

Argentina > **futura**

Informe

Foro Universitario del Futuro

Pobreza, desigualdad
y exclusión social.

Autores: Gabriel Kessler y Gonzalo Assusa.



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Pobreza, desigualdad y exclusión social

Por Gabriel Kessler y Gonzalo Assusa

Aclaración:

El contenido de este informe es una elaboración de los autores en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

Índice

Introducción	4
El informe en capítulos	5
¿Cómo afecta la desigualdad en la vida de las personas?	5
¿Cuándo y cómo la pobreza empezó a ser un problema público en la Argentina?	9
¿Qué pasó con la pobreza y la desigualdad en el Siglo XXI?	10
¿Qué sucedió con la desigualdad en el mercado de trabajo en el período de la post-convertibilidad?	12
¿Los gobiernos posneoliberales lograron disminuir la desigualdad?	13
¿Hubo una reacción contra la igualdad después del 2015?	17
¿Por qué la desigualdad es tan persistente?	17
Mundo del trabajo	18
Familia y cuidados	19
Hábitat y TICs	20
Otros factores	21
¿Aumentó la pobreza y desigualdad en el contexto de la pandemia Covid-19?	21
¿Cuáles han sido las principales acciones contra la pobreza y la desigualdad en los últimos años?	25
Políticas orientadas a la niñez	25
Políticas orientadas a adolescentes y jóvenes	27
Políticas orientadas a la población adulta activa	29
Políticas orientadas a las personas mayores	31

Obstáculos y desafíos para reducir la desigualdad en Argentina	32
La percepción de la desigualdad y la construcción de consensos igualitarios en Argentina	34
Lineamientos para la acción.....	39
Desafíos y vacancias de conocimiento sobre pobreza y desigualdad	40
Palabras finales	42
Referencias bibliográficas	44

Introducción

Según los datos oficiales en el primer semestre de 2020, 4 de cada 10 argentinos vivían en situación de pobreza y una de esas 4 personas, además, vivía en condiciones de indigencia. A finales de 2019 la diferencia en el promedio de ingresos del decil 1 y el decil 10 era de 21 veces, aunque este dato no llega a reflejar los grupos con peores condiciones de vida ni las elites concentradas, ambos relativamente inaccesibles para las encuestas poblacionales regulares.

Si a esto le sumamos el efecto que la pandemia Covid-19 tuvo en las sociedades de la región, debemos pensar en un panorama social todavía más preocupante y urgente, y en brechas aún más inconmensurables que las que muestran las publicaciones oficiales de los índices de Gini, Atkinson o Kuznets.

Si bien algunas fracciones del neoliberalismo todavía pujan por instalar la idea de que la desigualdad no es un problema social propiamente dicho, existe cierto consenso técnico e intelectual en los últimos años en torno a considerar a la desigualdad social como uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano sostenible en todo el mundo, pero muy particularmente en los países de América Latina y el Caribe.

En el campo de las ciencias sociales, además, se sabe que ni la pobreza ni la desigualdad existen como meros accidentes o resultados de desarreglos o distorsiones. Pobreza y desigualdad se producen socialmente, y parte de esta producción está contenida en el modo en que cada sociedad, sus instituciones estatales y sus campos intelectuales, se da una forma de conocer, mirar, narrar y explicar la cuestión social, y al hacerlo, de producirla como problema público, con sus especialistas, sus recursos materiales y simbólicos, sus organismos a tal fin y sus conflictos subyacentes.

El objetivo de este informe no es la resolución de las disputas ni la revisión exhaustiva de todo lo dicho sobre este tópico. En cambio, se propone resumir algunos debates relevantes, identificar algunas áreas de vacancia y definir lineamientos para la acción, desde la perspectiva de un programa político democrático, popular y sostenible, con la mirada puesta en eliminar la pobreza y reducir la desigualdad.

Este documento recoge trabajo de los autores, contribuciones de participantes del Foro de Pobreza y Desigualdad (o que fueron enviadas al programa Argentina Futura) y de documentos o artículos oportunamente citados en los que participaron Gabriel Kessler o Gonzalo Assusa junto a otros colegas, en particular en el apartado que revisa las distintas acciones contra la pobreza y la desigualdad. En efecto, elegimos construir recomendaciones partiendo de las políticas existentes por la utilidad práctica implicada en proveer un panorama de las acciones que el Estado está realizando o ha realizado en el pasado para reducir la pobreza, como base para la discusión y de las eventuales

acciones a desarrollar en el futuro. En el análisis de políticas nos centramos en aquellas denominadas de Protección Social, dado que existe un documento específico dedicado al mercado de trabajo, vector principal para la inclusión social.

El informe en capítulos

El informe consta de nueve capítulos. En el primero presentamos las disputas políticas sobre la cuestión “pobreza” en nuestro país y su construcción en tanto problema público. En el segundo resumimos la evolución de la pobreza y la desigualdad durante el siglo XXI, mientras que en el tercero reconstruimos una caracterización estructural e identificamos los principales factores explicativos de estas problemáticas. En el cuarto planteamos el devenir de estos fenómenos durante el contexto de pandemia. En el quinto sintetizamos las principales acciones contra la pobreza y la desigualdad en el país y planteamos algunos de los principales desafíos a futuro. Los siguientes tres capítulos son dedicados a las que entendemos son algunas de las principales áreas de vacancia en la temática: los principales obstáculos para reducir la desigualdad, la construcción de consensos igualitarios y la vacancia en el conocimiento científico sobre la pobreza y la desigualdad en el país. Cerramos el informe con la propuesta de un relato unificado y un conjunto de lineamientos de acción hacia el futuro con una perspectiva democrática, popular y sostenible.

¿Cómo afecta la desigualdad en la vida de las personas?

Para dar un panorama de la situación actual quisiéramos intentar poner en palabras y transmitir la multiplicidad de experiencias cotidianas que subyacen a los indicadores de pobreza y desigualdad. Para el año 2013 el Índice de Gini en Argentina era de 42,3, el Gini chileno llegaba a 47,3, mientras que el francés a 32,5, el danés a 28,5 y el noruego era de 26,4. Si el sentido común indica que Noruega es un modelo a seguir en todo lo que a desarrollo social refiera ¿Cuánta desigualdad es la que deberíamos reducir para lograr procesos sostenidos de desarrollo? ¿Cuál es la diferencia entre el Gini de Argentina en 2002 de 53,8 (cuando nuestro país superaba las cifras chilenas) y el de 2014 de 42,3? ¿Cuánto pesan esos más de 10 puntos de diferencia? ¿Cómo gravitan los cinco puntos de diferencia con Chile y los 15 con Noruega en nuestra vida cotidiana? Echando mano a distintas fuentes estadísticas quizás podamos construir imágenes asibles sobre lo que implica la estructura de desigualdades y la situación de pobreza en nuestro país.

3 de cada 10 personas en el país no acceden a una vivienda adecuada y viven en asentamientos precarios o viviendas sociales, conviven con basurales, aguas contaminadas y quemas de pastizales. 4 de cada 10 no cuentan con cloacas, y entre 1 y 2 de cada 10 ni siquiera tiene acceso a agua potable y muchos de ellos tienen problemas en el suministro de energía eléctrica.

La enorme mayoría de las familias pobres habitan lejos de las guarderías, los jardines de infantes, las escuelas públicas, las farmacias y el transporte urbano de pasajeros. En los últimos años se han vuelto cada vez más comunes las noticias en los diarios de mayor circulación en el país, retratando el esfuerzo y la resiliencia con imágenes e historias de niños caminando kilómetros para asistir a la escuela. Las brechas de desigualdad en Argentina también toman materialidad en la distancia y la lejanía con respecto al ejercicio de derechos, aunque la educación no es el único.

La escuela es el reino de la homogeneización y la igualdad de oportunidades en el imaginario popular. La tradición de uniformar a los estudiantes tiene un fundamento ético de larga data que tiende menos a achicar las brechas que a negarlas y disimularlas, aceptando la desigualdad como algo dado. Tan igualitario es el ideario de la educación que desde el siglo XIX es obligatoria por Ley. En términos prácticos, todos asistimos a la escuela, pero ¿todos vamos a las mismas escuelas?

Por supuesto que no es así: los porcentajes de escolarización de los menores de 6 años y de los mayores de 14 se vuelven dispares entre familias de altos y bajos ingresos: los niños de las familias con mayores recursos económicos son escolarizados –y por lo tanto, institucionalizados– más tempranamente, y permanecen más años formándose en los niveles de instrucción que hacen la diferencia en sus trayectorias laborales (terminalidad del nivel medio y formación superior o universitaria).

Por otro lado, las escuelas y modalidades a las que asisten los niños provenientes de distintas familias son desiguales. Los hijos de familias de mayores recursos van proporcionalmente mucho más a escuelas privadas –sobre todo en edades más bajas– y pasan muchas más horas al día en la institución: la elección y posibilidad de la doble jornada es también desigual.

Con esto ni se empieza a hablar de los aprendizajes, las diferencias académicas y las desigualdades de prestigio entre instituciones escolares. Y el prestigio funciona en ambas direcciones: el nombre de algunas escuelas abre puertas, mientras que el de otras cristaliza estigmas y exclusiones, al igual que sucede con los barrios de residencia.

El tiempo es oro –sostenía Benjamin Franklin– y, como el oro, se puede comprar. Si los datos muestran que los sectores más empobrecidos no trabajan más horas a la semana que los sectores con ingresos altos, podemos decir que cada hora de las personas mejor posicionadas en la estructura social vale más del doble que las horas-hombre de trabajo de las personas con ingresos bajos.

Los pobres en Argentina son campeones en el tiempo dedicado a las tareas del hogar (limpiar, lavar, cocinar, cuidar) y gastan muchos minutos desplazándose para comprar cualquier cosa, ir al médico y a la escuela. Las personas de clase media, media alta y alta ahorran tiempo de trabajo doméstico porque gastan dinero en contratar personas (casi siempre mujeres y pobres) que lo hagan,

y ese excedente en el reloj económico lo gastan en hacer actividad física más veces por semana que “los de abajo”. En otras palabras: las personas de clase media, media alta y alta pueden dedicar menos tiempo a las tareas del hogar y contratar servicio doméstico, a la vez que le dedican más tiempo al cuidado del cuerpo, a la salud y a actividades recreativas.

No se puede seguir afirmando que riqueza y pobreza se producen por separado. La disponibilidad de tiempo de los ricos y la sobreexplotación horaria de los pobres –sobre todo de las mujeres– funcionan como un complejo reloj social con engranajes muy bien aceitados. La diferencia entre empleadas domésticas y quienes emplean ese tiempo de trabajo ajeno para liberar su propio tiempo se llama desigualdad.

