación de mano de obra de baja calificación.

Actualmente, Argentina se encuentra en una situación macroeconómica delicada, que combina escasez de divisas, alto nivel de endeudamiento con el sector externo, desequilibrio fiscal y fuerte contracción de los ingresos causados por la sequía extraordinaria de 2023. A su vez, los desafíos de estabilización macroeconómicos se agudizan en el marco de una economía en recesión con alta inflación, que se halla por encima del 110% interanual y podría cerrar el año en un nivel superior.

Sin embargo, el contexto no está exento de particularidades. Los últimos datos de empleo proporcionados por el INDEC —primer trimestre 2023— arrojaron incrementos de las tasas de actividad y de empleo que ascendieron a 48,3% y 45,0%, respectivamente. La tasa de actividad mide la población económicamente activa (PEA) sobre el total de la población, mientras que la segunda variable estima la proporción de personas ocupadas con relación a la población total.

Lo interesante está en que la tasa de empleo muestra un crecimiento interanual de 1,7% —alrededor de un millón de trabajadores y trabajadoras— absorbidos por el mercado laboral, en el contexto económico descrito. ¿Cómo se explica esto? Una explicación posible radica en que, ante la caída de los ingresos por la aceleración inflacionaria, hay miembros del hogar que se ven obligados a buscar un ingreso. Es decir, el aumento de la tasa de actividad podría estar explicado por el incremento del número de personas que antes no se encontraban en la búsqueda de trabajo y ahora pasan a formar parte de la población económicamente activa.

En cuanto al nivel de ingresos, si se analizan los datos publicados por el INDEC, los salarios se vienen reduciendo en términos reales. A abril de 2023, la institución registró una variación interanual de 103,8% en los salarios —promedio que incluye sector privado registrado, sector privado no registrado y empleo público—, mientras que la inflación acumulada del mismo período ascendía a 108,8%. Esta caída en los ingresos reales de la población se agudiza al hacer zoom en los trabajadores informales: el INDEC reportó un crecimiento interanual de los salarios de este segmento de 77,5%, esto es 31,3% por debajo de la evolución del índice de precios.

A su vez, al desgarnar el aumento de la tasa de empleo, siguiendo el análisis de Juan Manuel Telechea en la publicación Cenital:





La mitad de los empleos fueron generados por el sector registrado y la otra mitad por el sector informal [...] la gran mayoría de la mejora en el empleo, si bien es un dato positivo en este contexto, refleja la fragilidad y el deterioro del mercado laboral, ya que la gran mayoría de los puestos de trabajo creados son de baja calidad [...] se redujeron de manera notable aquellos con estudios universitarios completos mientras que aumentaron de manera significativa los que solo demandan secundario completo [...] los que más se incrementaron fueron los de los operativos, mientras que se redujeron los de los técnicos y los de los profesionales. (Telechea, 2023.)

Las características del mercado laboral están íntimamente ligadas a la estructura productiva y al funcionamiento de la economía. Emerge entonces el cuestionamiento sobre el rol que debe asumir el Estado frente a este escenario. Parecería ser que nos encontramos frente a una estructura estatal que aún no ha sido capaz de identificar y asimilar los cambios ocurridos en el seno de la sociedad, sea por efecto de la globalización, de la transformación en las formas de empleo acelerada por la pandemia o por la falta de pericia de los gobiernos para consolidar un sendero de crecimiento sostenible, entre muchas explicaciones posibles.

Unos de los casos paradójicos que ilustran las fallas de la lógica estatal vigente es el de la economía del conocimiento (actividades relacionadas con desarrollo de software, programación, entre las actividades destacadas). Argentina es un país competitivo en este rubro, ya que tiene recursos humanos calificados que resultan baratos en dólares para las empresas del exterior. Las distorsiones macroeconómicas y la falta de plasticidad del Estado promueven la informalidad en este campo. Si bien no es un detalle menor que se trata de servicios profesionales globalizados y que pueden eludir con mayor facilidad que otros los registros públicos, es un caso ilustrativo para pensar en los desafíos que tiene pensar el Estado en el siglo XXI. ¿Cómo lograr que quienes exportan estos servicios lo hagan de manera formal, inscribiendo sus actividades e ingresando divisas? Más allá de los juicios morales que puedan existir en torno a esta situación, la política pública no debe pensarse en términos éticos sino de incentivos. Registrar las actividades debería ser más redituable que evadir. Desde ya que la decisión individual puede privilegiar tributar frente al riesgo de ser hallado por la autoridad de aplicación en una situación irregular, pero el Estado no cuenta con capacidades para perseguir y penalizar a todos aquellos que estén

Las características del mercado laboral están íntimamente ligadas a la estructura productiva y al funcionamiento de la economía. Emerge entonces el cuestionamiento sobre el rol que debe asumir el Estado frente a este escenario. Parecería ser que nos encontramos frente a una estructura estatal que aún no ha sido capaz de identificar y asimilar los cambios ocurridos en el seno de la sociedad, sea por efecto de la globalización, de la transformación en las formas de empleo acelerada por la pandemia o por la falta de pericia de los gobiernos para consolidar un sendero de crecimiento sostenible, entre muchas explicaciones posibles.



fuera de la norma. Sin un diagnóstico realista de las capacidades y las herramientas disponibles no hay planificación que funcione, y parece ser una falla en la configuración actual del Estado.

Cuando afirmamos que se registra un progresivo debilitamiento de la incidencia del Estado en la conducción del ciclo económico, nos referimos a este tipo de situaciones. Viendo el aumento de la informalidad y las características cambiantes del empleo, parecería que la reforma laboral tantas veces discutida a nivel institucional ya ha ocurrido —y está ocurriendo— de facto, sin que haya sido el Estado un agente activo en la nueva configuración de los hechos.

Pobreza y futuro

Si se pone la mira en el futuro, el panorama tampoco es alentador. Los datos recientemente revelados por el INDEC indican que, en el segundo semestre de 2022, la pobreza ascendía al 39,2% de la población (once millones y medio de personas).

La situación se torna aún más preocupante al mirar al interior de este número. Allí se ve que el 54,2% del segmento de la población entre cero a catorce años es pobre. Además, dentro del siguiente segmento etario, que incluye a quienes tienen entre quince y veintinueve años, hay un 45% de pobres.

La pregunta que nos guía es qué Estado necesita la Argentina para promover un proyecto de desarrollo a largo plazo. Es una pregunta amplia que dispara la atención en múltiples aristas, pero no puede soslayarse la situación



de la población más joven, que por ley de la naturaleza será la protagonista de nuestro país en el futuro próximo. ¿Qué posibilidades de desarrollo tiene un país cuyos niños, niñas y adolescentes son pobres? ¿Qué clase de inserción posible tendrán en términos de empleo? ¿Qué herramientas tienen para formarse e integrarse a la sociedad?

No casualmente el desempleo juvenil prácticamente duplica el promedio nacional. No puede dejar de tomarse esta agenda como una prioridad en la planificación del futuro del país. Si la situación hoy es complicada, en el futuro lo será también y Argentina contará con menos población capaz de integrarse a circuitos formales y prósperos, sin capital social, cultural ni formación técnica-profesional.

De acuerdo con una investigación desarrollada por el CIAS y Fundar, y a modo de ilustración, en 2019 “por cada peso que el Estado gastaba en asignaciones familiares para niños pobres, gastaba cinco pesos en pensiones para adultos mayores pobres”. A su vez, la inversión destinada a programas de cooperativas de la economía popular era once veces el presupuesto asignado a los subsidios para preservación o promoción del empleo formal (Schipani, Zarazaga, y Forlino, 2021).

Reflexiones finales

En estas páginas procuramos presentar algunas dimensiones que dan cuenta de la necesidad de reconfigurar el Estado en pos de un proyecto de desarrollo.

Las transformaciones en el mercado laboral, el crecimiento acelerado de la informalidad y el caso ilustrativo del sector de la economía del conocimiento son apenas algunas dimensiones que dan cuenta de que el Estado no posee hoy un plan de desarrollo de sus fuerzas productivas ni una estrategia de inserción en la economía mundial.

La economía internacional y el orden geopolítico cambian aceleradamente, así como el desarrollo tecnológico es exponencial. La configuración presente de un mundo altamente globalizado obliga a tomar nota y a diseñar una estrategia consistente de integración. Argentina cuenta con oportunidades en varios sectores, como yacimientos de recursos naturales aún no explotados y sectores cuyos servicios pueden ser exportados competitivamente. Para que en la economía doméstica haya valor agregado y no mero extractivismo, se requieren capacidades estatales y diseños institucionales acordes.

El desafío es emprender un camino de reconstrucción institucional basada en el fomento de los sectores más competitivos y en crecimiento, garantizando el futuro de las

Si bien la economía se trata de la asignación de recursos escasos, y la delicada situación de las cuentas nacionales así lo atestiguan, nos encontramos hoy con un Estado que no está priorizando el futuro: en este momento más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de pobreza, sin garantía de acceso a la salud y a una educación que los prepare para el mundo del futuro. Así, Argentina dejará de contar con recursos humanos calificados, un activo que lo distingue en la región. Este mal pronóstico convive con un presente del mercado laboral de bajos ingresos y con tendencia hacia empleos de menor intensidad.



generaciones más jóvenes.

Si bien la economía se trata de la asignación de recursos escasos, y la delicada situación de las cuentas nacionales así lo atestiguan, nos encontramos hoy con un Estado que no está priorizando el futuro: en este momento más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de pobreza, sin garantía de acceso a la salud y a una educación que los prepare para el mundo del futuro. Así, Argentina dejará de contar con recursos humanos calificados, un activo que lo distingue en la región. Este mal pronóstico convive con un presente del mercado laboral de bajos ingresos y con tendencia hacia empleos de menor intensidad.

No hubo ni habrá proceso de desarrollo planificado que no tenga al Estado como un actor fundamental. El ordenamiento macroeconómico es un primer paso necesario, mas no suficiente, para fomentar el desarrollo de los sectores más dinámicos de la economía y la integración social.

¿Qué Estado necesita la Argentina para promover un proyecto de desarrollo a largo plazo que disminuya el rol del asistencialismo en la erradicación de la pobreza y la desigualdad? Un aparato estatal con capacidades para 1) priorizar agendas de integración y desarrollo, 2) contener a las personas en sus necesidades básicas y 3) proyectar la formación de las nuevas generaciones en pos de la inserción en sectores dinámicos. En otras palabras, un Estado que conduzca política y democráticamente el proceso de desarrollo para garantizar que el crecimiento realmente reduzca la pobreza y disminuya progresivamente el rol de las transferencias sociales en la vida de cada uno de sus ciudadanos. **CX**

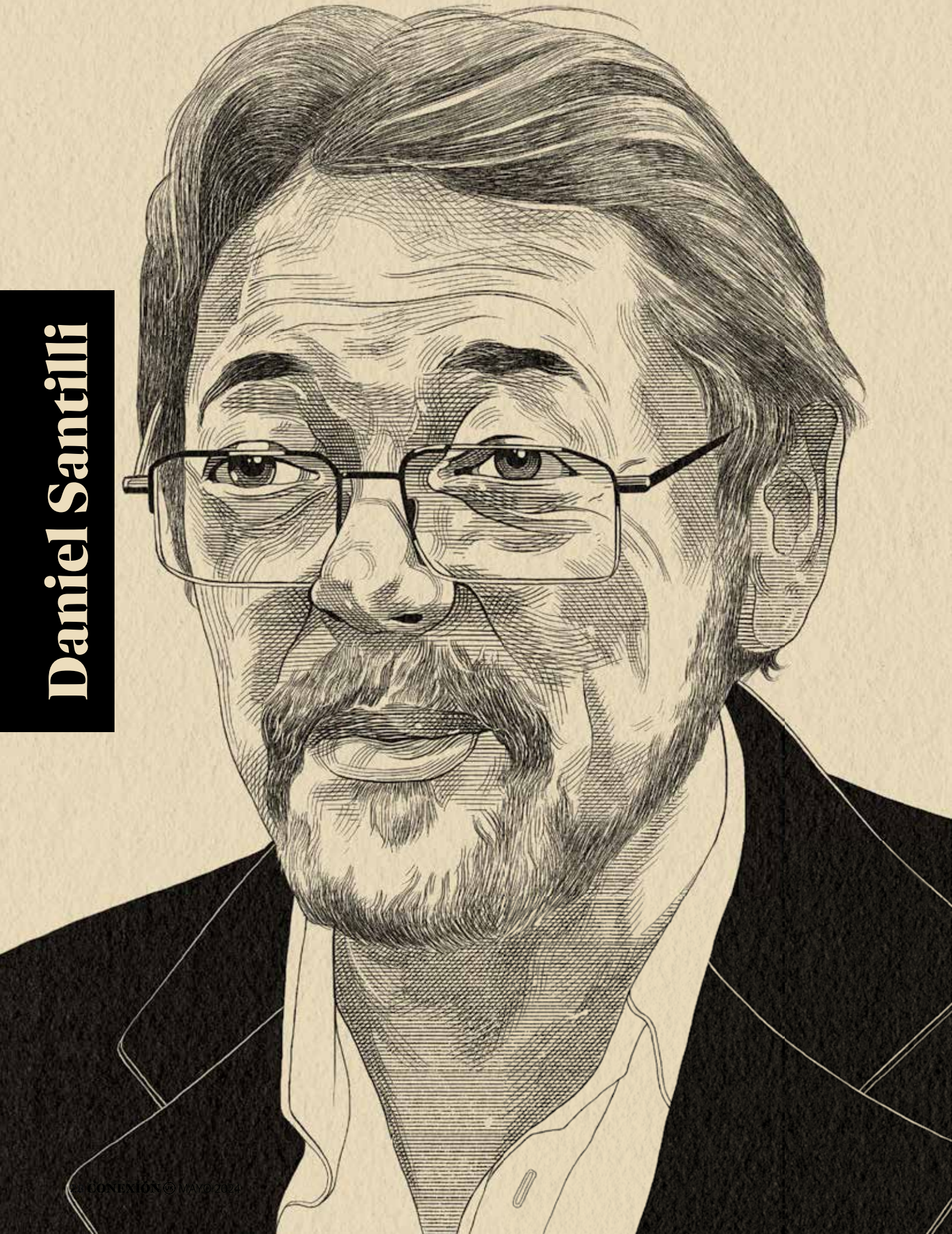
(*) Agustín Farbiarz es licenciado en Ciencias Políticas (UBA), maestrando en Planificación Urbana y Regional (PROPUR-UBA). Ex Director de Promoción del Consumo de la Secretaría de Comercio, actualmente en Zigla, donde brinda servicios de consultoría para organizaciones con impacto social.

Referencias. Polanyi, K. (2017). La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica.

Schipani, A., Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente. Buenos Aires: CIAS + Fundar. (<https://www.fund.ar/> y en <https://www.cias.ar/>)

Telechea, J.M. (28 de junio de 2023). “Milei y los anteúltimos”, Cenital. <https://cenital.com/milei-y-los-anteultimos/>

Daniel Santilli



**«La pobreza es una
consecuencia de
la desigualdad,
de concentración
de la riqueza»**

Por Tomás Delgado

Ilustración Maxi Amici

Desde la Argentina del siglo XIX a hoy ha habido grandes fluctuaciones en los índices de desigualdad, medida como una relación entre demografía, posesión de la tierra y crecimiento económico. Hoy la Argentina es más pobre que desigual, y los estudios históricos ofrecen pistas significativas para una mirada más amplia sobre nuestra situación.

Daniel Santilli. Doctor en Historia, por la Universidad de Buenos Aires; investigador del Instituto Ravignani en historia económica y demografía histórica. Ha publicado los libros *La desigualdad en Argentina. Apuntes para su historia, desde la colonia a nuestros días* (2019) y *Quilmes. Una historia Social* (2012). Ha compilado el libro *Niveles de vida en un país en ciernes* (2020) y junto a Raúl Fradkin y Jorge Gelman *Rebeldes con causa. Conflicto y movilización popular en la Argentina del siglo XIX* (2014).

Daniel Santilli: nos ha interesado mucho tu libro Apuntes sobre la desigualdad en la Argentina... ¿Qué te motivó a escribirlo?

Uff... desde ya, la desigualdad histórica. Fui militante en los setenta, luego me dediqué a estudiar, pero hacia fines de los noventa estaba trabajando con Jorge Gelman en otra cosa —la cuestión de los embargos rosistas— y encontré en el archivo una lista sobre un impuesto de contribución directa. Entonces nos dimos cuenta de que se podía trabajar la desigualdad a partir de ese dato. Ahora bien, ese fue el hallazgo, pero la pregunta es por qué nos interesó la desigualdad en ese momento.

Era 1999 y Argentina era desigual 100%. Yo digo siempre que la historia es opinión, aparte de los hechos que son comprobables, todo lo demás es opinión. Así que a partir de ahí empezamos a pensar la desigualdad: para buscar los hechos.

En un contexto en el que la desigualdad avanzó como nunca se había visto, ¿no?

Sí, sí, como nunca. En el 2001 Argentina estaba entre los más desiguales de América Latina, cuando siempre había sido uno de los menos desiguales. Ahora mismo es uno de los menos desiguales, a pesar de todo.

En este momento, la desigualdad no es tan alta. Lo que es alta es la pobreza. Porque la desigualdad tiene que ver con el ingreso: si todo el mundo tiene algún ingreso entonces la desigualdad baja inmediatamente. Exactamente eso pasó en el 2001: la desigualdad era tan alta porque mucha gente no tenía trabajo, no tenía ningún ingreso. Pero ahora la desigualdad es diferente porque hay prácticamente pleno empleo —hay sólo 6% de desempleo—. Lo que pasa es que los sueldos no alcanzan.

Pero se podría hablar de la calidad del empleo, porque hay un sector en relación de dependencia, otro semi-informal —es decir monotributista— y otro directamente informal.

Los sociólogos lo llaman “heterogeneidad estructural”, sí.

Te quiero preguntar entonces por algo puntual que tratás en el libro, pero que me gustaría que nos expliques aquí. ¿Podés explicar la diferencia entre la desigualdad y la pobreza?

Sí. La relación es inmediata: la pobreza es la vulnerabilidad que padece el grupo familiar al que no le alcanzan los ingresos para completar una serie de necesidades que le permitirían proyectarse y reproducirse. La desigualdad es la distancia que hay entre los que más

tienen y los que menos tienen. No se miden los montos sino la distancia que media entre ambos polos. Es tan desigual la relación de 1 a 10 como de 100 a 1000. La desigualdad es estática, absoluta. En cambio, la pobreza es relativa porque la línea de pobreza está fijada de antemano. La definen los Estados sobre la base de cierto criterio: ahí vemos las mil novecientas catorce calorías por persona que es el límite mínimo de subsistencia. La Argentina siempre estuvo por encima de eso, al igual que muchos países del mundo. Además, la pobreza es actualmente una consecuencia de la desigualdad, de la alta concentración de la riqueza.

Por eso está mal cuando en los medios se compara la pobreza entre los países de Latinoamérica, pero desconocemos la metodología que se usa para medirla en cada país...

Sí, aunque hay dos metodologías básicas. Una es la pobreza por ingreso individual y la otra es la pobreza familiar. En realidad, nos guiamos por la pobreza familiar. Pero muchas veces se toma la otra porque por ahí da un poco más... se especula. Sin embargo, con la desigualdad no se puede especular.

Ahora, puede suceder que la pobreza baje y la desigualdad aumente en algunos países del mundo... En China, por ejemplo.

China es un caso especial, porque los niveles medios de ingresos apenas son comparables con los más bajos de Estados Unidos. Pero en Argentina también pasó eso (alta desigualdad y baja pobreza). En el siglo XIX la desigualdad era muy grande, sobre todo por la forma en que podía medirse, en relación con la riqueza, a partir de los listados de impuestos. Entonces había una gran desigualdad, pero menor pobreza que la que se podía esperar. ¿Por qué? Porque en ese momento, la pampa húmeda no tenía mano de obra, por lo que se pagaban muy buenos sueldos. Entonces el nivel de vida no era malo. Después cayó... y ese es otro tema.

¿Podrías explicar esta relación que planteás en tu libro como un triángulo: demografía, concentración de la tierra y crecimiento económico? ¿Cómo interactúan esas tres variables y por qué es fundamental para medir el crecimiento de la desigualdad en una sociedad?

La propiedad de la tierra concentrada, como te decía recién, no significa desigualdad de ingresos. Pero uno supone que en la medida en que la propiedad de la tierra está muy concentrada la desigualdad del ingreso también tiene

que estar muy concentrada. Hay un cálculo que hace Roy Hora donde muestra exactamente esa distancia. Yo no trabajé nunca con ese cálculo, es decir establecer el ingreso a partir de la riqueza de la tierra. Pero el tema con la concentración de la propiedad es que en algún momento la desigualdad de la posesión de la tierra fue muy grande, pero había mano de obra suficiente (no excedente); entonces el propietario podía aumentar el arriendo a niveles donde el arrendatario ya no podía pagarlo. Entonces se produjo lo que se denominó el “Grito de Alcorta”. Ese es el puntapié inicial del declive del modelo agroexportador.

También me preguntaste por el crecimiento económico: este tiene que ser lo suficientemente alto como para que dé de comer a la población creciente. Durante la etapa del modelo agroexportador, la población crecía por inmigración y durante mucho tiempo alcanzó, pero luego ya no. No tanto porque la tierra no producía o la economía no crecía sino porque era apropiada por los dueños de la tierra, que podían hacer crecer los arrendamientos a causa de la mano de obra disponible.

Claro, iban cambiando las condiciones estructurales y no hacía falta repartir tanto la torta.

Exacto. Era tremendo. En ese momento se tiraba manteca al techo, literalmente. El dicho tiene un anclaje en hechos ciertos: ponían la manteca en el cuchillo y la disparaban como catapulta de modo tal que quedaba pegada al techo. Los dichos siempre tienen alguna relación con la realidad.

En esa época, entre 1903 y 1913, Argentina creció a razón del 7% anual, fueron diez años en los que duplicó su producto bruto interno. Pero sin distribución.

Ese crecimiento se repitió después, entre 2003 y 2013, con el auge de la soja, exactamente cien años más tarde. Es el segundo momento de mayor crecimiento de la Argentina, pero la diferencia es que en este caso se distribuyó mejor. Claro que con otras condiciones históricas.

En el libro ustedes utilizan criterios antropométricos para abordar la pobreza y la desigualdad. Para mí fue muy interesante porque es poco usual. ¿Por qué lo eligen como un criterio relevante?

Bien, lo explico. Las personas, si han sido bien alimentadas durante la primera niñez, van a alcanzar alrededor de los veinte años la estatura máxima que su genética les permite. Si tenemos una gran masa de datos podremos comparar esta información cronológicamente, y lo cierto es que las tenemos porque las

medidas antropométricas se toman masivamente en la conscripción, en el ingreso a las escuelas, en la universidad. Entonces, el análisis es así: si la estatura creció entre las diferentes cohortes, aumentó el nivel de vida o la inversa. No tiene importancia la altura sino la diferencia. Esto es importante, por eso viene bien la discusión.

¿Cuál es la discusión?

La discusión es si la estatura debe ser la misma para todo el mundo y no, no debe ser la misma: seguramente un africano sea mucho más alto que un español o un italiano del norte y es probable que esté mucho peor alimentado.

En síntesis, de la masa de datos con los que se cuenta al respecto podemos medir no el ingreso monetario sino el nivel de vida que ha alcanzado la población: las medidas antropométricas te permiten saber si han usado el aumento de los ingresos para mejorar su nivel de vida o lo ahorraron, lo despilfarraron, lo invirtieron, etc. Aunque emborracharse todas las noches también es mejorar el nivel de vida, no hace crecer la altura. Por eso el índice de las medidas antropométricas es interesante, aunque tiene sus problemas.

¿Cuáles son?

Por un lado, la masividad. Tenés que contar con un gran volumen de datos porque si no entra la variable de las diferencias genéticas. El otro inconveniente muy serio —y para la Argentina lo es— es la movilidad interna: muchas veces los chicos crecen en relación con las condiciones en las que se desarrollan. Por ejemplo, un niño que vive en Jujuy y estuvo mal alimentado allí, luego se muda a Buenos Aires y empieza a crecer, esto puede llevar a sacar conclusiones erradas sobre las condiciones de vida de Jujuy. Después están las diferencias geográficas, ecológicas, climáticas.

De todos modos, yo no hago antropometría sino que tomo esos datos. Yo me especialicé en el siglo XIX y todo lo que hago sobre el XX es recolectar datos de otros investigadores y trazar una línea, contextualizarlo en la historia, porque en general esos datos provienen de economistas.

Hay una cosa para pensar que es la siguiente: hecha la distinción entre desigualdad y pobreza; descrito el triángulo entre demografía, distribución de la tierra y crecimiento; explicado el rol de los datos antropométricos, ¿podrías periodizar la evolución de la desigualdad entre el siglo XX y el XXI, de manera que tengamos una foto de cada momento?

Nuestros estudios —uso el plural porque una



FOTO ISTOCKPHOTO

buena parte de los estudios estuvieron hechos con Jorge Gelman, quien falleció en 2017, y porque somos un equipo de investigadores—comienzan con Buenos Aires, porque es de donde más datos hay.

Comenzamos en el siglo XVIII. En ese momento, la desigualdad era muy alta desde el punto de vista de la propiedad de la tierra. Porque hay grandes extensiones que estaban en manos de la Iglesia: conventos, colegios o instituciones eclesíásticas. Pero era una tierra que se explotaba muy poco, entonces lo que valía era la propiedad en sí misma: como aditamento de honor para algunos, como reserva de valor para otros. Pero no producía; era ociosa. En Buenos Aires la tierra fue ociosa hasta 1820: todo lo que se exportaba por Buenos Aires (cueros y otros bienes) venía de otros espacios, porque la ciudad se dedicaba al comercio principalmente. Los productos se extraían en Entre Ríos, Santa Fe, la Banda Oriental —cueros—, aunque la élite porteña vivía de ese comercio. Esa es una medición de 1780.