Según los datos de la Calculadora de la Desigualdad de la organización OXFAM, en Argentina una persona del decil más bajo de ingresos debería trabajar más de 189 años para ganar lo que una persona del 1 por ciento más rico de Argentina gana en un mes. El tiempo es dinero y el dinero compra tiempo. De nuevo: dinero y tiempo. Así gira la rueda de la desigualdad.

Mientras que cerca de 9 de cada 10 personas de clase alta tienen –además de dinero en efectivo– cobertura de salud, cerca de 6 de cada 10 personas en situación de pobreza no tienen ningún tipo de cobertura médica. Aunque todos se enfermen por igual, los pobres asisten a hospitales públicos y acceden a servicios gratuitos, demorando mucho tiempo en trasladarse a estos centros de salud y más tiempo aun esperando que médicos sobrecaragados de trabajo y sin muchos recursos puedan atenderlos. Las personas en situación de pobreza pasan más tiempo sin controles preventivos y tienen una autopercepción de su salud peor que las personas de altos ingresos. Sin dudas las brechas sociales impactan en la salud de las personas: la desigualdad enferma. En particular los estudios concuerdan en que América Latina y el Caribe se ha transformado en un epicentro de la pandemia del COVID-19, en gran medida porque sus sistemas de salud están subfinanciados y la mayor mortalidad de población adulta joven, comparada con sus pares en los países “desarrollados”, se debe a la alta prevalencia de factores de riesgos como hipertensión y diabetes en las franjas más desfavorecidas de la población latinoamericana (OPS-CEPAL, 2020)

El huevo y la gallina de la injusticia social son la desigualdad y la discriminación: ¿es la discriminación la que genera desempeños desiguales? ¿O es la fragmentación social la que produce los estigmas? Los datos de la ENES muestran que sí, por ejemplo, casi todas las personas estamos más o menos igualmente expuestos a situaciones de robo, los pobres están más expuestos a ser discriminados por su edad, sexo, orientación sexual (Jones y Ariza 2018).

Además, están más expuestos a humillaciones, amenazas y abusos de autoridad por parte de fuerzas de seguridad –con las que conviven en sus propios barrios– y funcionarios públicos –a quienes

recurren para resolver sus problemas—. De esto hablamos cuando afirmamos que la desigualdad, más que de una cuestión de distribución individual de los ingresos, se trata de una distribución colectiva del poder —para expresarse, defenderse, salvarse, curarse, estudiar, circular, comer, esperar y recrearse cada día—.

Por su parte, la palabra hambre suele remitir a rostros color ébano, sabanas africanas y vientres abultados. En la versión local de este ideario, los programas periodísticos suelen viajar al norte del país, donde se encuentran las provincias más pobres, con lo más latinoamericano de una Argentina que sigue aspirando a ser la más blanca de las naciones del sur.

La regulación de las prácticas alimenticias como un ítem más en el presupuesto familiar es mucho más común de lo que quisiéramos aceptar. En 2015, en un tercio de las familias de bajos ingresos los adultos comieron menos en el último tiempo porque no alcanzaba para comprar más comida. En una de cada seis de estas familias tuvieron hambre pero no comieron por falta de dinero, y en una de cada diez dejaron de comer un día entero por estas razones.

En las familias de menos recursos hay una proporción de presencia de niños menores a 14 años siete veces mayor que en las familias de ingresos altos. Eso vuelve todavía más relevante que en 2015 en uno de cada seis hogares con menores recursos se les sirvió menos comida a los niños porque no les alcanzaba el dinero para comprar más, y en poco menos de uno de cada diez los niños tuvieron hambre y no comieron durante un día por falta de recursos. Estos mismos hogares son los que más frecuentemente reciben ayuda en forma de alimentos y mercadería.

La imagen de las hambrunas que, como una especie de castigo divino, borran las diferencias de clase atacando a todos por igual, es contrafáctica. Parece una verdad de perogrullo decir que el hambre afecta más a los pobres que a los ricos, pero no es sólo eso. Primero, da por tierra esa suerte de premisa desconfiada de “acá el hambre de verdad no existe”. La pobreza en Argentina es pura y dura. Segundo, incluso dentro de las familias con bajos ingresos, sus integrantes construyen diques de contención que hacen que el hambre llegue por oleadas. Primero comen menos los adultos. Después dejan de comer, lisa y llanamente. Los niños se resguardan hasta el final, como en un barco que se hunde. Pero a veces también a los niños el agua les llega a los tobillos, e incluso a la panza.

¿“Son pobres porque no quieren trabajar”? Contra todo el saber de sentido común, el “no busco trabajo porque no quiero trabajar” es una respuesta que aumenta en las encuestas entre los inactivos de familias de ingresos más altos. Claro, nadie mandarían a “agarrar la pala” a quien vive de rentas, intereses financieros y ganancias empresariales, pero si nos ponemos estrictos con el concepto de trabajo, los pobres no son pobres porque no trabajan, los ricos tampoco son ricos porque trabajen. Entre el 1 por ciento superior y el 10 por ciento inferior, la diferencia de fondo no está en esos 189

años de trabajo: está en el nacimiento.

¿Cuándo y cómo la pobreza empezó a ser un problema público en la Argentina?

Como sostiene Juan Pablo Pérez Sáinz, la década de 1980 en América Latina y el Caribe (región en la que Argentina no fue la excepción) implicó un período de *despolitización de la cuestión social*, en el que el discurso de los organismos internacionales instaló la categoría de *pobreza* como clave para procesar los “problemas sociales” despojados de antagonismo, relacionalidad y conflicto (Pérez Sáinz, 2019).

La posterior reemergencia de la cuestión “desigualdad” hacia finales del siglo XX, afín a la consolidación regional de las democracias electorales, coincidente con el estancamiento y la crisis de los proyectos neoliberales en América Latina y el Caribe, y enfocada casi exclusivamente en la distribución individual de los ingresos monetarios, ni anuló la centralidad cíclica de la problemática de la “pobreza” en el escenario público, ni tampoco la restringió a un ámbito de mera despolitización. En efecto, las mediciones de una encuesta de opinión regional, el Latinobarómetro, ha ido mostrando que en forma creciente la pobreza es considerada entre los problemas más importantes de distintos países.

De hecho, los importantes cambios metodológicos en la captación de la pobreza desde el organismo oficial en Argentina (INDEC), tanto en lo referente al diseño de la encuesta y su aplicación (2003), como en relación a la construcción de la canasta básica y la posterior producción del índice (2016), constituyeron sólo parte de la disputa política en torno a la cuestión de la pobreza (Zack, Schteingart y Favata, 2020).

Desde la intervención del INDEC en 2007 y la consiguiente pérdida de legitimidad pública del cálculo oficial de la pobreza en Argentina, algunas instituciones de peso comenzaron a producir estadísticas alternativas sobre la pobreza con una gran presencia en la escena pública. Entre ellas, el CIFRA-CTA, que proponía recálculos sobre cifras de pobreza que entendía subestimadas desde los organismos oficiales basados en los datos de EPH-INDEC, pero también el ODSA-UCA, que proponía innovaciones conceptuales (introduciendo con renovada fuerza la discusión en torno a la multidimensionalidad de la pobreza) y la aplicación de un relevamiento propio (EDSA) cuyas bases de microdatos (es necesario plantearlo) no fueron puestas a disposición pública para realizar procesamientos de datos propios más allá de los informes de la institución.

El tratamiento mediático del tema ha tendido, como es común, a hacer oídos sordos a las minucias metodológicas y a poner el acento en el crecimiento o la disminución, el registro o el

subregistro de la situación, sin incluir en los análisis el modo en el que los cambios de ponderación, las modificaciones muestrales (de 2013) y los cortes metodológicos en la construcción de la canasta, modifican la captación empírica de la pobreza (por ejemplo, el cambio metodológico de 2016 explica, en sí mismo, un registro 10 puntos porcentuales superior al que se llevaba adelante con el modelo previo) (Zack, Schteingart y Favata, 2020).

La manifiesta “politización” del debate, sumada a la “fetichización numérica” (CIPPEC-CEDLAS-PNUD, 2020) del dato y a los múltiples cambios metodológicos, hicieron que muchos esfuerzos analíticos estuvieran dirigidos a determinar las “verdaderas” cifras de la pobreza y la construcción de series temporales homogéneas y comparables, al menos desde 2003 hasta la actualidad.

El debate sobre la desigualdad (fundamental, aunque no exclusivamente, de ingresos), en cambio, ha tenido y tiene en la actualidad mucho menos cobertura mediática y apropiación en el debate público, aunque el índice de Gini aparezca regularmente como un indicador de “realidades” de desempeño gubernamental y dinámica económica del país. A esto habría que agregar una cantidad de críticas teórico-metodológicas contra la tendencia a tomar este índice como único y principal indicador para analizar las dinámicas de la desigualdad económica. En este Informe, centrado en la pobreza, se considera de todos modos ésta como un subproducto de la desigualdad, una de sus caras más visibles y extremas.

¿Qué pasó con la pobreza y la desigualdad en el Siglo XXI?

América Latina y el Caribe es conocida como “la región más desigual del planeta”, pero también ha sido caracterizada como la región con mayor reducción de la desigualdad de ingresos (medida por Gini) en todo el mundo entre 2000 y 2010 (Lustig, 2020). Es más: tanto para Argentina como para América Latina y el Caribe, la desigualdad en la distribución de los ingresos no es solo alta comparada con países de la OCDE, sino también comparada con países de desarrollo equivalente. De hecho, en el último tiempo, la exploración de una historia de la desigualdad a más largo plazo en la región (150 años), muestra que las actuales dimensiones de las brechas de desigualdad resultaron un rasgo variable más que permanente y estable en el continente (Kessler, 2019). No obstante, no se ha reducido la desigualdad en la distribución de la tierra, en la distribución de patrimonio, en desempeños escolares, así como cabe decir que en casi todos los países los pobres han mejorado su situación pero los ricos se hicieron más ricos.

Aunque de manera provisoria, Argentina estaría correctamente definida como una de las

naciones más igualitarias dentro de la región más desigual del mundo. En este sentido, Argentina ha quedado representada en la tendencia global del continente durante el siglo XXI (disminución de brechas y de pobreza), aunque atravesada por las particularidades de su situación y su historia nacional y con una tasa de pobreza muy elevada.