La siguiente medición que pudimos hacer es en 1839, cuando está en auge total el modelo ganadero: la pampa tenía tres millones de cabezas de ganado. Entre 1780 y 1839 hubo una baja de la desigualdad notoria, muy notoria por efecto del siguiente proceso que nosotros suponemos: desde fines del siglo XVIII y hasta la Revolución, la desigualdad aumentó por la apropiación de la tierra. Pero la consecuencia de la Revolución, la guerra, hizo disminuir la desigualdad. ¿Por qué? Porque hubo que aportar dinero para financiar la guerra. La guerra siempre destruye riqueza entre los ricos. Los pobres ponen el cuerpo.

Y los ricos, los capitales.

Claro, los ricos ponen el capital. Entonces por eso bajó la desigualdad. Es probable que haya bajado hasta el fin de la Guerra de la Independencia, 1820-1825. Después, en algún momento, empezó a subir otra vez. En 1839 la desigualdad es alta pero muchísimo más baja que en 1780.

Entre 1839 y 1855, la desigualdad se mantuvo estable; por lo menos hasta la caída de Rosas, porque Rosas basaba todo su poderío en estar bien con los labradores y los peones. Entonces, la desigualdad no aumentó, o aumentó muy poco, en ese período.

A partir de 1855 empezó a crecer nuevamente. Hubo un momento en que el crecimiento de esa desigualdad se frenó porque se distribuyeron los ejidos municipales de los pueblos de la provincia. Sin embargo, para la siguiente medición que hacemos, en 1895, la desigualdad ya era muy alta. En 1914 era prácticamente igual que en 1780.

Pero la diferencia entre un período y otro es muy grande: ahora la tierra es un bien de producción.

Hay más empleo, más riqueza, más hogares que perciben un ingreso. Así que probablemente la pobreza haya bajado aunque la desigualdad fuera alta.

Sí, podemos suponer eso, pero también sabemos que la población había crecido mucho y que empezaba a haber estos problemas que contaba antes: el Grito de Alcorta (es decir el conflicto entre los arrendatarios y los dueños de la tierra), la conflictividad en la ciudad (La Semana Trágica, la Huelga de Inquilinos), todo esto que pasó en la primera década del siglo XX.

Entre 1914 y 1970 tenemos un problema: no se pueden hacer cálculos sobre la desigualdad tal como la medíamos en el siglo XIX, con el coeficiente de Gini porque a partir de ese momento se empezó a medir el salario real. Ese es el dato que tenemos, pero lo cierto es que no todo el mundo trabaja y hay que ver cómo se tomaban los salarios que no son formales. Así que a partir de aquí hablamos de desigualdad de ingresos, no de riqueza.

Volvemos a hablar de desigualdad de riqueza cuando empezó a pagarse el impuesto a las ganancias, en 1932. Ahí se notó una desigualdad fenomenal: se mide de qué porcentaje del PBI se apropia el 1%, el 0,1% y cuánto le queda al 40%... Ahí la desigualdad, en 1930, era muy alta y seguirá creciendo hasta 1943. En ese momento, y con altibajos, bajó hasta 1975. Y a partir de esa fecha, con la dictadura y luego el menemismo, la desigualdad volvió a subir. Aquí volvemos a medir con el coeficiente Gini y se ve que a partir de los 90 y luego del pico de 2001, empezó a caer, bajó hasta el 2012 y se estancó.

Durante el macrismo subió un poquito, pero tampoco mucho. Hoy el coeficiente Gini está en 42 o 43 (desigualdad de ingresos) contra el 54 que fue el pico de 2001.

¿Y al día de hoy, comparada con el macrismo?

Está un poquito más baja, pero muy poco. No varió tanto. Si no no habría ganado Milei las PASO.

El coeficiente Gini se mide por ingreso, no por la riqueza. Si todos tienen trabajo la desigualdad no es tan baja, pero el nivel de vida



es bajo porque los sueldos son bajos. Ayer decía Alfredo Zaiat en el diario Página/12 que el problema de que haya ganado Milei es la malísima distribución de los ingresos que hay desde hace ocho años, que es una gran parte del problema.

¿Cómo está hoy la desigualdad en 2023 y qué perspectivas hay?

Si hablamos de la distribución de la riqueza —que es muy difícil de medir porque los ricos no informan lo que tienen— podemos hacer algunas deducciones, porque hay muchas puntas para investigarla. Una de ellas es la estadística de formación de activos externos que es lo que denominamos comúnmente



FOTO ISTOCKPHOTO

“fuga” que no es exclusivamente el dinero que se va afuera, es también el que se va abajo del colchón. Otro dato es el impuesto a las ganancias (aunque sabemos que puede estar subdeclarado), y otro, el dato de los sueldos más altos. Tomando en cuenta toda esa información la desigualdad de la riqueza es muy, muy alta, así como la concentración empresarial, que es tremenda. Ahí hay un error muy serio del kirchnerismo que permitió seguir concentrando durante todo su gobierno. La cara más visible es la fusión Cablevisión-Multicanal, cuando Cablevisión ya era de Clarín... Y luego con Telecom.

Eso ya fue con el gobierno de Macri.

Sí, tenés razón. Entonces, si se pudiera hacer hoy un estudio sobre la riqueza, la desigualdad sería realmente muy alta. La desigualdad de ingresos bajó impresionantemente, cerca de 15 puntos, hasta 2012. Ahí se planchó, pero a partir del 2015 —y luego con la pandemia— volvió a subir.

Ahora bien, si miramos esta desigualdad a lo largo de toda la democracia —no empezó a medirse en 1983, sino en 1986— estamos exactamente igual que entonces. O sea que los cuarenta años de democracia no lograron reducirla.

Es decir que en toda la etapa, sin mirar las fotos eventuales, hay una continuidad muy fuerte.

Sí. El salario real fue mucho más bajo en todo este período, desde el gobierno de Alfonsín. Ya había caído por la dictadura, de modo que seguimos perdiendo. Además, el último dato que tenemos sobre desigualdad de la riqueza es de 2003 aunque suponemos que es muy alta.

La otra cuestión que se usa para medir también es la distribución funcional del ingreso: la parte del PBI que se queda el capital y la parte que va a los trabajadores. Hubo dos momentos y medio en la historia argentina en que hubo picos, puntos máximos. Un pico es 50% para cada parte. Aunque esto también es discutible: ¿por qué no debería ir más para los trabajadores, dado que son muchos más?

Uno de estos puntos es en 1953/1954, el siguiente es en 1974 y el último digo que es medio punto porque es en 2015. En ese momento el Indec no era confiable, así que podemos pensar que tal vez no se llegó a ese punto máximo de distribución igualitaria, pero la tendencia era esa.

Durante toda la democracia hay fluctuaciones tremendas. Se llega a que el trabajo se lleve el 29% dos veces, una en la hiperinflación (1989) y con la salida de la convertibilidad.

Esto quería decir: la excusa para que el capital pida más cuota del PBI es porque tiene que invertir para mantener los niveles productivos. Sin embargo, está probado que en los momentos en que más saldo a favor tenía el capital, la inversión no superó nunca el 20% del PBI. Siempre ha sido fijo, es decir que no reinvierte: las ganancias se van. Inclusive cuando no hay toma de deuda.

Después del acuerdo de la deuda, en 2005, y el pago al FMI, la deuda externa quedó congelada pero en cambio la “fuga” siguió creciendo. ¿De dónde salía el dinero que se fugaba? De las exportaciones, de la venta de la producción nacional. **OX**

Una red comunitaria de supervivencia en el barrio La Carbonilla





Susana es delegada en el barrio popular La Carbonilla, donde ella y sus compañeras trabajan en cooperativas con financiación estatal para dar de comer a los vecinos, recolectar los residuos y mejorar las condiciones habitacionales. El salario es magro y ninguna llega a fin de mes con las asignaciones, por lo que dependen del sistema de apoyo mutuo que crearon en los últimos veinte años.

Por Mercedes Funes

Fotos Daniel Pessah

El servicio público de recolección sólo llega hasta la entrada, pero las calles de La Carbonilla son limpias y prolijas. Fueron las mujeres del barrio que bordea las vías del ferrocarril San Martín, en La Paternal, las que armaron la cooperativa que se ocupa de recoger la basura casa por casa. No fue fácil: primero hubo que convencer a los vecinos de que las dejaran pasar con sus carretillas por las calles internas del asentamiento. Lo mismo pasa con las cuadrillas de electricidad que consiguieron instalar conexiones seguras en las viviendas con materiales que les da la Secretaría de Integración Socio-Urbana de la Nación.

A La Carbonilla tampoco entran las ambulancias, y ya se sabe lo que tardan en dar turnos en los hospitales. Así que las mujeres, cuyo centro comunitario es el comedor que armaron hace casi quince años, también montaron una salita con lo mínimo, dos enfermeras sentadas bajo un gazebo toman la presión, aconsejan y eventualmente reparten medicamentos de venta libre: un paracetamol, un ibuprofeno, o algo para el dolor de estómago. Sobre todo hacen lo que nadie haría afuera por sus pacientes: los conocen, los escuchan y llevan un registro manual pero pormenorizado de sus historias clínicas.

El miércoles que la encontramos, Susana, la encargada del comedor, llega tarde a la cita. Viene de girar por dos hospitales. Hace una semana le diagnosticaron diabetes, le dijeron que fue por el estrés. Ella cuenta que es un problema emocional. Ahora tiene que hacerse análisis, pero uno de los centros estaba cerrado. Salió antes del amanecer con su frasquito y lo tuvo que tirar por el camino: no había quién lo recibiera. Por lo menos consiguió el kit para medirse la glucosa. Le dijeron también que tiene que cambiar la dieta, justo a ella que hace magia para ofrecerle un menú más o menos variado a las familias que dependen del comedor Señor de los Milagros para tener un plato caliente en la mesa.

Al principio fue darles la merienda a los chicos en la puerta de su casa. Dice que fue todo a la vez: había comenzado a militar en un movimiento popular —La Dignidad, de extracción camporista, que hoy tiene fuerte presencia en el asentamiento— y se le hizo carne la necesidad de los otros. Consiguió que le dieran alimentos y leña para abrir dos veces por semana, pero el hambre estaba ahí todos los días y también los chicos golpeando a su puerta.

Susana es peruana, como la mayoría de los habitantes de La Carbonilla, que se calcula son cerca de cinco mil. Llegó a la Argentina en 2004, a los treinta años, siguiendo a su

El éxito en la vida también depende de la modificación de tu entorno para ajustarlo a las necesidades de tu cerebro único. A eso se le llama la construcción de un nicho.

Los científicos están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno estático podrían, ellos y sus cuidadores, alterar el entono. La cibernética y la cultura informática pueden, por ejemplo, ser espacios muy favorables para las capacidades de personas autistas.

pareja que había venido en busca de trabajo seis meses antes. En Lima dejaron a sus tres hijos, que quedaron a cargo de los abuelos hasta que pudieron traerlos, en 2007. Primero alquilaron una pieza en un conventillo de Villa Crespo, sobre la avenida Juan B. Justo. Hasta que la organización social les dio los materiales para construir su vivienda en el barrio que habían comenzado a ocupar grupos de cartoneros tras la crisis de 2001.

Cuando la invitaron a militar se anotó en distintos talleres —de política, de cocina, de tejido—, sobre todo porque era una forma de distraerse de la tristeza por tener a sus chicos lejos. Y le terminó gustando cada vez más el trabajo social. Entonces dejó el empleo que había conseguido en una fábrica textil y se volcó totalmente a la asistencia de las necesidades de sus vecinos y a retomar la crianza de sus hijos. “Cuando tuve mi casita pude traer a mis nenes y armamos el merendero”, dice sentada en una mesa de la precaria construcción que alberga lo que hoy es el comedor que maneja junto con otras mujeres. De lunes a viernes le dan el almuerzo a doscientas personas del barrio que ahora ya hacen fila afuera con sus táperes y cacharros.

Comenzar con nada

“Arrancamos siendo veinte mujeres que venían hasta de la provincia para colaborar y llevarse un plato de comida —cuenta Susana—. Después se peleó para que pudiéramos dar más que dos meriendas. Al principio agregamos cenas y, con la pandemia, logramos que fuera una boca para varios barrios y nos dieran más alimentos, que también recibimos por donaciones”. Es que las filas se habían vuelto cada vez más grandes. “Eran inmensas —dice Susana—, y no daban abasto”.

Durante el aislamiento obligatorio por el Covid no pararon un segundo. Hubo que buscar la forma de seguir abriendo y cumplir con las normas de higiene. Se organizaron en burbujas y fueron rotando las cocineras cada vez que una se enfermaba. Ahora el trabajo en las distintas cooperativas ocupa todo su tiempo: arrancan en la cocina, pero de lunes a sábado siguen con la recolección de la basura toda la tarde. “Ese trabajo, igual que todo, lo ganamos con lucha”, dice orgullosa y cuenta que en la cuadrilla, que también funciona muy temprano por la mañana, hay un solo varón.

Ellas saben cómo meterse entre los pasillos más cerrados del asentamiento a fuerza de simpatía. Pasan gritando “¡Saquen la basura!” y llenan las carretillas con bolsas que descargan sólo en los contenedores que están afuera. Se dividen el barrio en dos mitades, a un lado y al otro del “country”, que es como llaman







El éxito en la vida también depende de la modificación de tu entorno para ajustarlo a las necesidades de tu cerebro único. A eso se le llama la construcción de un nicho. Los científicos están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno estático podrían, elno estático podrían, ellos y sus cuidadores, alterar el entono. La cibernética y la cultura informática pueden, por ejemplo, ser espacios muy favorables para las capacidades de personas autistas.

a un sector de casas sólo accesibles cruzando una reja cerrada con candado. A ellas les abren.

Parte del armado del comedor se logró vendiendo viandas: así compraron los utensilios básicos. Después crearon una página web que se transformó en un puente para recibir nuevas donaciones, como las ollas, las cocinas a gas y las garrafas que reponen una vez por semana. Las trabajadoras perciben un ingreso social como cooperativistas que ronda los cincuenta y cinco mil pesos por mes. No alcanza, por lo que la mayoría hace changas. “Casi todas mis compañeras son feriantes — explica Susana—. Compran ropa de bajo costo en la feria La Salada y la revenden en Parque Centenario, el Bajo Flores y otros barrios”. Es lo que hace, por ejemplo, Marisa, que percibe un salario social por el programa nacional Potenciar Trabajo, que también es de alrededor de cincuenta mil pesos.

Organizarse

Fueron probando distintas maneras de optimizar la entrega de porciones de comida. Ahora la gente se anota por la mañana y ellas le sellan la mano. “Antes le dábamos un cartoncito, pero lo perdían”, dice Toti, una de las compañeras de Susana, que se sumó a las tareas hace más de una década. Tratan de ofrecer platos balanceados: “Medallones, lentejas, estofado, sopa de pollo y cau cau, que es una especie de guiso peruano. Hacemos lo que podemos, pero con la inflación es difícil”, explica Toti. El gobierno de la Ciudad aporta un bolsón de alimentos que ellas comparten con otros dos comedores. Lo completan con condimentos, ajo y otros insumos que compran con el presupuesto de la cooperativa.

Toti tiene cincuenta y ocho años y llegó de Perú a los treinta; en realidad se llama Carmen, pero ya nadie le dice así. “Trabajaba en casas de familia con cama, cuidando chicos toda la semana, pero vivía cansada, muy esclavizada. Lo hice doce años, hasta que una prima me comentó del comedor; no pagaban, porque todavía no era cooperativa, pero podíamos comer mis hijos y yo, que ya era una ayuda. Entonces pude empezar a trabajar por horas, que por lo menos me permitió estar más tiempo con los nenes. Desde que tengo el ingreso de cooperativista ya no hago tanta limpieza. Dejé en la pandemia, porque me asusté mucho. Ahora voy sólo cuando sale algo para limpiar en oficinas o consultorios, pero nada fijo”, cuenta. Toti es una de las mujeres que lidera las cuadrillas de limpieza. Es salir del comedor y cargar varias veces la carretilla hasta dejarla de nuevo limpia en un galponcito cercano. “Terminamos muy





cansadas, pero vale la pena, porque si no nos taparía la basura”, explica.

Susana, que es delegada del barrio hace ya ocho años y acaba de ser reelegida por segunda vez, vive con su pareja, sus dos hijas, sus yernos y sus dos nietos. Su único hijo varón se volvió a Lima. Las hijas hicieron talleres de repostería y ahora tienen un microemprendimiento de venta de tortas y decoraciones para fiestas. “Hacen infantiles, matrimonios, de todo un poco. Así mantienen a los chicos, que ya empezaron la escuela”, comenta.

Ana, que también colabora en el comedor, es la encargada de recibir y distribuir los materiales de las cuadrillas que hacen las instalaciones eléctricas en los hogares. Afuera, en las calles principales, gestionaron hace años el tendido de alumbrado público: cables, plafones, tomacorrientes, llaves, disyuntores. “Fue otra lucha que logramos por medio de la organización. Conseguimos materiales para docientas casas del barrio”, explica Susana. Dice que es la décima parte de las cerca de dos mil que hay en el predio.

“Tuvimos que censar para ver cómo estaba el cableado y arrancamos por las familias más necesitadas —dice Ana, que vive con el salario de cooperativista y las asignaciones por sus hijos menores (el monto de la AUH es de \$13.674 a lo que se suma el Complemento Leche, de \$2,147, y la Tarjeta Alimentar, de unos \$17.000 por niño)—. Eran casas muy precarias con instalaciones muy peligrosas. Son dieciséis personas las que ahora tienen un laburo en la cuadrilla y que tuvieron que capacitarse para hacerlo. Ahí sí la mayor parte son varones, salvo por una compañera. Tenemos esa responsabilidad que es ver las necesidades y los materiales que hacen falta en cada caso”.

Ana también se ocupa de controlar dónde y cómo se usan los recursos para las conexiones, que, de acuerdo con la información del Ministerio de Desarrollo Social, representan una erogación de casi ciento sesenta millones de pesos. En dos meses, desde que comenzaron los trabajos, llevan realizado cerca del 11% de la obra, y reciben auditorías oficiales periódicas. Igual que con la recolección, se trata de ganarse la confianza de cada vecino para que las dejen entrar a las viviendas. “Una vez que ven los resultados, se corre la bola y aflojan, pero primero costaba mucho, decían que lo hacíamos por las elecciones y creían que les íbamos a cobrar”, dice.

Un foco de otras demandas

Al lado del comedor funciona la pequeña salita de Salud y Género, que llevan adelante enfermeras formadas con los planes de acceso a la educación, como la beca Progresar, cuyo

El éxito en la vida también depende de la modificación de tu entorno para ajustarlo a las necesidades de tu cerebro único. A eso se le llama la construcción de un nicho. Los científicos están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno estático podrían, ellos y sus cuidadores, alterar el entorno. La cibernética y la cultura informática pueden, por ejemplo, ser espacios muy favorables para las capacidades de personas autistas.





valor general es de veinte mil pesos. Tiene sentido, porque el comedor es un epicentro por donde también pasan otras demandas: es el lugar al que muchas mujeres recurren cuando sufren violencia, algo frecuente en un barrio donde muchos de los hombres —cuando no están ausentes— suelen estar vinculados con la venta de droga y son comunes los consumos problemáticos, sobre todo de alcohol.

Fue lo que le pasó a Hilda que, además de trabajar en el comedor y en la cuadrilla de recolección de basura, es modista y cose ropa de blanco para una textil en un tallercito que montó en el fondo de su casa. Por veinticinco años toleró las golpizas con vergüenza y estaba resignada a pasar el resto de su vida así, hasta que Toti y Susana la convencieron de hacer la denuncia. “Yo tenía miedo de no poder mantener sola a los chicos, pero no era vida —cuenta—. Ellas me veían los moretones y a él tirado tomando en la vereda. Las veces que fui a la policía, me mandaban de vuelta, hasta que ellas me acompañaron”. Toti dice que la entendía porque ella —como muchas en el barrio— había pasado por lo mismo. “La que tenía que tomar la decisión era ella, pero nosotras le hicimos ver que no iba a estar sola”, dice. Susana cuenta que hacer de psicólogas es parte de su tarea.

"Somos las que luchamos"

Dicen que la pandemia hizo estragos. Buena parte quedó con secuelas y otros tantos perdieron sus trabajos. “A veces es mejor que las madres no tengan pareja. Solas tienen más posibilidades de salir adelante con sus hijos”, dice por lo bajo Luciana, una de las promotoras de Salud que atiende todos los días de 9.30 a 13.30 en la salita.

“Hay mucho consumo, nosotras tratamos de orientar y contener a los pibes como podemos —cuenta la enfermera—. En muchos casos nos ocupamos de que las mujeres que sufren violencia puedan tener acceso a la Justicia, porque la mayoría no sabe adónde recurrir. Acá también damos la pastilla del día después, preservativos y tests de embarazo, les enseñamos a cuidarse para que no se llenen de chiquilines, o acompañamos a las chicas a los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) donde hacen estudios ginecológicos y otras prácticas clínicas”.

Los vecinos las respetan, igual que a sus compañeras. “Sabemos que somos las que luchamos para que se hagan las cosas. Esa fue una parte de nuestro laburo de estos años: que creyeran en nosotras”, dice Susana. Siente que el suyo es un trabajo vocacional. Con la inflación, ni ella ni las demás mujeres llegan hoy a fin de mes. “Aunque juntes todo, las asig-





El éxito en la vida también depende de la modificación de tu entorno para ajustarlo a las necesidades de tu cerebro único. A eso se le llama la construcción de un nicho. Los científicos están empezando a considerar que la construcción de nichos puede ser tan importante para la evolución como la selección natural. Los individuos neurodiversos en lugar de tener que adaptarse siempre a un entorno estático podrían, ellos y sus cuidadores, alterar el entorno. La cibernética y la cultura informática pueden, por ejemplo, ser espacios muy favorables para las capacidades de personas autistas.

naciones y lo que cobramos por los planes, no pasás la quincena con los gastos que hay”, explican. Todas se apoyan en el comedor para alimentar a sus familias. Están comprometidas políticamente y participan de las manifestaciones de los movimientos sociales porque entienden que es parte de la negociación para sostener el sistema que, a duras penas, las mantiene a flote.

Como la mayoría tiene familia afuera, todavía se espera de ellas que les envíen algo de dinero cada mes. Hacen malabares con tal de no contarle a los que quedaron en su país que, pese a todo el esfuerzo, la situación en el barrio es cada vez más complicada. “En casi treinta años, volví cinco veces a Perú, porque cuesta mucho. No sólo el pasaje de ida y vuelta, sino que esperan que los que vamos de Argentina llevemos plata o regalos. Todo se hace con mucho sacrificio”, dice Toti. “Yo tengo mi hijo mayor allá y aunque mi papá que está con él ve la realidad y me ayuda, también tengo que ocuparme”, cuenta Ana, que cuando termina su trabajo, estudia en un terciario con la beca Progresar. “Es un progreso que se hace muy difícil, hay que poner mucha voluntad”, afirma.



El trabajo en las cooperativas representa, más allá de los ingresos que perciben, un sistema de contención y apoyo comunitario. “Saber que por lo menos vamos a tener un plato de comida para nosotras y nuestros nenes y que cuando alguna está pasando por una necesidad o una situación especial las demás van a estar ahí para ayudar”. Ana dice que, sin eso, no hubiera sobrevivido a la pandemia. “Cuando me enfermé, me tuve que aislar, y las compañeras me llevaban las viandas para mí y para mis hijas a la puerta de mi casa”, ejemplifica. Fue un momento en que la red se puso a prueba como nunca antes y les demostró de manera patente que lo único que las salva es ese sistema que lograron armar juntas y subsiste por debajo de los mecanismos de asistencia establecidos por el Estado. **CX**

Más mercado y mejor Estado

**Una nueva idea de desarrollo
productivo a partir de políticas
públicas de protección de la**



Por Daniel Arroyo*

**primera infancia, la educación
secundaria, la formación, el empleo
joven y la integración sociourbana.**

La Argentina necesita un mayor equilibrio entre Estado y mercado para ingresar a un ciclo de crecimiento sostenible. De esa forma, se pondrá en marcha un modelo de desarrollo que contribuirá a bajar los actuales niveles de pobreza y achicar las brechas de desigualdad. Para avanzar en esos objetivos es fundamental ampliar la “torta productiva”, impulsando las inversiones privadas que creen empleos de calidad, permitan potenciar las exportaciones y así generen los dólares para romper con el histórico problema de la restricción externa.

Si la Argentina crece cuatro puntos, el empleo crece un punto. Así que debemos lograr un desarrollo significativo, de alto impacto y de largo plazo para cambiar la realidad social. Tenemos que crecer e industrializarnos en materia agropecuaria, en energía, en la industria del software, en la economía del conocimiento, y generar mayor valor agregado para nuestras materias primas. También tenemos que mejorar las capacidades del Estado, garantizando que los y las adolescentes en su totalidad terminen la escuela secundaria, brindando una educación de calidad, moderna y tecnológica, vinculada con el mundo del trabajo de estos tiempos. Debemos ir hacia un Estado que garantice condiciones para el primer empleo joven y que potencie la capacitación laboral de todas las personas que trabajan.