En el marco de las disputas teórico-metodológicas, pero sobre todo políticas, en torno a las cifras de pobreza (fundamentalmente alrededor de la estimación de la canasta básica y el IPC por parte del INDEC), existen ciertas confluencias en el reconocimiento de periodizaciones y tendencias generales. Una tendencia que es identificada con cierto consenso entre diversas investigaciones (CEDLAS, 2018; Diaz Lanogu et al. 2021; Tornarolli, 2018) es que el momento crítico de la pobreza en el país se alcanza en torno a la crisis de 2001-2002. Tomando en consideración lo que podríamos llamar el proyecto neoliberal de la década de 1990, la ruptura de la convertibilidad y el proceso postneoliberal, podríamos sostener que se necesitaron cerca de 25 años para volver a los niveles de pobreza de 1992 en el país (cifras ya deterioradas por la denominada “década perdida” en la región) (CEDLAS, 2018). Informes de CIPPEC coinciden con esta perspectiva, señalando dos como los puntos más bajos de nivel de pobreza en el país en este período: 2011-2013, por un lado, y 2017, por otro (en torno a los 25% de la población bajo la línea de pobreza).

En este sentido, más allá de las discusiones sobre los volúmenes de población bajo la línea de pobreza y los criterios de estimación, también existe cierto consenso en que América Latina y el Caribe, y Argentina comprendida en esta tendencia, tuvo en la primera década del siglo XXI un proceso virtuoso general de crecimiento económico combinado con redistribución del ingreso. Aquello que Filmus denomina la superación del “casillero vacío” en la región: crecer y distribuir de manera combinada (Filmus, 2019) pues, como bien señalan los informes de CIPPEC (PNUD, CEDLAS y CIPPEC (2020) desmitificando la “teoría del derrame”, el crecimiento económico resulta condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad.

Como dijimos, es necesario señalar el carácter disímil del desempeño de nuestro país en relación a indicadores como el PBI per cápita y la distribución individual del ingreso monetario, por un lado, y la reducción de la pobreza, por el otro. Mientras que en el primer ámbito Argentina es (y fue históricamente) de los más igualitarios en términos comparativos a nivel regional, en reducción de pobreza ha sido de los países que peor desempeño ha mostrado en el siglo XXI, superando solo a Honduras y México (CIPPEC-Cedlas-PNUD, 2020).

¿Qué sucedió con la desigualdad en el mercado de trabajo en el período de la post-convertibilidad?

Gran parte de la bibliografía ha analizado las transformaciones de la estructura social en este período como una reconfiguración de las brechas de desigualdad (Gutiérrez, Mansilla y Assusa, en prensa): por ejemplo, entre quienes se insertan en el mundo laboral y los beneficiarios de planes sociales (González Bombal, Kessler y Svampa, 2010), entre empleados “protegidos” y “precarizados” (Kessler y Merklen, 2013), entre quienes sufren de una amplia diferenciación salarial (Basualdo, 2006), en detrimento de la díada “empleados” / “desempleados”, más cercana al binomio “inclusión” / “exclusión” en boga en la década de 1990 (Grassi, 2003). Estas transformaciones fueron acompañadas por profundas mutaciones subjetivas (Svampa, 2000) y por una creciente estigmatización sobre la “asistencia” y sus presuntas “consecuencias culturales” (Andrenacci et al., 2006; González Bombal, Kessler y Svampa, 2010). Los reajustes estructurales tuvieron lugar en un contexto de fuerte recomposición de los niveles de empleo, un dato clave en la lectura global del período (Donza, 2011; Neffa, Oliveri y Persia, 2010; Pérez, 2010; Waisgrais, 2006).

Un factor fundamental de la dinámica de achicamiento de las brechas durante la post-convertibilidad en el mercado de trabajo fue la re-regulación de las relaciones laborales (Donza, 2011; González, 2010), al menos desde el dictado de una nueva Ley de Contratos de Trabajo en el año 2004, y a partir de la recomposición de las paritarias regulares y colectivas, así como también por la recuperación del Salario Mínimo, Vital y Móvil (Biaffore y Berasueta, 2010).

Ahora bien: no todas las investigaciones coinciden en el diagnóstico de un proceso de reducción de la desigualdad en Argentina durante el siglo XXI. El debate sobre esta cuestión dividió aguas entre dos posturas polares. La primera sostiene que las tendencias estructurales se orientaban a corregir y regular los procesos de la flexibilización laboral, a mejorar las condiciones de protección y estabilidad en el empleo (Palomino y Dalle, 2012), fundamentalmente para la fracción más calificada de la clase trabajadora (Dalle y Stiberman, 2014), disminuyendo el desempleo y el trabajo no-registrado a la vez que ampliando el acceso a cobertura previsional (Benza y Kessler, 2020; Grassi y Danani, 2009). Como corolario, los análisis identifican una disminución de la mano de obra marginal (Kessler, 2016) y un aumento de las fracciones más calificadas de las clases populares y de los sectores medios (Benza, 2016).

Esto no significa que se difuminen los límites entre las clases populares y las clases medias, sino más bien que las fronteras siguen vigentes, aunque con menores distancias sociales entre los grupos (Benza, 2016). Por su parte, ante la idea de las “nuevas clases medias”, forma en que se caracteriza la mejora de ingresos en sectores populares, el debate brasileño cuestionó que existiera

efectivamente una movilidad de clases cuando no hubo modificación de la posición laboral, y más que nuevas clases medias, algunos autores sostienen que lo que se produjo fue un mejoramiento de la situación de los sectores populares. En este aspecto, Argentina también está entre los países con una más fluida movilidad social en la región.

La segunda postura, en cambio, sostiene que el crecimiento del empleo no habría incorporado un patrón inclusivo, por lo que habría mantenido sin modificaciones la matriz de heterogeneidad estructural (Quartulli y Salvia, 2012; Salvia, Fragulia y Metlika, 2006; Vera, 2013: 12). Desde esta última perspectiva se ha señalado que la situación de los individuos en “trabajos de subsistencia” incluso empeoró hasta 2014, no solo por su aumento en número, sino también por el crecimiento de la brecha de ingresos respecto de los trabajadores “incluidos” (Salvia y Vera, 2012). En síntesis, hay un conjunto de debates en torno a las formas que adquieren las desigualdades en el mundo del trabajo y, tal como se desarrolla en el Informe de Argentina Futura sobre empleo, hay toda una batería de medidas cuyo objetivo es la disminución de esas brechas y la formalización del sector más precarizado y desaventajado del mundo del trabajo.

¿Los gobiernos posneoliberales lograron disminuir la desigualdad?

Como dijimos, sabemos que el coeficiente de Gini disminuyó en gran parte de los países de la región. Eso justifica que la mayoría de los análisis hayan calificado al menos el período que va desde el 2000 hasta el 2010 como uno de los más importantes procesos de crecimiento inclusivo que haya vivido la región como totalidad.

Sin embargo, la cuestión central es qué implica en términos de desigualdad la caída de dicho coeficiente. A los juicios más optimistas, las críticas metodológicas apuntaron a las limitaciones de la captación de ingresos, en especial para evaluar el patrimonio de los sectores más altos. Tampoco la caída del Gini, según Juan Pablo Pérez Sáinz (2013), autoriza a postular una mejora de la igualdad, porque se concentra en la distribución secundaria entre personas y hogares, una vez que se ha producido la división entre trabajo y capital, de modo que no informa qué sucede con la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros. En segundo lugar, la división en deciles contribuye a la invisibilidad de las elites dentro del decil superior, en la línea de la crítica de T. Piketty sobre la necesidad de focalizarse en los “súper ricos”, como se ha hecho en distintos estudios en la región, mostrando la persistencia y aún profundización de una concentración de riquezas inaudita en las elites latinoamericanas.

Por todo esto, la dinámica que describimos para Argentina se inserta en un proceso vivido en toda América Latina y el Caribe: una progresiva disminución del Coeficiente de Gini y, por

consiguiente, de la desigualdad de ingresos individuales (Benza y Kessler, 2020), más aún si se considera el Gini post-impuestos y políticas redistributivas (Kessler, 2014; 2015). Sin embargo, quienes analizan la denominada distribución “primaria” o “funcional” del ingreso -es decir, los procesos diferenciales de apropiación del excedente por parte del trabajo y del capital- llegan a distintas conclusiones. Para algunos investigadores, la estrategia en la post-convertibilidad consistió en un aumento de los precios por sobre los salarios nominales en lugar de un reclutamiento de trabajo no-registrado (es decir, un cambio en el eje de las estrategias empresariales). De esta manera, hubo en paralelo una regulación macroeconómica favorable al aumento de precios y reformas legales tendientes a la formalización del trabajo. Así, el capital habría generado rentas extraordinarias que pudieron ser “compartidas” con los trabajadores (Pérez, Chena y Barrera, 2010: 188). Por otra parte, desde el punto de vista del salario real, algunos autores señalaron que la virulenta caída de la capacidad de consumo de los sectores asalariados en el país en el 2003 apenas se logró recuperar en 2007 y volver a los niveles en los que se encontraba en el año 2001 antes de la crisis. En el año 2007 se encontró solo 1% por debajo del año 2001, aunque aún se ubicaba 10% por debajo del nivel de 1995 (Basualdo, 2008).

Entendemos que falta un balance más complejo de la nueva situación. En rigor, entre 2003 y 2014, la tendencia en la región fue: disminución del coeficiente de Gini, estabilidad —y muy leve mejora después— de la distribución entre capital y trabajo, disminución de la pobreza absoluta al mismo tiempo que las elites incrementaron su riqueza en un contexto en que el producto bruto per cápita creció de forma importante. En otras palabras: mejoró la situación de los pobres mientras los ricos se enriquecieron más, en un periodo en que el “pastel” se hizo más grande para el conjunto de la sociedad, pero sin grandes cambios en la puja entre capital y trabajo. ¿Es posible entonces elaborar un juicio sintético en términos de desigualdad? No es fácil dar una respuesta. Lo primero que observamos es que la caída del coeficiente de Gini es sólo parte de este cuadro, y según los estudios del tema, se debe sobre todo a una disminución de la brecha de ingresos entre los más y los menos calificados respecto a la década de 1990, en particular por una reducción de los retornos educativos (Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez, 2013). Junto a la caída de las *skill premiums* y, por consiguiente, a la caída de la dispersión de los ingresos laborales, existió también una mejora en la distribución de los ingresos no-laborales (fundamentalmente por la importante ampliación en las políticas de transferencias condicionadas de ingresos), que significó el otro gran factor para explicar la disminución de la desigualdad en este período (Benza y Kessler, 2020).

Algunos estudios han señalado, incluso sosteniendo una mirada crítica hacia los límites estructurales del modelo de desarrollo de la post-convertibilidad, que efectivamente hubo una

reducción en la desigualdad de ingresos en este período, hacia el interior de la clase trabajadora, entre sus diferentes estratos de calificación (Féiz, López y Fernández, 2012), como así también entre las clases en general (Pérez y Barrera, 2012). Muchas investigaciones identificaron el crecimiento de los ingresos laborales en los hogares pobres como un signo característico de la primera década del siglo XXI en América Latina y el Caribe (López-Calva y Lustig, 2011; Vommaro, Alvarado y Rodríguez, 2013), con la novedad de que en este período prácticamente desaparecen los hogares sin ingresos (“excluidos” en la jerga sociológica de la década de 1990), resultado de la construcción de amplísimas redes de contención e inclusión social, cuya principal expresión han sido las transferencias condicionadas de ingresos (Benza y Kessler, 2020; López-Calva y Lustig, 2011). La relevancia del proceso se advierte en la variación de los pesos proporcionales de los recursos: los ingresos de los hogares pobres aumentan al ritmo del crecimiento del peso proporcional de los ingresos laborales en detrimento de los provenientes de políticas sociales. Sin embargo, en el mismo período las políticas de transferencia de ingresos amplían su cobertura en la base de la estructura social (Vommaro, Alvarado y Rodríguez, 2013).

Volveremos sobre estas cuestiones en próximos apartados. Por lo pronto, podemos plantear que esta situación “objetiva” compleja que resulta cuando se toma más de un indicador, conforma sin duda una base estructural para reflexionar sobre la divergencia de percepciones al evaluar la situación personal o la del país.

Por lo demás, si extendemos nuestra mirada a otras dimensiones, como salud, educación o vivienda, vemos que en todos los temas ha habido cambios positivos hasta 2014. Hubo una mejora gradual de la inclusión social y de coberturas básicas. Como se ha mostrado en un trabajo reciente (Benza y Kessler, 2020) comparado al período previo hay menos población sin ingresos, puesto que se accede a éste por medio del trabajo, de transferencias condicionadas y/o por jubilaciones o pensiones no contributivas para la vejez. Hubo asimismo un incremento de la cobertura educativa en todos los niveles, así como en el acceso a la cobertura de salud y a condiciones de vivienda mejores. La agenda política de la etapa post neoliberal puso el foco en remediar las formas de exclusión más extremas producidas en las últimas décadas del siglo XX (Filgueira, 2013). En efecto, las políticas de vivienda, salud, educación, ingresos y trabajo tendieron a crear una red de protección básica y un piso mínimo de bienestar para los sectores más desfavorecidos.

El papel del Estado en esta transformación fue central, no tanto por el carácter novedoso de las políticas implementadas -pues hubo pocas innovaciones en esta materia- sino por su profundización y extensión a diversas esferas, así como por retomar políticas de protección del trabajo. Sin duda, el rasgo más innovador fue una ampliación notable de las transferencias estatales

de ingresos hacia los sectores más pobres –a través de programas de transferencias condicionadas y pensiones a la vejez-, lo que permitió que estas familias pudieran contar con recursos monetarios, aun aquellas cuyos integrantes no estaban o nunca habían podido insertarse en el mercado laboral, en particular el formal.

Al compararlo con el ciclo neoliberal previo, hay una tendencia a la disminución de las desigualdades. Sin embargo, es más ajustado sostener que el período se caracterizó por una disminución de la exclusión más que por un real avance en términos de igualdad. ¿Por qué decimos esto? Por dos razones. Primero, porque en general los gobiernos no modificaron las bases estructurales de la desigualdad persistente. No hubo casi una transformación en las estructuras productivas, innovaciones tributarias progresivas o políticas de reforma agraria. En síntesis, no hubo un cambio sustantivo en la relación entre capital y trabajo. En cuanto a los resultados, las elites mejoraron su situación económica durante la primera década del siglo: hay menos pobres pero los ricos son más ricos. Asimismo, muchos indicadores de salud, educación o vivienda mejoraron en términos absolutos pero las brechas entre pobres y ricos en general no disminuyeron. ¿Por qué? La causa es que los países y los grupos más aventajados avanzaron en todos los indicadores sociales más que los países más pobres y los grupos más desaventajados. Por ende, casi todos mejoraron en el período, pero los países y grupos más ricos más que los desaventajados: por ello puede cuestionarse la idea de un avance real en términos de mayor igualdad.

Hay también una incertidumbre sobre las consecuencias de algunas de las transformaciones acaecidas. Por un lado, porque muchas de ellas no acarrearón las consecuencias esperadas: el aumento de la cobertura educativa no implicó un cambio en la estructura productiva ni un gran incremento de la productividad o de los valores democráticos. En oposición a lo sostenido por las teorías que vinculaban privación económica y delito, durante la reactivación aumentó el delito en América Latina y el Caribe en parte por la mayor circulación de bienes y dinero. Cambios positivos en ciertas dimensiones pueden producir consecuencias negativas en otras: la reactivación económica y la mayor demanda de bienes agrícolas incidió en el aumento de los precios de la tierra rural y urbana, intensificando las dificultades de acceso a la vivienda de los pobres. El endeudamiento creciente de los sectores populares fue una de las consecuencias del boom del consumo del nuevo siglo. Por ello es preciso revisar el modo en que pensamos sobre los distintos cambios sociales y sus implicancias. Y sin duda, estas situaciones contradictorias, impactan en juicios y percepciones que tienen un carácter sintético en la población.

¿Hubo una reacción contra la igualdad después del 2015?

También existe cierto consenso en señalar que hacia 2014-2015 muchos de los países que desarrollaron proyectos posneoliberales y gobiernos que formaron parte del “giro rosa” (Benza y Kessler, 2020), empezaron a mostrar signos más o menos marcados de agotamiento. Con el aumento de la incidencia de la pobreza en toda la región para este momento histórico, muchos de los gobiernos progresistas experimentaron derrotas electorales atravesadas por distintos tipos de “votos protesta” (Lustig, 2020), que abrieron las puertas a un nuevo giro hacia la derecha en la región y a la reemergencia de renovados proyectos de restauración neoliberal.

Un dato interesante en este sentido, que recuperaremos más adelante en el informe, es que incluso cuando los indicadores siguieron mejorando en muchos países, esta mejora se desaceleró, y el nuevo ritmo de desarrollo social fue procesado en clave de malestar político de la población (CEPAL, 2012; Assusa y Kessler, 2020) y en un aumento importante de la conflictividad social (Lustig, 2020).

Y si bien el giro político en Argentina vivido a partir del cambio de gobierno en 2015 impactó de lleno en una multiplicidad de tensiones y movimientos de nuestra estructura social, aún hoy la medida de dichos cambios resulta sumamente compleja, dado su carácter procesual y su temporalidad -relativamente- autónoma de las gestiones gubernamentales.

El viraje político-discursivo fue importante, particularmente en la tematización de la desigualdad: el nuevo relato oficial presentó fuertes afinidades electivas con el ideario de la meritocracia y la consiguiente naturalización de los privilegios en términos de talentos, en contraposición a un cuestionamiento de los soportes colectivos de la sociedad. Como sostuvo Grassi (2018), el de Cambiemos constituyó un proyecto político thatcheriano: una vida social sin trabajadores.

La cuestión social en su más amplia dimensión sufrió procesos de dismantelamiento en este período, despojo económico y reorientación ideológica, y el proceso de precarización atravesó diversas posiciones y escenas de la vida social. Las capas geológicas de la estructura social -según los datos a los que pudimos acceder para nuestro análisis- no mostraron saltos abruptos, aunque el sistema de relaciones como totalidad evidenció, sí, algunos reacomodamientos sociológicamente significativos.

¿Por qué la desigualdad es tan persistente?

Más allá de la evolución y las tendencias, parecen existir una serie de factores que permiten caracterizar las condiciones y recursos de la población en situación de pobreza en un sentido

estructural, y particularmente al núcleo más duro de pobreza crónica. Recorreremos algunas de estas dimensiones que, desde la perspectiva que sostenemos en este texto, son pasibles de ser pensadas como áreas de intervención o dimensiones operativas para definir lineamientos para la acción.

Mundo del trabajo

En relación al *mundo del trabajo*, sabemos dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, que el mito de la “vagancia” de los pobres, colado en muchos análisis semi-lego/semi-especialista, que confunden, muy a menudo, problemáticas de desempleo con problemáticas de pobreza, no tiene asidero en prueba empírica alguna. Más allá de estar afectados en mayor medida por el desempleo (fundamentalmente transitorio, y no de larga duración), las personas en situación de pobreza son trabajadores en su gran mayoría, aunque con inserciones particulares.

Sabemos que la informalidad y la precariedad laboral (aquello que Pérez Sáinz denomina la preeminencia de la forma trabajo por sobre la forma empleo) es una de las principales correas de transmisión y reproducción de la pobreza en nuestra región (Pérez Sáinz, 2019), tanto por sus consecuencias en la transmisión familiar de la cristalización de vulneración de derechos en distintas dimensiones (de niñez, de protección social, de salud, etc.), como por la alta asociación de estas ocupaciones con el nivel más bajo e insuficiente de remuneraciones en todo el mercado laboral.

Para algunos de los autores críticos del foco tradicionalmente puesto en la distribución secundaria del ingreso, el mecanismo que subyace este proceso es una dinámica de precarización del mundo asalariado en el mercado de trabajo, que combina estrategias empresariales como la desregulación laboral, la externalización, la tercerización y la subcontratación, es decir, las deslaboralización de las relaciones de producción, junto a la crisis sindical y al elevado desempleo como disciplinantes de los trabajadores (Pérez Sáinz, 2019).

El efecto sectorial, en este aspecto, resulta clave, y muestra el influjo de los segmentos y de la llamada heterogeneidad estructural para comprender la configuración local de la problemática de la pobreza. Como muestra un reciente informe del CIPPEC, los trabajadores pobres están estadísticamente asociados a las inserciones en las ramas de la construcción, el empleo doméstico y el comercio: segmentos del mercado con una particular lógica de reclutamiento mediada por redes vecinales o familiares y con los más altos niveles de informalidad laboral (CIPPEC-Cedlas-PNUD, 2020).

Algo homólogo podemos decir, también, en torno a la categoría ocupacional en la que se insertan las personas en situación de pobreza: sobrerrepresentadas entre los asalariados informales y los cuentapropistas. Una mención especial merecen, al respecto, los discursos celebratorios de la

condición de “empreendedor” como el formato de inserción laboral deseable para el futuro: como se puede observar en un sinnúmero de investigaciones, el cuentapropismo está más asociado a fenómenos de baja remuneración, informalidad y vulneración de derechos, y su carácter innovador y dinamizador del mundo laboral pierde potencia en la medida en que se olviden las condiciones que contextualizan este tipo de empleos (particularmente la calificación laboral y la rama de actividad).