Promover el sector privado

La concepción integral de desarrollo como crecimiento económico e inclusión social apunta a que el perfil productivo de un país no sólo debe estar vinculado con sus potencialidades territoriales y los “nichos” que otorga el mercado internacional sino que, a la vez, tiene que integrar en la mirada la necesidad de generar puestos de trabajo. No cualquier actividad económica puede ser considerada como parte del desarrollo sino sólo aquellas que mueven la economía local pero, a la vez, generan un volumen de trabajo significativo y no precario y ayudan a mejorar los ingresos de las familias.

En ese sentido, el fortalecimiento de los procesos de industrialización y la generación de valor agregado para la producción primaria son un eje central en la construcción de una nueva idea de desarrollo. Aquí es clave salir del modelo extractivista, apuntar a procesos de industrialización como el armado de baterías de litio o el aceite de soja. Es fundamental promover de modo inteligente las inversiones privadas para potenciar nuestras capacidades productivas. Gestionar hoy es también crear

En muchos casos, la pobreza en Argentina está vinculada con las dificultades de acceso a tecnología adecuada y la falta de acceso al crédito. Desde mi punto de vista, hay que construir un sistema de crédito no bancario a tasas bajas para capitalizar a los sectores pobres y darles aire a las economías familiares. Es decir, para que el crédito pase a actuar como una herramienta que facilite el acceso de los pequeños productores a máquinas, herramientas, insumos y bienes de capital. Otro eje clave es proteger la industria textil, la construcción, la metalmecánica y el turismo, que son las principales fuentes de empleo para las mujeres y los jóvenes, grupos donde se concentran las mayores tasas de desocupación.

las condiciones para que el sector privado genere empleos a escala masiva y de calidad.

Así como es necesario impulsar las inversiones de gran escala, también se trata de pensar en el pequeño y mediano empresario como sujeto de transformación. De hecho, uno de los problemas más graves es el sobreendeudamiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y de los emprendedores locales, por lo que es necesario dotarlos de mayor acceso al crédito y simplificar la posibilidad de crear puestos de trabajo. También es fundamental favorecer su desarrollo tecnológico, ya que las pymes y las cooperativas son el motor de nuestras economías regionales. Sus productos, en muchos casos —con una estrategia de comercialización y de potenciación de la Marca Argentina— tienen potencial exportador.

En muchos casos, la pobreza en Argentina está vinculada con las dificultades de acceso a tecnología adecuada y la falta de acceso al crédito. Desde mi punto de vista, hay que construir un sistema de crédito no bancario a tasas bajas para capitalizar a los sectores pobres y darles aire a las economías familiares. Es decir, para que el crédito pase a actuar como una herramienta que facilite el acceso de los pequeños productores a máquinas, herramientas, insumos y bienes de capital. Otro eje clave es proteger la industria textil, la construcción, la metalmecánica y el turismo, que son las principales fuentes de empleo para las mujeres y los jóvenes, grupos donde se concentran las mayores tasas de desocupación.

Un mejor Estado es aquel que impulsa el trabajo y el estudio como pilares de la movilidad social ascendente; que brinda mayores oportunidades para sus jóvenes, para quienes trabajan y producen; que logra generar condiciones igualitarias de acceso a la educación para todos sus habitantes desde el inicio de sus vidas.

En los próximos párrafos señalaremos cinco ejes de trabajo en esta dirección.

El eje de la primera infancia

En primer lugar, es fundamental fortalecer las políticas de primera infancia. En Argentina hay niños y niñas que inician el jardín a los tres años y otros, a los cinco años; este es el primer signo de desigualdad. Una de las formas de atender este tema es lograr que todos inicien el proceso educativo a los tres años y para eso debemos generar las vacantes necesarias. En los últimos años, desde el Estado nacional se viene avanzando en la creación de espacios de primera infancia y centros de desarrollo infantil. Hablamos de jardines comunitarios con salas de tres, cuatro y cinco años y jardines maternos para chicos de

cuarenta y cinco días a dos años, relacionados con sistemas de cuidado que garantizan que madres y padres puedan dejar a sus hijos e hijas mientras salen a trabajar. Esto impacta claramente en la pobreza estructural. Vamos a poder achicar la desigualdad en Argentina con viviendas, con trabajo y logrando que todos los chicos comiencen desde el mismo lugar, accediendo a la educación inicial en la primerísima infancia.

El eje de la educación secundaria

El segundo eje pone el acento en las y los jóvenes y en sus posibilidades de inclusión laboral. Aquí es importantísima una reforma profunda de la escuela secundaria, con el objetivo de vincular este nivel educativo con la ciencia, la tecnología y la innovación, y con el mundo del trabajo del siglo XXI. Por ese motivo, hemos desarrollado el proyecto de ley de modificación de la ley de Educación Secundaria para garantizar escuelas con infraestructura de calidad, laboratorios, conectividad a internet y equipamiento del siglo XXI. El proyecto busca profundizar la enseñanza en educación digital, robótica, programación, ciencia y tecnología; también fortalecer a las y a los docentes, mejorando sus ingresos, su formación y entregando recursos tecnológicos y conectividad. Por otro lado, consolidar y ampliar el Programa Conectar Igualdad permitiría aumentar la cantidad de computadoras entregadas y la creación de aulas digitales, así como el acceso a internet de calidad. El proyecto propone también mejorar la calidad educativa, con más horas reloj de clases para profundizar las habilidades en lectura, escritura y matemáticas. En la misma línea, se incluye la creación de una gran red de tutoras y tutores que brinde apoyo escolar personalizado a estudiantes, con el objetivo de resolver los déficits de aprendizaje y reduzca los índices de repitencia y deserción escolar. El proyecto propone impulsar la puesta en marcha de un sistema dual que vincule la educación con el trabajo mediante prácticas educativas seguras, certificadas y de calidad durante los dos últimos años de la secundaria. El modelo de formación dual basado en el trabajo práctico tiene antecedentes muy positivos en su implementación en Alemania (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2023).

Está claro que se trata de reformas que requieren de un amplio consenso y que es una discusión que debe darse con todo el conjunto del sistema educativo. Hoy la mitad de los jóvenes no termina la escuela secundaria, en parte porque tienen que ir a trabajar con sus padres pero también porque la escuela no es una institución del siglo XXI y produce en

En primer lugar, es fundamental fortalecer las políticas de primera infancia. En Argentina hay niños y niñas que inician el jardín a los tres años y otros, a los cinco años; este es el primer signo de desigualdad. Una de las formas de atender este tema es lograr que todos inicien el proceso educativo a los tres años y para eso debemos generar las vacantes necesarias.

Esto impacta claramente en la pobreza estructural. Vamos a poder achicar la desigualdad en Argentina con viviendas, con trabajo y logrando que todos los chicos comiencen desde el mismo lugar, accediendo a la educación inicial en la primerísima infancia.

ellos un gran aburrimiento. Los jóvenes están muy informados de lo que les interesa y de lo que no les interesa, no: nos falta una secundaria más flexible. Así que ese es un punto clave. Si no cambiamos nuestra escuela secundaria, no va a mejorar la realidad social en nuestro país.

El eje del empleo joven

Un tercer eje para trabajar es la promoción del empleo joven. Esto permitiría generar más empleos asalariados registrados en el sector privado para jóvenes de hasta veintinueve años de edad, como política pública integral para contribuir a frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Un fenómeno que se agudizó con la pandemia es la situación crítica que atraviesan los jóvenes y en particular las mujeres jóvenes. Muchas y muchos de ellos sufren la desocupación o se ven obligados a tomar empleos precarizados. La pandemia, entonces, contribuyó a una especie de extensión de la adolescencia y la juventud ya que la entrada al mercado laboral de los jóvenes se produce de forma más tardía y en peores condiciones. Esto dificulta su desarrollo personal y su crecimiento e independencia y obliga al Estado a pensar nuevas formas de adaptarse a dicha situación.

Hasta el momento, siempre pensamos los programas sociales destinados a jóvenes en un parámetro de dieciocho a veinticuatro años, con rangos claros que consideraban la adolescencia entre los catorce y los dieciocho y la juventud, de dieciocho a veinticuatro. Esto nos permitía configurar una idea acerca del proceso de vinculación con el mundo laboral. Ese mundo laboral hoy es cambiante y se diferencia de aquel sobre el cual se pensaban dichos programas sociales, lo que nos lleva a repensar inclusive esas franjas etarias, las que se extenderían al menos un lustro.

Para el análisis, siempre ha sido interesante dividir la situación de los jóvenes en cuatro: aquellos que no estudian ni trabajan, los que trabajan, los que trabajan y estudian y los que solo estudian. Los del primer grupo tienen la situación más crítica; los que sólo estudian los financian sus padres y están mejor económicamente. Sin embargo, los cuatro sectores tienen problemas de inserción en el mercado laboral, acceden a empleos muy precarios y esto conlleva problemas de ingresos. Ahora bien, habría que ver si estas categorías siguen vigentes hoy.

La situación ha empeorado claramente para los jóvenes, y en particular para las jóvenes, tanto en Argentina como en América Latina. Por eso, mi propuesta es ampliar de veinticuatro a veintinueve años los programas de





empleo joven; otorgar créditos a tasas subsidiadas a emprendimientos, cooperativas, MiPyMes y jóvenes profesionales; brindar beneficios impositivos a las empresas que incorporen y capaciten jóvenes en su planta laboral; y crear el Monotributo Joven, con beneficios a trabajadores independientes, emprendedores y jóvenes profesionales.

El eje de la formación en oficios

En cuarto lugar, resulta importante la puesta en marcha de un Programa Nacional de Promoción de Escuelas Municipales de Oficios. Para ello, desarrollamos un proyecto de ley con ese nombre que apunta a garantizar el derecho a la formación laboral para cuatro millones y medio millones de personas, mediante capacitaciones en oficios que se vinculen con las líneas centrales del desarrollo local de cada municipio de la Argentina. Se trata de crear y potenciar Escuelas Municipales de Oficios en cada barrio, en cada pueblo y en cada ciudad de la Argentina; generar una red de doce mil capacitadoras y capacitadores; y brindar más de doce mil kits de máquinas y herramientas para que se puedan llevar adelante cursos en diferentes tipos de oficio (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2022). En la misma línea, hemos propuesto crear la Tarjeta Capacitar como un instrumento para facilitar los mecanismos federales de registro, validación y trazabilidad de certificación de las capacitaciones en oficios y formación profesional; para impulsar el acceso de las personas capacitadas a los distintos programas sociales, educativos, laborales, de seguridad social, productivos, crediticios y de inclusión digital, entre otros; y para facilitar el acceso de las personas que se capacitan a créditos con tasas de interés subsidiadas para la compra de maquinarias, herramientas y materiales para el trabajo y la producción.

Mucho de esto ya se está haciendo y muy bien en distintos distritos de todo el país. Lo que queremos con este proyecto es fortalecer a los municipios y a las organizaciones religiosas, sindicales y sociales que están desarrollando estas iniciativas, porque son el primer puente para la capacitación en oficios y para crear trabajos para sus vecinas y vecinos. También queremos expandirlas, incentivando que las escuelas municipales de oficios funcionen cerca de donde viven las personas que se forman y en horarios más flexibles. Esto favorecerá el acceso rápido a trabajos, empleos y emprendimientos y estarán así más vinculadas con las oportunidades locales de trabajo, de producción y de servicios. En este sentido, los gobiernos municipales tienen un rol estratégico en la generación de fuentes

de trabajo y empleos “de abajo hacia arriba”, enlazando las políticas de formación con las necesidades de las economías regionales. La capacitación en oficios vinculados con las realidades territoriales, culturales, laborales y productivas son instrumentos relevantes para promover el desarrollo local y para el aumento de los ingresos de las personas y de las familias. Se trata de una formación puente para el empleo y el emprendimiento. Cada escuela municipal, cada curso que se dicta, es una oportunidad para potenciar el desarrollo integral de quienes se capacitan, es una oportunidad para generar un nuevo horizonte de futuro, no sólo en términos individuales sino también colectivos.

El eje de la integración sociourbana

Finalmente, un quinto eje fundamental a tener en cuenta para luchar contra la desigualdad y los altos niveles de vulnerabilidad social es la integración socio-urbana de los barrios populares. En Argentina, hay cinco mil seiscientos barrios que no tienen agua ni servicios básicos, donde las familias viven hacinadas. Ahí viven cuatro millones de argentinos; cuatro millones de argentinos que viven en el siglo XIX. Por ley, se creó un fondo para realizar obras de urbanización en villas, barrios y asentamientos, que se puso en marcha en 2020, durante mi gestión como ministro de Desarrollo Social de la Nación. Son tres las acciones que se hacen: la primera es urbanizar —es decir abrir calles, llevar agua, servicios básicos y cloacas, y construir espacios públicos—, la segunda apunta al mejoramiento de viviendas, sobre todo de cocinas y baños que hacen a la condición sanitaria; y la tercera es adquirir lotes con servicios para cuando se debe relocalizar un barrio, lo que implica comprar lotes que tengan las condiciones apropiadas para la vida y relocalizar allí los barrios. Esto invierte una lógica que históricamente se ha llevado adelante en la Argentina.