Por último, debemos decir que las mujeres pertenecientes a familias en situación de pobreza presentan tasas de participación laboral o actividad económica (con todas las críticas que, en las últimas décadas, ha instalado la economía feminista a esta perspectiva acotada y sexo-generizada de la “actividad”) más bajas que las de mujeres de otras posiciones de la estructura social. En pocas palabras, los pobres sí trabajan: los varones con remuneraciones bajas e inserciones inestables y precarizadas, las mujeres en inserciones equivalentes o peores, pero también en gran medida con trabajo no remunerado.

Familia y cuidados

Sabemos también -en un sentido estrechamente vinculado a esta última dimensión- que la pobreza presenta una fuerte asociación estadística con determinados *formatos y configuraciones familiares*. Como muestra el mencionado informe de CIPPEC, entre las familias pertenecientes al quintil más bajo de ingresos, se observa mayor presencia proporcional de formatos de pareja con hijos, familia extendida y familias monoparentales (que, para ser más precisos, debemos comenzar a denominar monomarentales).

La relativamente baja participación económica de las mujeres entre familias en situación de pobreza es pasible de ser interpretada bajo una nueva luz al observar el fuerte peso de la economía de los cuidados en estos sectores. Esto también permite comprender la alta afectación de niñez e infancia por la pobreza, proceso que se combina con una distribución del gasto público que en las últimas décadas ha concentrado esfuerzos y recursos en la previsión social (con políticas que tendieron hacia la universalización) (Benza y Kessler, 2020). De alguna manera, los diagnósticos sobre la pobreza y la desigualdad en el país deben incorporar en el análisis la desigual distribución etaria de la pobreza: 3 de cada 4 personas en situación de pobreza en nuestro país son menores de 26 años (CIPPEC-Cedlas-PNUD, 2020).

Además, las niñas y niños de familias de bajos ingresos son los que menor tasa de matriculación presentan en el nivel inicial de instituciones escolares, muy particularmente en la denominada “sala de 3”. Esto, por su parte, tiene repercusiones en la totalidad de sus trayectorias educativas, mientras que la meta de universalización de este nivel todavía ha alcanzado logros muy

deficitarios en este sentido. De hecho, su impacto en la desigualdad de desempeños escolares puede identificarse en los resultados de distintas evaluaciones estandarizadas, como PISA y APRENDER: los estudiantes que asistieron a instituciones educativas a los 3 años obtienen resultados sustancialmente superiores a quienes no lo hicieron. Sin embargo, debemos pensar que, desde una perspectiva multidimensional, este factor no puede aislarse de su asociación con condiciones más generales de clase social de las familias.

Hábitat y TICs

Las familias en condiciones de pobreza estructural, además, presentan un muy deficitario *acceso al hábitat y a TICs*, cuestión esta última que, en el contexto latinoamericano, se combina con los altos costos de los servicios de internet y la bajísima infraestructura y calidad del servicio, expandiendo el proceso de acumulación de desventajas para estos sectores en el ámbito educativo y laboral.

El contexto de la pandemia mundial Covid-19, las medidas de aislamiento social tomadas por los gobiernos y las diversas modalidades de “continuidad pedagógica” adoptadas por los sistemas educativos han puesto en evidencia algo que se ha discutido durante los últimos años en círculos más restringidos: el acceso a tecnologías y conectividad ya no constituye un mero consumo privado, sino que implica un recurso mediador en el acceso a derechos, como el derecho a la educación o el derecho a trabajar.

Mientras en América Latina y el Caribe 5 de cada 10 hogares no contaba con computadora ni conexión a Internet en 2015, en Europa o EEUU apenas entre 1 y 2 de cada 10 hogares carecía de equipamiento o conectividad. En 2019, 8 de cada 10 hogares en grupos de ingresos altos tenía conexión a internet en la región, el doble que en los hogares con ingresos bajos (4 de cada 10). La brecha entre los hogares urbanos y rurales es aún más amplia y llega a las 3 veces de diferencia.

El contexto de la pandemia ha expuesto nuestros déficits infraestructurales y de garantía de derechos en esta materia. Como señala Cepal (2020a) América Latina y el Caribe posee una cobertura tecnológica y de conectividad 2 veces inferior a la cobertura en América del Norte, con una calidad de conexión 3 veces inferior y un costo 10 veces superior en el servicio.

Sin embargo, la nuestra ha sido la región que más ha aumentado el equipamiento y el uso de internet entre 2004 y 2015: la región creció proporcionalmente en equipamiento tecnológico de sus hogares 10 veces más que América del Norte y 20 veces más en el uso de internet. Como planteamos en un comienzo, la trama de las desigualdades en este ámbito es compleja y presenta tendencias contrapuestas.

Otros factores

Otros factores han sido menos explorados en las investigaciones de este campo de estudio, sea por su menor peso relativo en la configuración social de la región o por sus mayores dificultades metodológicas y operativas. La desigualdad de *riqueza* en América Latina está basada particularmente en los activos no-financieros, es decir, vivienda y tierra (OXFAM, 2015). Esto nos lleva a otro factor fundamental de desigualdad en América Latina: la desigualdad en la *propiedad de la tierra* constituye una causa estructural-histórica desde la época de la Colonia, aunque, al mismo tiempo, pone en evidencia un déficit nodal por la falta de información pública al respecto (OXFAM, 2015). La ofensiva por el control de la tierra por parte de las grandes empresas y la promoción estatal de los mercados de tierra en el período neoliberal, junto a la articulación de muchos gobiernos de la región (incluso los progresistas) con modelos neo extractivistas, han generado como dinámica un proceso de exclusión de los pequeños propietarios (Pérez Sáinz, 2019).

Existe también acuerdo en que las *políticas fiscales* de la región persisten con un esquema regresivo (Benza y Kessler, 2020), y han sostenido un sesgo de gravámenes al consumo y al salario por sobre las ganancias, dejando en un lugar secundario la extracción de recursos fiscales de las propiedades y las rentas no salariales (OXFAM, 2015). Mientras que, en los países de la OCDE, el Gini disminuye un 35% post-impuestos, en América Latina el índice apenas lo hace un 6%.

Por último, no deberían olvidarse *dinámicas de corte política*—como la endeble individuación de los sectores subalternos y la acotada desmercantilización de los bienes públicos en la región- *y cultural*—como el procesamiento de las diferencias en clave de inferiorización, la autosegregación y el acotado reconocimiento social de identidades disidentes (Pérez Sáinz, 2019).

¿Aumentó la pobreza y desigualdad en el contexto de la pandemia Covid-19?

Cuando pensamos por primera vez en este Informe no existía todavía el COVID 19. Pero la existencia de la pandemia, por su impacto en la pobreza y la desigualdad social, nos obliga a darle un lugar de importancia en nuestras reflexiones. En efecto, un reciente informe de CEPAL ha señalado que el contexto latinoamericano de bajo crecimiento de PBI, alta desigualdad y vulnerabilidad económica (que alcanzaba en 2019 a un 77% de la población), junto a una alta proporción de empleo informal sobre la población ocupada, constituye un marco crítico para el impacto de la pandemia en la dinámica de las sociedades latinoamericanas. Para la región, CEPAL (2020b) proyectó un crecimiento de 4,4 puntos porcentuales de la pobreza, como también de 2,6 puntos porcentuales de la población en situación de pobreza extrema. Entre los países del Cono Sur, Argentina es el que

presentó mayor proyección de aumento de la pobreza para 2020. La distribución individual de los ingresos sigue un derrotero similar en la región, sobre todo para las economías más grandes del continente (Argentina, Brasil y México).

Como ya planteamos, existe cierto consenso en relación a que el empleo informal es un engranaje fundamental del proceso de reproducción de las desigualdades (Pérez Sáinz, 2016) en el marco de la pandemia y el aislamiento social: funciona como correa de transmisión de ingresos bajos e inestables en situaciones de crisis, sin protecciones o barreras de contención y presionando la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social de la región (por la falta de aportes del trabajo no registrado), situación que tendería a empeorar en las sociedades post-pandemia (CEPAL, 2020b).

Un reciente informe de la ONU, por ejemplo, señala que los últimos datos oficiales disponibles para Argentina arrojan un 36% de trabajadores informales (que, por su parte, no contabilizan asalariados registrados aunque en condiciones de precariedad laboral, como tampoco autónomos no profesionales¹) (ONU, 2020). Por otra parte, el alto volumen del Sector Informal Urbano plantea restricciones en el alcance y la efectividad de medidas gubernamentales como la suspensión de los despidos -que, por su parte, solo afectarían a los empleos asalariados registrados, es decir, a apenas la mitad de la fuerza de trabajo ocupada en el país- (Beccaria y Maurizio, 2020).

Otras estimaciones preliminares a nivel local señalaron que cerca del 40% de los ocupados enfrentaba riesgos de perder sus empleos o de no poder trabajar en el contexto de ASPO, y que cerca del 40% de los hogares en Argentina contaba con al menos un trabajador en riesgo de verse afectada su inserción laboral (Beccaria y Maurizio, 2020). A esto se suma que existe un tradicional mecanismo de ajuste contracíclico en contextos de caída del empleo en América Latina: el empleo autónomo no calificado. Esto se observa en períodos de crisis como los de 2008-2009 o 2018-2019, en los que creció la proporción de trabajadores autónomos en detrimento de los asalariados registrados. Esta estrategia desapareció o se debilitó sustancialmente en la coyuntura de 2020, agravando aún más la situación de muchas familias.

Beccaria y Maurizio (2020) construyen un escenario de pérdida de ingresos para el segmento de trabajadores por cuenta propia no profesional y señalan que habría implicado una pérdida del 50% de los ingresos totales en las familias afectadas, dejando alrededor del 71% en condición de pobreza (con un punto de partida prepandemia del 40%).

¹ Las cifras oficiales de informalidad laboral consideran, en su enorme mayoría, casi de manera exclusiva a los asalariados sin aportes de seguridad social, vacaciones pagas, días por enfermedad y descuento por obra social. Solo en algunos casos (en los que hay disponibilidad de estos datos) se contabilizan también los trabajadores autónomos sin inscripción o registro. Mientras tanto, trabajadores en condiciones de precariedad, como subcontratados, con contrato a término, con salarios por debajo de la mínima, etc., quedan invisibilizados en esta definición de informalidad.