El objetivo es urbanizar cuatrocientos barrios por año, en un plazo de diez años, por lo que estamos en presencia de una política de Estado que claramente trasciende a un gobierno. En esencia, esta política combina derechos y trabajo. Derecho al hábitat, a la vivienda digna. Pero a la vez es un gran plan de trabajo que dinamiza diversos sectores productivos y de servicio en cada uno de los grandes centros urbanos de nuestro país.

En definitiva, para superar los altos niveles de vulnerabilidad social necesitamos más mercado, más desarrollo económico y productivo, más sector privado. Debemos impulsar el apoyo económico para las pymes

Para el análisis, siempre ha sido interesante dividir la situación de los jóvenes en cuatro: aquellos que no estudian ni trabajan, los que trabajan, los que trabajan y estudian y los que solo estudian. Los del primer grupo tienen la situación más crítica; los que sólo estudian los financian sus padres y están mejor económicamente. Sin embargo, los cuatro sectores tienen problemas de inserción en el mercado laboral, acceden a empleos muy precarios y esto conlleva problemas de ingresos. Ahora bien, habría que ver si estas categorías siguen vigentes hoy. La situación ha empeorado claramente para los jóvenes, y en particular para las jóvenes, tanto en Argentina como en América Latina.



y los emprendedores, trazar políticas planificadas entre el Estado y el sector privado que impulsen el desarrollo local y las economías regionales. Para eso, necesitamos consolidar un Estado moderno e inteligente que acompañe y potencie las posibilidades de quienes estudian y trabajan.

Si queremos dar vuelta en serio y de modo sostenible la situación social, necesitamos más mercado y mejor Estado. Ese es el gran desafío, eso es lo que tenemos que hacer en la Argentina del siglo XXI. **CX**



(*) Daniel Arroyo es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires y tiene un posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas de FLACSO. Actualmente es diputado nacional por la provincia de Buenos Aires. Fue ministro de Desarrollo Social de la Nación (2019-2021) y de la provincia de Buenos Aires (2007-2009). Entre otros libros, es autor de *Las cuatro Argentinas* y *Políticas sociales: Ideas de un debate necesario*.

Referencias. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Expediente N° 5069-D-2022, Trámite Parlamentario N° 148, 26 de septiembre de 2022. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Expediente N° 0822-D-2023, Trámite Parlamentario N°17, 17 de marzo de 2023.



El ingreso ciudadano universal y la transformación de la lógica de la política social: una mirada a través de la Argentina



Por David Casassas* y Juan Delgado**

Fotos: Daniel Pessah

En la Argentina, las políticas sociales se encuentran atravesadas por un ideario liberal que apuesta por dejar que los agentes sociales, en tanto que actores igualmente dotados, operen libremente en el seno de mercados y otras instituciones sociales supuestamente desregulados. Sin embargo, ¿es así la vida social?

En los países latinoamericanos, a diferencia de las economías capitalistas avanzadas, la porción de población contenida en los parámetros “clásicos” de la relación social-capitalista de la producción de bienes y servicios industriales ha sido históricamente menor. Estos parámetros clásicos se han visto representados ininidad de veces como la fotografía de una sociedad dividida entre una gran masa desposeída de los medios de producción y condenada a trabajar en fábricas sin descanso, por un lado, y una minoría de propietarios de aquellos medios de producción, por el otro. En cambio, en esta región (considerando que existen en ella economías tan disímiles como, por ejemplo, la boliviana y la argentina) existe una multiplicidad de actores sociales y económicos que no tienen la misma relevancia en sociedades del centro económico mundial. Se trata de campesinos, trabajadores informales, trabajadores de la extracción de recursos naturales, entre otros. Las causas que explican esta realidad son numerosas y no serán el foco de este artículo, pero es importante señalarlo para aclarar las categorías que mejor se ajustan a la realidad de estos países.

Argentina es quizás un caso paradójico,

El largo proceso comenzado con las reformas desreguladoras del ciclo económico de la década de los noventa ha tenido como efecto a corto y mediano plazo el surgimiento de nuevos actores sociales. Este proceso fue digerido por la sociedad argentina a través de la generación de una sinergia entre la intervención estatal y la organización política de este nuevo sujeto social, el trabajador informal.

puesto que su derrotero económico en los últimos cien años ha presentado una trayectoria curiosa. De economía meramente exportadora de materias primas agrícolas a comienzos del siglo pasado, se transformó en una economía de desarrollo industrial intermedio entre los años cuarenta y ochenta, para luego desandar ese mismo camino y alcanzar el actual modelo híbrido: entre economía reprimarizada y capacidad industrial superior a la de muchos países latinoamericanos. Esto significa que, luego de haber alcanzado una diversificación económica considerable durante parte del siglo XX, una serie de condiciones endógenas y exógenas favorecieron el retorno a un esquema productivo anclado en la exportación de materias primas. Es así que, actualmente, Argentina cuenta con grandes capacidades de exportación de productos agrícolas, pesqueros y mineros, mientras que las producciones industriales se destinan a cubrir parte del mercado interno.

Las décadas que transcurrieron de este siglo han servido para consolidar una estructura económico-social que puede asemejarse mucho más a la de otros países de la región. Es decir, mayores niveles de informalidad en la economía, mayor dependencia de los enclaves exportadores de commodities agrícolas o

fósiles y, al mismo tiempo, regímenes políticos marcados por dificultades a la hora de consolidar una acción político-institucional; regímenes que no han hallado una respuesta concluyente en términos de nuevos pactos sociales estables.

En particular, en los últimos años, tal vez por el efecto luminiscente que la pandemia tuvo sobre la realidad social desgarradora de países como Argentina (y tantos otros), el debate alrededor de la “cuestión social” ha reverdecido. El largo proceso comenzado con las reformas desreguladoras —o, mejor dicho, (re)reguladoras en beneficio de las élites locales y globales— del ciclo económico de la década de los noventa ha tenido como efecto a corto y mediano plazo el surgimiento de nuevos actores sociales. Hablamos de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal (aquellos desprovistos de los beneficios laborales del sector registrado: aportes jubilatorios, cobertura médica, vacaciones, aguinaldo, etc.), las y los trabajadores semiocupados (es decir, aquellos que trabajan, pero no lo suficiente para cubrir sus necesidades) o aquellos pertenecientes a la economía popular (cooperativistas, cuentapropistas, changarines), entre otros. La relevancia de estos actores en la demografía argentina es inédita.

Este proceso fue digerido por la sociedad argentina a través de la generación de una sinergia entre la intervención estatal y la organización política de este nuevo sujeto social, el trabajador informal. Es decir, se puede observar un incremento de la intermediación institucional pública para abordar esta cuestión, realizada en diálogo con instancias de agregación política (tales como cooperativas de producción, agrupaciones políticas o uniones de trabajadores informales, entre otras) de estos actores como nuevos interlocutores en la toma de decisiones a nivel nacional. En otras palabras, se ha abordado esta problemática mediante un despliegue inmenso de recursos estatales para contener a millones de individuos expulsados de la vía formal de percepción de ingresos laborales. Nos referimos, claro está, al amplio espectro de transferencias económicas conocidas coloquialmente como “planes sociales” para paliar los efectos de la desocupación o la pobreza estructural. De acuerdo con un relevamiento de las políticas sociales implementadas en Argentina entre 2002 y 2020, realizado en conjunto por el CIAS y Fundar, se registra un crecimiento constante de las erogaciones públicas destinadas a la contención de la pobreza (Schipani, Zarazaga y Forlino, 2021). Aun con tensiones en el interior del entramado socio-institucional que conforma el conjunto de las

Se trata no sólo de reflexionar acerca de reformas macroeconómicas que permitan revertir los procesos de deterioro económico y laboral, sino que también debe hacerse de forma tal que el ecosistema económico se articule y se reproduzca de una forma saludable para los índices de medición internacionales, pero también para las y los individuos y grupos sociales que generan la riqueza. Eso implica pensar en esquemas que habiliten un desarrollo económico democrático que permita a los ciudadanos hacerse con un modo de vida digno, pero también ganar márgenes de autonomía sobre las diversas dependencias a las que se ven sometidos a diario.

“ayudas sociales”, los datos de gasto social de las dos décadas transcurridas de este siglo demuestran que este se ha incrementado de forma constante. En particular, han crecido las erogaciones destinadas a los programas de cooperativas de trabajadores informales. En sólo siete años, entre 2015 y 2021, la cantidad de beneficiarios de este tipo de programas pasó de 253.939 a 1.223.537.

Estas cifras demuestran que la reconfiguración de la estructura productiva argentina fue enfrentada mediante instancias agregativas de estos actores sociales “expulsados” de la economía formal. Así, tales actores desarrollaron una capacidad de agencia, organizativa y de intervención en la economía y la política que se asentaba en su situación laboral y que apenas tenía precedentes entre sectores sociales excluidos. Nos referimos a las organizaciones sociales de desocupados y de trabajadores de la economía popular, entre otros.

El núcleo de este artículo es el diálogo que se establece entre las dos caras de la moneda. Dicho esquemáticamente, entre intervención pública y organización colectiva de los sectores informales. En particular reflexionaremos sobre las potenciales dificultades para la extensión de una vida social hecha de individuos y colectividades socioeconómicamente soberanos que dicho diálogo puede ocasionar bajo algunas circunstancias. Esta temática, saludablemente, no quedó enmarcada en los rígidos límites de la reflexión académica. Por el contrario, emergió de forma súbita en la primera plana política. Las críticas de la vicepresidente Cristina Fernández a la figura de los intermediarios entre Estado y ciudadanía en el despliegue de ayudas sociales o las propuestas de implementar el salario social universal durante 2022 dan cuenta del espacio que ocupa este tema en la discusión política.

La pregunta que dispara este número monográfico es qué clase de Estado se necesita para emprender un virtuoso camino de desarrollo con inclusión social. En este artículo sostenemos que el Ingreso Ciudadano Universal (ICU) (1) constituye una herramienta interesante para reconfigurar la siempre compleja relación entre Estado y sociedad en el contexto económico nacional e internacional actual. Quienes firmamos sostenemos que se trata no sólo de reflexionar acerca de reformas macroeconómicas que permitan revertir los procesos de deterioro económico y laboral, sino que también debe hacerse de forma tal que el ecosistema económico se articule y se reproduzca de una forma saludable para los índices de medición internacionales, pero también para las y los individuos y grupos

sociales que generan la riqueza. Eso implica pensar en esquemas que habiliten un desarrollo económico democrático que permita a los ciudadanos hacerse con un modo de vida digno, pero también ganar márgenes de autonomía sobre las diversas dependencias a las que se ven sometidos a diario. La soberanía individual y colectiva importa, y mucho. Sobra decir a estas alturas que la riqueza, lejos de ser entendida como el resultado del mérito y el esfuerzo estrictamente individuales, ha de ser conceptualizada y tratada políticamente como un verdadero producto social.

¿Qué es la vida social?

¿Se puede intervenir en ella?

¿Debería haber intervención?

Para abordar esta cuestión, primero debemos recurrir un poco a la filosofía política. Nos gustaría presentar diferentes respuestas a una pregunta aparentemente simple y que es la que ordena todos los proyectos ético-políticos que conocemos: ¿qué es la vida social?

Una de las respuestas que encontramos habitualmente es la del liberalismo decimonónico, cuyos elementos centrales serían luego retomados por sus continuadores contemporáneos, más ligados al pensamiento neoliberal o neoconservador. Para esta visión la vida social es una colección de gente (de individuos, de actores sociales) que se limitan a ir firmando contratos (de trabajo, por ejemplo) de forma libre y voluntaria. El mundo es, en esencia, un conjunto de individuos con plenos poderes (con los mismos plenos poderes, para ser precisos) para firmar todo tipo de contratos de acuerdo con determinados conjuntos de preferencias o deseos y desde el goce de una más que suficiente igualdad ante la ley. Como se puede observar, en esta descripción de las sociedades humanas, las relaciones de poder brillan por su ausencia.

Pensemos un ejemplo que ilumine esta noción para el caso de los mercados de trabajo. Tomemos entonces el caso de una trabajadora asalariada que se halla empleada en un taller perteneciente a una transnacional del sector textil o en una cadena de montaje del sector de la producción de alimentos. Según el liberalismo decimonónico, esa trabajadora lo es porque sus deseos o preferencias, que son legítimos y soberanos, la han inclinado a firmar (libre y voluntariamente) un contrato de trabajo con la corporación que posee ese taller o esa planta industrial.

Podemos decir, por lo tanto, que esta concepción de la vida social —y esto es muy relevante desde un punto de vista filosófico y político— apuesta por dejar que los agentes sociales, en tanto que actores igualmente

La vida social es un espacio inundado de relaciones de poder que nacen de un acceso disímil al goce y a la propiedad de los recursos materiales e inmateriales, lo que pone a unos en manos de otros. En otras palabras: el mundo (la vida social) está repleto de relaciones de dependencia derivadas de ese acceso inequitativo a los recursos disponibles. De hecho, son estas relaciones de dependencia las que hacen que un trabajador o una trabajadora tenga que aceptar las paupérrimas condiciones laborales y salariales que se le “ofrecen”, pese a que no las desee lo más mínimo o, para decirlo nuevamente en términos microeconómicos, pese a que no las prefiera en lo más mínimo. De hecho, consideramos que el grueso del tejido social se estructura en torno a dichas relaciones de poder



dotados, operen libremente en el seno de mercados (el de trabajo, el de la información, etc.) y otras instituciones sociales (supuestamente) desregulados. Esta concepción también afirmaría que conviene dejar que lo hagan, además, a sabiendas de que pueden tratarse de igual a igual, todo ello gracias a una equivalente dotación de recursos formales para ingresar a la arena de la negociación. Como vemos, se trata de un marco de interpretación de la realidad social en el que los actores operan de forma racional, sin ataduras y, por supuesto, sin hallarse inmersos en relaciones conflictivas dimanantes de la presencia de recursos escasos e intereses contrapuestos. Según esta perspectiva, el mundo carecería de problemas sociopolíticos o, si los hay, estos irían resolviéndose a golpe de disposiciones psicológicas, de decisiones ancladas



en nuestro aparato volitivo: al fin y al cabo, lo que vertebra nuestras sociedades son deseos legítimamente personales que encajan o dejan de encajar, contratos que nos apetecen o que dejan de apetecernos firmar. ¿Quién habló, pues, de “problemas sociales”? No fantaseemos demasiado, por favor, dirá la preceptiva política (neo)liberal.

Consecuencia lógica de esto es que la forma de abordar la cuestión de la pobreza, la desigualdad o el desempleo sea una mera cuestión de corrección *ex post* o, en otras palabras, que la cuestión de la pobreza, la desigualdad o el desempleo sea un asunto que debe “curarse”, pero que no puede evitarse. Esta mirada es el origen de las políticas de contención de la pobreza impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional,

pero que, en la actualidad, permean en las capacidades estatales de todo Occidente. Estas, decíamos, conciben la pobreza o el desempleo como un desajuste propio de una lógica de agentes sociales atomizados y con capacidades equivalentes de intervenir en la toma de decisiones propia del ecosistema económico.

Esta respuesta, aun cuando nosotros la identifiquemos con el pensamiento liberal, tiene una influencia que excede a quienes la defienden en términos explícitamente (neo) liberales. Aun fuerzas y espacios políticos que, en Latinoamérica, pero también en Europa y Norteamérica, han asegurado aspirar a favorecer modelos de desarrollo socialmente inclusivos —inclusive “progresistas”—, se han visto presos de este corpus de ideas. Esta perspectiva, esencialmente liberal, ha tomado los mercados de trabajo capitalistas —y los

hogares patriarcales— como un hecho consumado y ha sugerido que es posible intervenir ex post —o focalizadamente— y convertirlos así en entornos menos hostiles para quienes salgan perdiendo en esas formas ineluctables de interacción social.

Sin embargo, podemos aventurar una segunda respuesta a la pregunta inicial: “¿qué es la vida social?”. Quienes firmamos este artículo creemos que el mundo de la vida no funciona de esta manera. Por el contrario, la vida social es un espacio inundado de relaciones de poder que nacen de un acceso disímil al goce y a la propiedad de los recursos materiales e inmateriales, lo que pone a unos en manos de otros. En otras palabras: el mundo (la vida social) está repleto de relaciones de dependencia derivadas de ese acceso inequitativo a los recursos disponibles. De hecho, son estas relaciones de dependencia las que hacen que un trabajador o una trabajadora tenga que aceptar las paupérrimas condiciones laborales y salariales que se le “ofrecen”, pese a que no las desee lo más mínimo o, para decirlo nuevamente en términos microeconómicos, pese a que no las prefiera en lo más mínimo. De hecho, consideramos que el grueso del tejido social se estructura en torno a dichas relaciones de poder, cuya contrapartida es la dependencia estructural de ciertos agentes sociales con respecto a otros, asiduamente poseedores de los recursos materiales, pero también simbólicos —políticos, mediáticos, culturales, etc.—.

Así, existe toda una amalgama de asimetrías de poder que nacen de un acceso disímil a la propiedad y/o al uso y disfrute de conjuntos amplios de recursos. Esto pone a unos en manos de otros, de manera tal que la dependencia echa sus raíces en la falta de unos medios que garanticen a todos una existencia realmente autónoma, que amplíen el alcance y la intensidad de la libertad efectiva de todos los individuos, que los conviertan en sujetos civilmente adultos, efectivamente capaces de obrar, con auténticas capacidades de desarrollar sus fuerzas creadoras. En definitiva, una existencia que torne a toda la población en ciudadanos independientes. Conviene advertir aquí que independencia personal materialmente fundamentada no significa aislamiento o atomización social sino distribución igualitaria del “poder social” necesario para que podamos tejer entre todos y todas una interdependencia verdaderamente respetuosa de la autonomía de todas las partes implicadas.

En síntesis, pensamos que esta ausencia de autonomía de individuos y grupos sociales —consecuencia de una distribución desigual

La dependencia echa sus raíces en la falta de unos medios que garanticen a todos una existencia realmente autónoma, que amplíen el alcance y la intensidad de la libertad efectiva de todos los individuos, que los conviertan en sujetos civilmente adultos, efectivamente capaces de obrar, con auténticas capacidades de desarrollar sus fuerzas creadoras. En definitiva, una existencia que torne a toda la población en ciudadanos independientes. Conviene advertir aquí que independencia personal materialmente fundamentada no significa aislamiento o atomización social sino distribución igualitaria del “poder social” necesario para que podamos tejer entre todos y todas una interdependencia verdaderamente respetuosa de la autonomía de todas las partes implicadas.

de los recursos junto a la construcción de estructuras que reproducen esa distribución— constituye un factor clave. Es el elemento primordial a la hora de pensar las razones de la pobreza, el desempleo o, en términos más amplios, la infrautilización de los talentos y capacidades de millones de personas y grupos sociales. Dicho sea de paso, esta concepción de la pobreza nos obliga a cuestionar la supuesta eficiencia de las formaciones sociales capitalistas. Demasiadas capacidades creadoras de demasiadas personas quedan cercenadas, quedan perdidas por el camino.

Así, esta segunda respuesta no pone el foco en la capacidad de alguna instancia mediadora —el Estado, el mercado, un organismo multilateral— para corregir ocasionales desperfectos del mecanismo automático de asignación de recursos en un mercado supuestamente libre y supuestamente sin interferencias. Muy por el contrario, lo que se deduce de esta perspectiva es la necesidad de prevenir la perpetuación de esta organización de los asuntos comunes por medio de la asignación de recursos ex ante. Dicho de otra manera, la conveniencia de anticiparse a la caída de un individuo en una dinámica social en la cual quien tiene más recursos pueda forzar o torcer su verdadera voluntad.

La aproximación más correcta, a nuestro entender, es utilizar las intermediaciones institucionales para generar lazos de interdependencia consentida que reemplacen a los actuales lazos de dependencia, es decir, los actuales lazos de interdependencia no consentida. Lejos de la mitología liberal, sabemos perfectamente que el capitalismo, como cualquier formación social humana, se asienta no en deseos de individuos aislados como los Robinson Crusoe de los que la economía estándar hace la consabida caricatura sino en capas y capas de interdependencia intencionalmente creada y sostenida y tantas veces aceptada a regañadientes.

Ahora bien, ¿cómo es que este debate se relaciona con la pregunta acerca del Estado, el desarrollo y la política social? Y aún más: ¿quiere decir eso, retomando lo planteado en la introducción, que lo que ocurre en Argentina —como en tantos otros territorios— es una penetración del ideario liberal en la estrategia de contención de la pobreza? Como toda pregunta en el campo de las ciencias sociales, la respuesta es más compleja de lo que uno desearía. Para resolverla, deberíamos superponer análisis de tipo histórico, económico y filosófico, para lo cual no contamos con espacio en este texto. Sin embargo, podemos adelantar algunas nociones que, quizás, sirvan para estimular un debate rico al respecto.

Argentina, al igual que todo país, cuenta con trayectorias políticas y sociales propias que sedimentan formas de vinculación entre la sociedad y el Estado. Las hay más democráticas, más autoritarias, más exitosas, más problemáticas. En el caso argentino, el estallido de los índices de pobreza y desempleo entre fines del siglo pasado y principios de este desconfiguró tanto el rol del Estado como ordenador de los ciclos productivos como el rol del empleo remunerado formal como vía de acceso a recursos materiales para la supervivencia (OCEPP, 2022) —y no evaluaremos aquí si es aceptable o no desde un plano ético y político supeditar la supervivencia al acceso al mundo del empleo—. Este fenómeno fue parecido a lo largo y ancho del planeta. Sin embargo, en Argentina opera el peronismo, un movimiento político ordenador de la relación entre Estado y sociedad que permea y estructura amplísimas capas sociales y entramados institucionales del país. En la tradición política que tal movimiento representa sobresale un ideario y una cultura política donde el empleo es central como eje ordenador de la vida cotidiana y de la propia práctica de gobierno, núcleo gravitante de la vida social. En efecto, el empleo se constituyó como elemento identitario del movimiento y de sus partidarios. Pero, además, el peronismo ha sido el movimiento articulador de la vida política argentina desde los años cuarenta, de modo que su trayectoria y la del Estado argentino —así como sus formas de intervención social— encuentran muchos puntos en común.

En ese sentido, la desarticulación del mundo fordista industrial que atravesó a todo Occidente forzó una reorganización de las capacidades estatales para la contención de la pobreza. Desaparecidas las condiciones de posibilidad de una economía de pleno empleo y de crecimiento por demanda agregada, las políticas sociales ex post del mantra liberal también resultaron útiles para paliar una situación inédita en la historia nacional.

Lo que sucede, a más de veinte años de esos sucesos, es que este viraje hacia el “asistencialismo” se sedimentó como política de Estado para la contención de la desigualdad y el desempleo. Así, surgieron nuevos actores sociales y nuevas instancias de organización que ahora intervienen en la vida política y social de la misma forma que lo hacían las instancias tradicionales: con miras al crecimiento de su influencia y de su capacidad de intervenir en la toma de decisiones.

En este contexto, la sociedad argentina y sus representantes construyeron una nueva lógica, un nuevo status quo en el que las

Argentina, al igual que todo país, cuenta con trayectorias políticas y sociales propias que sedimentan formas de vinculación entre la sociedad y el Estado. Las hay más democráticas, más autoritarias, más exitosas, más problemáticas. En el caso argentino, el estallido de los índices de pobreza y desempleo entre fines del siglo pasado y principios de este desconfiguró tanto el rol del Estado como ordenador de los ciclos productivos como el rol del empleo remunerado formal como vía de acceso a recursos materiales para la supervivencia. Y no evaluaremos aquí si es aceptable o no desde un plano ético y político supeditar la supervivencia al acceso al mundo del empleo.

correcciones ex post (transferencias condicionadas o planes sociales) son la herramienta hegemónica de acción estatal.

El CUI en la lucha contra la pobreza y en la activación popular y ciudadana

Como vimos, la dependencia es la cuestión que subyace a la pregunta por la mejor forma de abordar la pobreza: ¿se emprende una estrategia que corrige los resultados de una dependencia que no se cuestiona ni se elimina (2), o se busca un horizonte en el que los ciudadanos sean verdaderamente independientes (pero no entes aislados) a la hora de relacionarse unos con otros? Cualquier crecimiento macroeconómico que no resuelva esa disyuntiva está condenado a sostener el estado de las cosas. Si el desarrollo busca elevar el nivel de vida de los habitantes y sus márgenes de libertad (sus capacidades de vivir dignamente, de gozar de una vivienda, de hacer con su tiempo lo que desee hacer, etc.), se debe garantizar la independencia material de individuos y grupos. Esto nos exige introducir un suelo, un colchón (unos recursos básicos universal e incondicionalmente garantizados) que brinde seguridad socioeconómica y, a partir de ahí, que abra las puertas a un control colectivo (no necesariamente centralizado) de los procesos de producción y distribución de los bienes y servicios materiales e inmateriales, así como de todo tipo de recursos. Es aquí donde aparece el Ingreso Ciudadano Universal (ICU de aquí en más).