Ante este contexto crítico, muchos de los Estados de la región intervinieron rápidamente apoyándose en la experiencia de amplios y potentes dispositivos de transferencia de ingresos, activando una poderosa trayectoria de los gobiernos latinoamericanos durante el período posneoliberal. Como sostienen Benza y Kessler (2020), los gobiernos del “giro rosa” se caracterizaron más por un consenso en torno a la intervención orientada a reducir las formas más extremas de exclusión social que por producir transformaciones estructurales de las desigualdades de clase, género y etnicidad. En esta clave, las transferencias condicionadas de ingresos, tanto como las pensiones no contributivas, constituyeron una de las políticas públicas más relevantes del Siglo XXI en la región. Programas como la Asignación Universal por Hijo en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Familias en Acción en Colombia y Oportunidades en México, todos presentan coberturas poblacionales superiores al 20%, además de significar pesos presupuestarios muy bajos (inferiores al 0,5% del PBI). Para 2013 América Latina presenta una cobertura de casi un cuarto de su población con estos programas (cerca de 135 millones de personas), con costos muy por debajo de un punto porcentual del PBI de la región (Robles, Rubio y Stampini, 2015: tabla A2).

Sin dudas, esta importante experiencia política sirvió de repertorio para la intervención en la actual crisis, tanto por medio del refuerzo de fondos y montos de los programas existentes (como las partidas especiales para jubilaciones mínimas y AUH), como en la creación de nuevos y amplios programas (como el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina). Según datos de la CEPAL, promediando abril, 19 de 25 países de la región habían implementado este tipo de medidas para contener la situación socioeconómica de las familias más vulnerables de la población. Sin la trayectoria de los gobiernos posneoliberales y su experiencia histórica es impensable el relativo consenso en torno a esta cuestión, esto es, que resultara inadmisibles que hubiera población sin algún tipo de ingreso, situación que afectaba a millones de habitantes de la región a comienzos del nuevo Milenio.

Sin embargo, las iniciativas gubernamentales no estuvieron exentas de tensiones. La irrupción de la pandemia no hizo sino activar una estructura de conflictividades políticas acumulada y cristalizada por varios años. Entre las primeras disputas que se activaron en el último tiempo estuvieron las referentes al financiamiento de este conjunto de políticas (y del Estado en general). La instalación en agenda de la intervención estatal en la empresa Vicentín² tanto como los rumores sobre un proyecto de Ley de Impuesto a las grandes fortunas catalizaron los debates sobre la

² Se trata de un proyecto de intervención estatal en un importante grupo de empresas exportadoras de granos y otros productos agroindustriales que se encontraba en un proceso de vaciamiento y con fuertes deudas al Banco Nación, el principal banco público. Luego de marchas y contramarchas, el gobierno nacional suspende la intervención. Para una síntesis del caso ver <https://www.ambito.com/politica/vicentin/10-claves-entender-el-conflicto-n5109011#:~:text=Comenz%C3%B3%20en%201929%20por%20el,de%20acopio%20y%20ramos%20generales>

cuestión, aunque de manera restringida³. Los principales obstáculos y limitaciones en torno a la gestión de la crisis se asientan en desigualdades estructurales, uno de cuyos factores fundamentales es la ya mencionada persistencia de un sistema impositivo regresivo con bajo impacto redistributivo en la región. En América Latina el peso de los impuestos indirectos (IVA) es particularmente alto, y cae fundamentalmente sobre los salarios (OXFAM, 2015; Benza y Kessler, 2020).

Probablemente el nuevo contexto sea un marco ideal para la politización del debate fiscal en el país y la región, pero el resultado de esta disputa parece aún abierto e indefinido. En efecto, es muy probable que la resistencia de los sectores con mayores recursos en un contexto de crisis sea aún más fuerte que en el pasado reciente.

Por lo demás, en el contexto de los primeros meses de ASPO se generaron una serie de problemas en relación a la gestión de la provisión del dinero y su uso efectivo. Con la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en Argentina, el Estado Nacional inyectó una importante cantidad de dinero en la población, sobre todo entre aquellos ciudadanos sin ingresos formales. Sin embargo, pueblos y ciudades pequeñas quedaron aisladas durante el ASPO, sin poseer cajeros con fondos disponibles para hacer uso de los recursos económicos que el Estado había puesto a disposición (MINCyT, 2020). La tarjeta de asistencia alimentaria AlimentAR también presentó dificultades, fundamentalmente asociadas a la aceptación de este medio de pago por parte de los negocios “de cercanía” (ONU, 2020) -muchos de los cuales habían ya remarcado precios de bienes de consumo básico durante los primeros días de ASPO-. Los mismos problemas operacionales han sido señalados por CEPAL, junto a la necesidad de explorar medidas alternativas como habilitar pagos por celular, entrega de dinero en efectivo o disponer de cajeros móviles en el territorio (CEPAL, 2020b).

En la misma dirección, el cierre de espacios, tales como ferias o mercados populares, generó un problema de logística para los productos de la economía popular, cuyos bienes eran aún más demandados que en el contexto prepandemia, pero sus capacidades de distribución no permitían llevarlos hasta los comercios de cercanía ni mucho menos a los consumidores, sosteniendo medidas sanitarias mínimas (MINCyT, 2020). Nuevamente, el devenir de las estrategias y los relacionamientos durante la pandemia se apoyan en dinámicas y configuraciones previas. Entre ellas, la formalidad del empleo, las capacidades logísticas y el acceso a servicios bancarios y financieros, condicionaron las posibilidades y estrategias de consumo y aprovisionamiento de las familias en el nuevo contexto.

³ En el contexto de la crisis desatada por el Covid19 se reflataron proyectos de impuestos solidarios a las grandes fortunas, los detalles del debate a comienzos de septiembre de 2020 pueden leerse en <https://www.pagina12.com.ar/288252-impuesto-a-las-grandes-fortunas-el-oficialismo-presento-el-p>

¿Cuáles han sido las principales acciones contra la pobreza y la desigualdad en los últimos años?

En este apartado se resumen ideas presentadas en el documento en elaboración cuyo título provisorio es “Protección social en Argentina. Prioridades 2019-2023” y cuya autoría corresponde a Gala Díaz Langou, Gabriel Kessler, José Florito, Alejandro Biondi y Matilde Karczmarczyk. Se trata de un documento todavía inédito elaborado por CIPPEC para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se toma del documento citado la perspectiva de análisis de ciclos de vida y la revisión de las políticas.

La reconstrucción del Estado como protagonista de la intervención y la regulación de la pobreza y la desigualdad en nuestro país constituyó, también, un signo de época de los primeros años del siglo XXI. Los diagnósticos que hemos desarrollado hasta aquí conforman el fondo de inteligibilidad para las acciones que se han emprendido en las últimas décadas para reducir la pobreza y la desigualdad. En este sentido, las políticas públicas combinan esquemas y categorías con las que el aparato estatal en toda su complejidad conoce la realidad social y la construye en tanto problema público, y una serie de dispositivos a partir de los cuales esa realidad, percibida con esas categorías, se vuelve pasible de ser intervenida.

Una posibilidad para organizar la oferta programática existente es asumir el enfoque del ciclo vital: así podemos proponer una revisión del conjunto de políticas públicas en esta materia, trascendiendo la mirada sectorial o institucional, y recorriendo su relación con los grupos poblacionales a los que está dirigido. La asunción de esta perspectiva está estrechamente vinculada a los señalamientos que venimos realizando en torno a adoptar una mirada sobre la pobreza y la desigualdad que combine analíticamente la dimensión económica, con la etaria, la configuración familiar y la de múltiples accesos a bienes y servicios públicos y estratégicos.

Tomando este esquema del trabajo citado se presentan políticas a partir de cuatro grupos poblacionales: 1) Niñez (de 0 a 12 años); Adolescencia (13 a 17 años) y juventud (18 a 29 años); 3) Población adulta activa (de 30 a 59 o 64 años, de acuerdo a la edad legal previsional); y 4) Población de adultos mayores (60 o 65 años en adelante).

Políticas orientadas a la niñez

Dentro del conjunto de políticas que revisaremos, probablemente las orientadas a niñez sean las que poseen un piso más consolidado de legitimidad con la retórica de los derechos. En la órbita del Estado Nacional podemos encontrar tres dimensiones básicas de actuación: **políticas de servicios**

alimentarios, de provisión de espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) y de transferencias de ingresos a la niñez.

Entre las políticas de servicios alimentarios encontramos dos planes fundamentales ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social cuyo objetivo son personas en situación de vulnerabilidad nutricional: el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Protección Social**.

El primero de estos planes articula prestaciones de diverso tipo, desde transferencias a tarjetas alimentarias, pasando por asistencia y financiamiento a comedores colectivamente gestionados en diversos espacios institucionales, pasando por asistencia alimentaria directa y asistencia y financiamiento para el autoconsumo familiar, comunitario o escolar (programa ProHuerta).

El segundo plan, en la órbita de la Secretaría de Inclusión social se concentra en acciones de inclusión social y mejora de las condiciones de vida de los hogares en situación de vulnerabilidad extrema⁴, con foco en niñas y niños menores de 4 años en situación de indigencia. La perspectiva es de proyectos sociales de acción conjunta, por lo que incluye financiamiento, acompañamiento, monitoreo y evaluación de resultados, articulando con áreas de diversos niveles de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil.

Otra dimensión relevante que mencionamos es la relativa a los **espacios de crianza, enseñanza y cuidado** en los que confluyen los esfuerzos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. La oferta de estos espacios presenta una estructura profundamente diferenciada, por diversos sectores (público/privado) y niveles de gobierno (provincial, municipal) y con muy diversa calidad ligada a la población concurrente.

Como hemos señalado en apartados anteriores, la universalización del nivel inicial y de la disponibilidad de espacios no privados de cuidado de niñas y niños constituye una de las principales deudas y desafíos pendientes en la mayor parte del territorio nacional, al mismo tiempo que significan una de las principales herramientas para democratizar el cuidado.

Una posibilidad para potenciar esta dimensión es la articulación de los espacios en la órbita de educación con el Plan Nacional de Primera Infancia, fundado por el decreto 574/2016 del Poder Ejecutivo Nacional. Este Plan incluye un repertorio de acciones de acompañamiento familiar y formación en la crianza, pero también de creación y fortalecimiento de espacios de primera infancia. El programa consiste en una transferencia inicial para mejoras de infraestructura y transferencias mensuales, que varían en función de si la gestión del centro es pública o comunitaria y de la cantidad de niños de 0 a 5 años que asisten. Hasta el momento el plan ha tenido un funcionamiento bastante

⁴ Para una caracterización de este núcleo de pobreza, ver “¿Por qué la desigualdad es tan persistente?” en este informe.

acotado, por lo que la presente gestión tiene un gran potencial en su puesta en marcha a una nueva escala.