En primera instancia, a diferencia de las erogaciones sociales de la actualidad, el ICU dota a individuos y grupos sociales de recursos materiales suficientes para ingresar a cualquier negociación (sea formal o informal) con la independencia suficiente para elegir con mayor margen de libertad qué desea hacer. Esto permite no sólo aceptar un trabajo, remunerado o no, solamente cuando sea realmente conveniente sino también negociar las condiciones de ese trabajo de forma mucho más equitativa. En otras palabras, el ICU disocia el ingreso del empleo. Pero en este movimiento realmente consigue hacer efectivo —y universalizar!— el derecho al trabajo. Puesto que ¿qué es el “derecho al trabajo” si sólo nos permite aceptar trabajos inconvenientes, insuficientes o directamente indignos? El derecho al trabajo —bien entendido— es aquel que nos habilita a desarrollar una actividad en la cual podamos sentirnos realizados o, al menos, a gusto. En el mundo actual, muchas veces se confunde el derecho al trabajo con la existencia de puestos de trabajo a ocupar. En otras palabras, no porque en una sociedad dada exista demanda de traba-



adores quiere decir que allí se haga efectivo el derecho al trabajo de sus habitantes. O, mejor aún, no porque exista el pleno empleo significa que se honra el derecho al trabajo. En contrapartida, el ICU, al separar los ingresos suficientes para sobrevivir del empleo, nos permite elegir un trabajo si y sólo si cumple con las condiciones que cada uno considere que debe cumplir (sea el salario, sus horarios, sus protecciones, la actividad concreta que se debe realizar en dicho empleo o, entre otras cuestiones, los “otros tipos de trabajo” que la práctica de dicha actividad permite o impide realizar).

Son muchas las iniciativas estatales que buscan convertir progresivamente la asistencia social en una puerta de acceso al trabajo remunerado. Sin embargo, a medida que las condiciones laborales se pauperizan y la capacidad real de acceder a un empleo con las protecciones y beneficios de la época dorada del capitalismo desaparece, el incentivo para abandonar una asistencia fija y reemplazarla por un trabajo precario se desvanece.⁽³⁾ El ICU, contrariamente, al ser universal e incondicional, no generaría esta contradicción que no beneficia ni a las arcas fiscales del Estado, ni al trabajador ni al empresario que busca un trabajador.

El ICU, pues, tiene el potencial de ser un verdadero reconstructor de las relaciones de trabajo, tanto las que se dan dentro del mercado laboral como las que se encauzan en su exterior. En efecto, el ICU puede convertirse en

En sólo siete años, entre 2015 y 2021, la cantidad de beneficiarios de ayudas sociales pasó de 253.939 a 1.223.537. Estas cifras demuestran que la reconfiguración de la estructura productiva argentina fue enfrentada mediante instancias agregativas de estos actores sociales “expulsados” de la economía formal. Así, tales actores desarrollaron una capacidad de agencia, organizativa y de intervención en la economía y la política que se asentaba en su situación laboral y que apenas tenía precedentes entre sectores sociales excluidos.

una herramienta básica para establecer unas “reglas de juego” infinitamente más equitativas para quienes buscan trabajar, dentro o fuera del mercado de trabajo. No nos cansaremos de insistir en que el mundo del trabajo (o los mundos del trabajo), remunerado o no, no puede circunscribirse al interior de los mercados en los que se vende —o se alquila— la fuerza de trabajo. Por el hecho de garantizar una existencia material por fuera del empleo, del trabajo remunerado, el ICU dota al individuo y a los grupos que buscan trabajar de una verdadera capacidad de elegir las condiciones en las que desean hacerlo, las tareas que aspiran a realizar y, aún más, el tiempo que quieren dedicar a dicho trabajo en perjuicio de la formación, la participación comunitaria, el cuidado y reproducción de la vida, la relación con el arte; en síntesis, en perjuicio del desarrollo de una trayectoria vital y ocupacional por fuera del trabajo remunerado.

Asimismo, el ICU también asigna recursos suficientes para combinar una vida laboral tradicional con la posibilidad de emprender una tarea, remunerada o no, individual o colectiva que, de otra forma, no se podría emprender. En Argentina, donde la praxis comunitaria y la economía popular han sido tan relevantes en los últimos años, el acceso a recursos incondicionados por fuera del empleo remunerado podría tener el efecto de profundizar la construcción de ese tejido comunitario y de reconstruir y extender social y territorialmente un lazo social afectado por décadas de deterioro

económico e institucional.

En este sentido, uno de los aportes de este artículo es pensar el ICU de una manera diferente. Ya no en términos de una dudosa dicotomía con las economías sociales, cooperativas y populares, sino como un mecanismo más profundo. El ICU puede ser visto y planteado institucionalmente como el recurso necesario para distribuir socialmente y descentralizar el poder de negociación. Esta redistribución permitiría también dar autonomía a los ciudadanos a la hora de disponer del tiempo, los recursos educativos y relacionales-sociales que se precisan para que individuos y colectividades enteras puedan “desengancharse” de formas de trabajo y de vida ligadas a la acumulación de capital. A partir de ahí, se podrían abrir las puertas a experiencias de índole bien diversa, vinculadas con lógicas comunitarias que levanten y sostengan economías que prioricen el buen vivir.

Finalmente, todo ello se vuelve crucial en contextos como el actual, donde el trabajo remunerado al estilo del capitalismo de bienestar difícilmente regrese como lo conocíamos. Nuevamente, no discutiremos aquí hasta qué punto ese trabajo asalariado propio del capitalismo de bienestar iba de la mano de rigideces empleocéntricas y, por ende, de importantes déficits de soberanía individual y colectiva. Todo ello adquiere mayor importancia en países de la periferia que, como Argentina, se muestran incapaces de sobreponerse en el corto plazo a la pérdida de antiguas dinámicas de poder de carácter internacional y (neo) colonial, lo que los condena a condiciones desiguales de desarrollo económico. En estas circunstancias, la previsión del crecimiento del empleo con protección social tradicional es poco realista.

Conclusiones. Del bienestarismo asistencialista a la garantía de soberanía

Es posible pensar que las complejas dinámicas sociales que edifican un país como Argentina pueden abrir paso a un período de mayor crecimiento económico y mejores condiciones sociales. Sin embargo, la cuestión que siempre está abierta es qué proyecto ético-político será el que la bonanza económica inaugure. ¿Seremos capaces de construir un país en el que la existencia material esté garantizada para todos sus habitantes y en el que las posibilidades de elegir, individual y colectivamente, un camino de vida propio sean reales? ¿Qué es del desarrollo si no genera bienestar? Pero dicho bienestar ¿debe ser entendido como el resultado de la benevolencia de gestores de instituciones que decidan asistirnos cuando salimos dañados de nuestra

El ICU puede ser visto y planteado institucionalmente como el recurso necesario para distribuir socialmente y descentralizar el poder de negociación. Esta redistribución permitiría también dar autonomía a los ciudadanos a la hora de disponer del tiempo, los recursos educativos y relacionales-sociales que se precisan.

interacción ineluctable con un estado de las cosas que para nada deseamos pero que ha sido naturalizado? ¿O el bienestar ha de asociarse a la garantía universal e incondicional de la capacidad de construir un proyecto de vida no en las condiciones que nos permiten aquellos de quienes dependemos sino en las condiciones que nosotros mismos, interdependientemente, elegimos darnos? No nos cabe la menor duda de que las posibilidades de una vida digna, incondicionalmente libre, para el conjunto de la población, sin exclusiones de ningún tipo, pasa por la comprensión del bienestar como independencia, esto es, como soberanía.

Argentina requiere de un Estado que aborde la cuestión del desarrollo con una perspectiva humanista y democrática. Eso apunta no sólo a la posibilidad de elegir representantes sino también al despliegue de unas capacidades individuales y colectivas que encuentren en el otro no un superior sino un par y que, gracias a ello, nos habiliten para llevar vidas multiactivas (Casassas, 2020); esto es, vidas en las que se combine el trabajo remunerado —no necesariamente asalariado sino prioritariamente cooperativo— con el trabajo doméstico y voluntario, con actividades de formación, de tipo artístico, pertenecientes al mundo de la participación socio-comunitaria. Sólo así será posible la promesa democrática de una verdadera República de iguales. **✕**

(*) David Casassas es profesor de Teoría Social y Política en la Universidad de Barcelona. Vicepresidente de la Red Renta Básica y miembro del Consejo Asesor Internacional de la Basic Income Earth Network (BIEN), forma parte del Comité de Redacción de la revista SinPermiso y colabora con el Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Barcelona. Ha publicado *Libertad incondicional. El derecho a la Renta Básica Universal* (Ediciones Continente, 2020).

() Juan Delgado** es licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Diplomado en Análisis del Capitalismo y Políticas Transformadoras (Universidad de Barcelona - Universidad Autónoma de Barcelona). Asesor de la Dirección Argentina en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Referencia. Casassas, D. (2020) “Libertad incondicional y trabajo libre en sociedades pluriactivas: ¿qué papel para la renta básica?”. Pasos a la izquierda, 18. <https://pasosalaizquierda.com/sobre-renta-basica/> Monitor de la Economía Popular - Informe trimestral

ESCRIBIMOS Y
DISEÑAMOS ESTA
EDICIÓN CON

Dejanire

*Tipografía creada por el diseñador
Ramiro Espinoza, fundador de Retype*

Dejanire es una familia vagamente inspirada en una tipografía anónima proveniente de un espécimen tipográfico de Claude Lamesle, publicado en París en 1742. Toma su nombre de Deianira, princesa de la mitología griega y esposa de Heracles. La fuente, presentada originalmente con el nombre de *Gros Canon Deux Points* de Gros Romain no era atractiva, lo que sugiere a un punzonista inexperto como su creador.

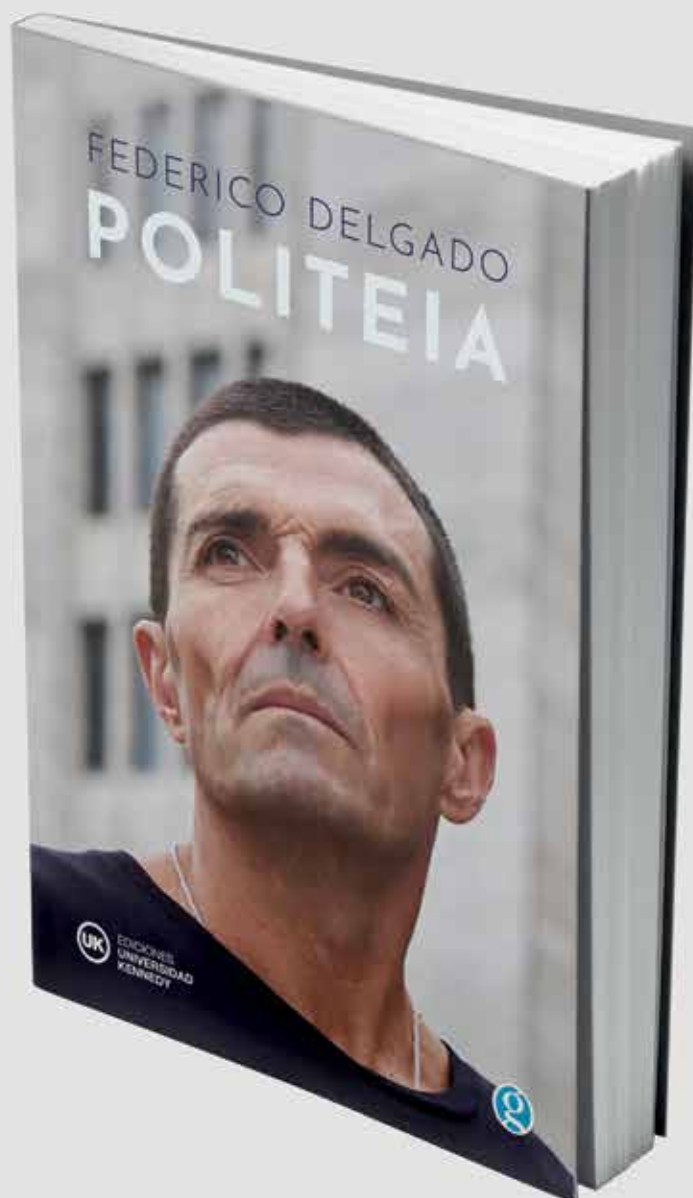
A pesar de ello, para su revival digital, Ramiro Espinoza pulió numerosos defectos e inconsistencias presentes en el alfabeto original. De esta manera logró preservar su frescura en un contexto de mayor rigurosidad técnica para lograr una nueva familia tipográfica orientada a la composición editorial moderna.

Ramiro Espinoza (Santa Fe, 1969) estudió diseño gráfico en la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, Argentina. Después de graduarse, enseñó tipografía en la Universidad de Buenos Aires. Se especializó en diseño de tipografía en la Koninklijke Academie van Beeldende Kunsten (KABK) de La Haya, Países Bajos y en el Plantin Instituut de Amberes. Colaboró con diversas revistas de diseño, investigó la caligrafía vernacular holandesa y trabajó como freelance para FontShop International, Shinn Type y Feliciano Type. En 2007 fundó la compañía *Retype* –www.re-type.com– desde donde comercializa sus tipografías.

Politeia

Federico Delgado

En su último libro, el ex fiscal federal analiza el momento singular de la Argentina y las condiciones sociales que dan lugar a salidas autoritarias. Delgado reivindica los valores republicanos en tiempos en los que se intenta esterilizar el Estado de derecho y reducir la estatalidad a un crudo momento de dominación.



Disponible en librerías y en edicionesgodot.com.ar