Como planteamos en apartados previos, las transferencias y programas de sostenimiento de ingresos ha implicado una de las políticas que mayor impacto han tenido en la reducción de brechas de desigualdad y situaciones de pobreza. Las transferencias que en Argentina tienen como sujetos destinatarios a niñas y niños entre 0 y 18 años existen en tres subsistemas diferenciados. El primero de ellos es el sistema de asignaciones familiares para trabajadores de la economía formal. El segundo subsistema es el que empieza a operar cuando un trabajador formal o autónomo supera el umbral a partir del que empieza a pagar el impuesto a las ganancias. En 2009 se cristalizó el tercer subsistema con la Asignación Universal por Hijo (AUH), que tiene como población objetivo a los niños y adolescentes a cargo de trabajadores informales que cobren un ingreso declarado inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil. Consiste en una transferencia mensual del 80% del valor de la asignación, siendo el 20% restante abonado de forma anual condicional al cumplimiento de corresponsabilidades educativas y sanitarias.

Un análisis más detenido de la organización de estas prestaciones señala que si bien su impacto sobre el bienestar infantil es significativo, aún existe una amplia población de niñas, niños y adolescentes que no se encuentran cubiertos y que por sus características socioeconómicas deberían acceder a la AUH (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018). Por otra parte, si bien su impacto es importante contra la situación de indigencia de diversas niñeces, su capacidad para intervenir y reducir niveles de pobreza es mucho más reducido, potencialidad que se vio aún más limitada por el desfinanciamiento sufrido por el programa desde 2015. Algunas investigaciones muestran que solo entre 2016 y 2018 el monto de la asignación perdió un 25% de su poder de consumo, una proporción altísima para el tipo de población de la que hablamos y para el uso específico que las familias le dan a este tipo de asignaciones. Como señalaremos hacia el final de este apartado, la cuestión del financiamiento, la actualización de los montos y la sostenibilidad de la política marcan un importante diferencial sobre un conjunto de programas que, hemos planteado, pueden significar un alto impacto en la reducción de la desigualdad (siempre y cuando no sufran crisis de desfinanciamiento).

Políticas orientadas a adolescentes y jóvenes

Es sabido que las problemáticas de desempleo y de inclusión educativa encuentran en adolescentes y jóvenes a su grupo poblacional más crítico desde hace varias décadas. Además de todos aquellos programas que, habiendo sido revisados en el apartado anterior, los incluyen por

tener menos de 18 años, trabajaremos aquí sobre estas áreas de vital importancia: empleo, educación y derechos sexuales y reproductivos.

En este orden, el **Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)**, implementado desde 2014, constituye la principal política con abordaje integral de problemáticas socioeducativas. Con el principal objetivo de promover la terminalidad educativa como paso para la inserción laboral estable de las y los jóvenes, incluye líneas de acción que complementan y articulan elementos ya conocidos: transferencias monetarias, servicios de cuidado infantil y actividades de tutorías.

Uno de los elementos sobresalientes de este programa estriba en la diversidad de modalidades de enseñanza que engloba: educación obligatoria, formación profesional y educación superior y docente (estas últimas, con un límite de edad extendido a 30 años).

El programa apunta a la población de jóvenes vulnerables, razón por la cual establece como requisitos de acceso la edad (18 a 24 años), la situación de desempleo o empleo informal y la pertenencia a una familia en situación de vulnerabilidad económica (Díaz Langou et. al, 2019). En parte esto puede también deberse a su solapamiento con otras políticas que, de manera directa o indirecta, promueven la terminalidad educativa, como la AUH o el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este sentido, la posibilidad de construir un plan integral de terminalidad e inserción laboral para jóvenes, con transferencias monetarias, presupuesto propio y equipos técnicos como los que cuenta la Red de Oficinas de Empleo parece un devenir lógico y necesario para una mejor articulación de los esfuerzos y las capacidades estatales en esta materia.

El **Plan FINES (Finalización de Estudios Secundarios)**, implementado desde 2008 en el país, implicó otra gran innovación en materia de terminalidad educativa, en la medida en que, a partir del reconocimiento del carácter diferencial de las dinámicas cotidianas en contexto de vulnerabilidad, se propuso construir ofertas de modalidades flexibles para jóvenes y adultos que no hubiesen completado la escuela secundaria. El impacto de la política, de acuerdo a lo que señalan las evaluaciones existentes, fue muy positivo. Hacia el futuro se plantean dos desafíos complementarios. En primer lugar, lograr que la diversidad institucional no cristalice en segmentación y desigualdad educativa: el riesgo de institucionalizar ofertas educativas “para sectores vulnerables”. En segundo lugar, la necesidad de extender este tipo de apoyos, acompañamientos e innovación en el diseño institucional al momento de pasaje entre la terminalidad educativa de nivel secundario y la formación profesional o el ingreso al nivel terciario.

Como mencionamos, en el área de empleo y bajo la mirada dominante de las políticas activas de empleo, el programa **Empleo Joven** aparece como el dispositivo más importante en la materia.

Combina servicios de orientación, inducción, capacitación e intermediación laboral, dirigidos a jóvenes vulnerables de entre 18 y 24 años, incluyendo tres líneas de acción: el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, las Ferias Futuro, y los Espacios de Trabajo Colaborativo. Hay una tendencia a articular estos planes con iniciativas también ligadas a la Economía Popular, de modo de trabajar tanto en la formación como en la valoración y desarrollo de este tipo de inserciones laborales.

Finalmente, en cuanto a la garantía de derechos sexuales y reproductivos, en Argentina se implementa desde fines de 2017 el **Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA)**. Este tipo de políticas resulta relevante por el probado vínculo entre embarazos no intencionales y reproducción de la pobreza en población adolescente, tal como mencionamos en la caracterización de la situación de pobreza asociada a determinadas configuraciones familiares y determinada organización de la economía de los cuidados.

Como estrategia intersectorial, esta política lleva adelante acciones de sensibilización, prevención tanto de los embarazos no intencionales como de los abusos sexuales, mejora de servicios de salud sexual y reproductiva y ampliación de su acceso -incluida la interrupción legal del embarazo, potenciación de las decisiones informadas. Dando continuidad a sus acciones en el contexto de pandemia -aunque la problemática se volvió más grave en la situación actual-, el Plan ENIA posee una amplia red institucional y territorial y constituye una importante experiencia de articulación sobre la cual basarse y construir dispositivos desde esta perspectiva.

Políticas orientadas a la población adulta activa

Entre las políticas destinadas a la población adulta en edad de trabajar, las de transferencias y sostenimientos de ingresos han tenido una particular relevancia y protagonismo en los últimos años, sobre todo desde el punto de vista de los períodos signados por la reducción de las brechas de desigualdad y la pobreza.

En este marco, sobresalen el **Seguro de desempleo** (parte del sistema contributivo), que protege el ingreso de los trabajadores formales despedidos sin causa justa durante un período de tiempo, a la vez que mantiene las asignaciones familiares para sus hijos y la cobertura de salud, y el **Seguro de Capacitación y Empleo**, creado en 2006 y destinado a aquellos trabajadores en situación de desempleo que enfrentan vulnerabilidades socioeconómicas. Este último ofrece un abanico de acciones similares a las de Empleo Joven: prestación básica por 24 meses y servicios de asistencia a la reinserción laboral y formación profesional. En ambos casos son programas con un alcance y una cobertura muy limitada y una prestación económica insuficiente (Díaz Langou et al., 2019).

En el área de empleo y articuladas con el Plan Empleo Joven se encuentran el **Programa de**

Entrenamiento para el Trabajo (EPT) y el Programa de Inserción Laboral. Estos dispositivos brindan incentivos económicos para empleadores que contraten o capaciten trabajadores, generalmente incluidos en estos programas por sus condiciones de vulnerabilidad económica. De acuerdo a la información que puede relevarse en las páginas oficiales, estos programas continúan vigentes en el 2020 y en muchos casos han realizado reajustes de los montos de los beneficios. De todos modos, parecen ser programas con poca cobertura, pero de gran interés, por lo cual aumentar los incentivos para la contratación formal parece ser un objetivo central.

Como ya mencionamos, existe un consenso en torno a fortalecer las acciones y articulaciones en el área de Economía Popular. En este sentido, El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación había creado dos programas que han sido absorbidas recientemente por el **Programa Potenciar Trabajo: Hacemos Futuro**, dirigido a personas mayores de 18 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, y **Proyectos Socio-Productivos Comunitarios**. En su origen el primero constituía un caso singular de política, en la que sobresalía la promoción del trabajo asociativo, en contraposición a las intervenciones dominantes, centradas en el desarrollo de la empleabilidad en clave individual mediante el desarrollo de capacidades (Hopp, 2017). La reformulación que sufrieron estos programas con el cambio de gestión en 2015 les hizo perder este carácter distintivo, asimilándolos a las políticas activas de empleo convencionales.

El segundo programa es una acción más claramente enmarcada en el ámbito de la Economía Popular y en la articulación del Estado con movimientos sociales, con instancias de intercambio institucionalizadas como el Consejo de la Economía Popular (con la potestad de establecer, por ejemplo, los criterios de elegibilidad y priorización de esta última política). Con Economía Popular se hace referencia a una diversidad de actividades realizadas por los sectores populares y que no están formalizadas o no son siquiera reconocidas como trabajo. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como lo ha expresado el Ministro Daniel Arroyo⁵, a finales de 2020, apuesta a crear 300 mil puestos de trabajo en la Economía Popular. Para ello se ha creado el programa **Potenciar Trabajo** que ofrece un salario social complementario a las y los trabajadores de la economía popular en una serie de ramas y actividades, así como distintos pasos hacia la formalización de estos trabajos. Se trata de reconocer el trabajo que realizan alrededor de 6 millones de personas en nuestro país. El Salario Social Complementario está fijado en la mitad del salario mínimo y se abona por 4 horas de trabajo en el sector público o privado. Son 5 las ramas contempladas, todas ellas mano de obra intensivas, a saber, construcción de infraestructura urbana y ambiental, producción de alimentos a partir de huertas, ferias y otras formas colectivas, industria textil, economía del cuidado en sus

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=dJz56--nIGs>

distintas formas y trabajo de reciclados.

En este marco, el RENATEP (Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular) trabaja para la registración de más de 70 actividades distintas, la adecuación de instrumentos de formalización como el monotributo social y otras medidas tendientes a reconocer y fomentar estas actividades. Sin dudas esta constituye una herramienta central para la salida de la pobreza de millones de trabajadoras y trabajadores.

Políticas orientadas a las personas mayores

Organizamos esta presentación asumiendo la perspectiva del ciclo de vida en la medida en que tanto la configuración familiar como la cuestión etaria constituyen factores centrales de caracterización tanto de la situación de pobreza en la sociedad argentina actual como de la estructura de las desigualdades sociales a nivel local.

En esta dimensión, el sistema previsional argentino constituye un entramado institucional y político de larga data, particularmente consolidado en términos comparativos en América Latina y el Caribe, aunque también atravesado por múltiples factores de desestabilización: el hecho de haber estado signada por sucesivas reformas estructurales con poca estabilidad en el tiempo; la implementación de soluciones de emergencia en coyunturas críticas, sin generación de consensos sobre el largo plazo; y la persistencia en el tiempo de desafíos de sostenibilidad (Bertranou, Casalí & Cetrángolo, 2019).

Actualmente, además de la diversidad de regímenes contributivos en los distintos niveles de gobierno y según distintos tipos de inserción laboral, existe una importante tensión entre el esquema contributivo, el esquema semicontributivo y el esquema no contributivo del régimen. A partir de estos últimos dos se amplió considerablemente la cobertura horizontal y se incluyó una importante porción de la población en edad jubilatoria. Esto sirvió tanto a contrarrestar las exclusiones producto de las dinámicas de la informalidad laboral en la región (y sus efectos en la reproducción de las desigualdades) como para disminuir las brechas de género en ingresos monetarios y protección social para esta población (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016).

Las políticas de democratización del acceso al sistema previsional argentino han resultado de vital importancia, tanto en el sostenimiento de ingresos básicos de alivio a situaciones de vulnerabilidad como en la disminución de la pobreza. Sin embargo, el mediano plazo se avizora complejo por la sostenibilidad de este sistema y el fin del bono demográfico en el país.

Obstáculos y desafíos para reducir la desigualdad en Argentina

Como venimos sosteniendo, si bien las redes de desigualdad se configuran de manera compleja y multidimensional, entendemos que la dinamización del mercado de trabajo y la profunda ampliación de las redes de protección y el sostenimiento de ingresos económicos para las familias en situación de pobreza a partir de amplios dispositivos de transferencia han funcionado como los factores que más traccionaron la disminución de brechas de desigualdad y el retroceso de los niveles de pobreza que vivió el país, fundamentalmente durante la crisis de 2001-2002.

Sin embargo, los años que siguieron al cambio de gobierno y al giro neoliberal en la lógica de gubernamentalidad en 2015 pusieron de manifiesto las limitaciones de estos factores, sobre todo desde la perspectiva de la sostenibilidad a largo plazo. Sin dudas el **aumento global de los niveles de actividad económica y ocupación** tuvo un fuerte impacto mejorando las condiciones de vida de los sectores populares en nuestro país, más aún siendo acompañado por políticas de re-regulación y re-colectivización de las relaciones laborales en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la década en la que se sostuvo este proceso no alcanzó para construir modificaciones de peso en la estructura productiva, que rompieran con una configuración sociolaboral que asocia bastante sólidamente sectores o ramas económicas con desiguales niveles de productividad a condiciones laborales y de protección social también muy desiguales entre sí. Ante la crisis socioeconómica que precedió a la pandemia en nuestro país (y que delineó el contexto estructural en el que impactarían las dinámicas disparadas por la pandemia durante 2020) quedó en evidencia la endeblez de buena parte del sector informal urbano, pero también de buena parte de la fracción formal de baja productividad en nuestra economía. Bastó un año de pandemia (pero también 4 de gestión neoliberal) para volver atrás y revertir gran parte de los logros conseguidos durante una década de gobiernos progresistas.

Por otra parte, las políticas de **transferencia de ingresos** han mostrado un tremendo efecto dinamizador y una altísima efectividad para disminuir pobreza y desigualdad de ingresos, además de otros efectos positivos como contrarrestar el fuerte déficit de consumo de algunos sectores sociales en el país, a un muy bajo costo medido por su relación con el PBI (Benza y Kessler, 2020). Sin embargo, su efecto parece haber llegado a un techo ¿Cuánto más podemos pedir de las transferencias condicionadas de ingresos? Probablemente una de sus grandes victorias haya sido la de subir el piso de consensos, estableciendo un mínimo de derecho al ingreso económico en la población, algo que antes del 2000 en nuestro país parecía casi impensable. Sin embargo, este nuevo piso (con alta efectividad demostrada en contextos contra-cíclicos) debe ser complementario a un conjunto de otros mecanismos que intervengan a nivel de la estructura social.

El informe de OXFAM (2015) ha sintetizado uno de los puntos fundamentales y menos problematizados de la persistencia de las desigualdades en nuestro continente: **el rol de las elites**. La extrema concentración de la riqueza en nuestra región está atada a procesos políticos puestos al servicio de las elites, un esquema que el informe denomina como “secuestro de la democracia”. Este proceso no solo resulta eficaz reproduciendo las desigualdades existentes, sino también poniendo en crisis la satisfacción y el apoyo de amplios grupos de la población al sistema democrático.

Del conjunto de dimensiones que el informe señala (que van desde el lobby y la corrupción pública, pasando por el clientelismo hasta el control de los medios de producción), haremos hincapié en un punto fundamental que ha permanecido relativamente intacto durante la década de gobiernos de corte progresista y que ha implicado un limitante de peso para el avance en materia de igualdad: **la cuestión impositiva**.

Ya hemos señalado el problema que implica la persistencia de un sesgo regresivo en la fiscalidad de Argentina que, como corolario, tiene un muy bajo impacto distributivo (Benza y Kessler, 2020). Revertir esta situación tampoco aparece como una tarea sencilla: la tributación argentina es, de por sí, relativamente alta, por lo que el margen de acción para desactivar su sesgo desigualador no parece una tarea sencilla⁶. Una cosa es clara: también en esta materia se requiere de una **estrategia integral**. La impresión de una orientación progresiva debe construirse en torno a un diseño que articule no solo recaudación, sino también gasto público con un principio de justicia progresivo.

Otro tema central es el **mercado de la tierra**. La alta concentración de la tierra y la expansión de la frontera de los agronegocios ha llegado a una situación donde queda poca tierra libre en la Argentina. Los conflictos por la expulsión de la tierra han afectado a campesinos y particularmente a pueblos originarios. En tal sentido, es central el desarrollo de políticas de regulación del suelo que puedan tender hacia una posesión más justa de la tierra. Existen, en esta dirección, propuestas interesantes, como por ejemplo el Plan San Martín, motorizado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP): además de estar centrado en un programa de urbanización paulatina de villas y asentamientos, se plantean también programas de incentivo a la agricultura familiar con mecanismos de distribución de tierras. Sin lugar a dudas, todo plan integral de reducción de la pobreza tiene que tener como vectores centrales la mejora de las condiciones de hábitat -de lo que se encarga el Informe específico sobre este tema en Argentina Futura- y una distribución más justa

⁶ Para un análisis sobre la debilidad del impacto redistributivo de la política tributaria en América Latina, ver Jiménez (2017) Gómez Sabaini et al. (2017) y Caro Arroyo (2020). Para una mirada integral en torno a impuestos correctivos y gastos tributarios en la región, ver CEPAL (2019). Una perspectiva complementaria, en línea con la agenda que planteamos en este informe, es la de explorar la relación entre la percepción social de los impuestos y la desigualdad social. Para esto último, ver el trabajo de Grimson y Roig (2011).

de la tierra agrícola⁷.

La percepción de la desigualdad y la construcción de consensos igualitarios en Argentina

Como hemos sostenido en otros trabajos, el paso de los indicadores estadísticos de desigualdad a la significatividad de la experiencia sociológica de la desigualdad, que se vive a lo largo y a lo ancho de la estructura social, los agentes lego continúa constituyendo una de las más importantes áreas de vacancia en este campo de estudios (Kessler, 2019).

En otras palabras, junto a la medida de las dimensiones de la pobreza y las brechas de desigualdad, es necesario hacer esfuerzos de investigación para comprender el modo en el que las personas perciben, significan y juzgan las distancias sociales, la forma en la que las relatan, impugnan y critican, fundamentalmente porque estas percepciones revisten de una vital importancia en el orden de las actitudes y los posicionamientos políticos de la población.

Hace años distintas investigaciones vienen señalando que la gran mayoría de la población en la sociedad argentina (alrededor del 70%) se percibe a sí misma como perteneciente a la clase media (Grimson, 2015; Maceira, 2018; Assusa y Mansilla, 2019). Aunque existen estudios que cuestionan metodológicamente este análisis (Elbert, 2020; Duarte, 1996) resulta una tendencia de peso y un punto fundamental para debatir. Por lo desarrollado en los apartados anteriores sabemos que esta percepción no es un simple “reflejo de la realidad”: no existe una estructura social argentina con una distribución de recursos tan poco desigual. Por otra parte, tampoco podemos reducir la cuestión a una mera disonancia cognitiva o error de percepción. De hecho, esta tendencia es fundamental para comprender las resistencias de una diversidad de grupos a políticas redistributivas que, a priori, podrían resultar beneficiosas para sus propias posiciones objetivas en la estructura social.

No es del todo claro –aunque vale la pena explorar esta cuestión en próximas investigaciones– si se trata de percepciones habilitadas por un lenguaje que progresivamente tiende a la disolución de las clases (como lo viene haciendo el lenguaje del postrabajo), o de un mapa perceptual de la sociedad que, sin renunciar a dividir y distribuir a las personas en “clases” (más o menos educadas, morales, poderosas, dependientes, meritorias, etc.) diluye la dominación en una universalización de las clases medias. La síntesis de los datos y el análisis realizado, además de algunas investigaciones antecedentes (Jorrat, 2008), nos llevarían a inclinarnos por la segunda de las hipótesis.

El debate sobre por qué la mayor parte de la población se considera a sí misma de clase media

⁷ Para un aporte en torno a la desigualdad en el acceso a la tierra desde la perspectiva de los derechos en Argentina, ver CELS (2016). El informe de OXFAM muestra el carácter estratégico de la concentración de la tierra como elemento fundamental para la reproducción de la desigualdad y el poder en América Latina y el Caribe y la invisibilización de esta dimensión en los análisis sociológicos convencionales sobre la desigualdad y la pobreza en el continente (OXFAM, 2016).

ha encontrado, además, resonancia en las tendencias internacionales (Castillo, Miranda y Madero, 2013) y en una larga discusión de corte teórico en los estudios sobre estratificación en el siglo XX, que han tendido a conceptualizar los sectores medios como “posiciones contradictorias” (Wright, 1992; Crompton, 1993). En este sentido, la hipótesis más fuerte para explicar la sobredimensión de las clases medias en el estatus social subjetivo es la de la disponibilidad heurística, grupo de referencia o muestreo subjetivo, proceso a partir del cual las personas tienden a considerarse a sí mismas como una especie de punto intermedio basado en una experiencia (generalizada) de sociabilidad relativamente cerrada y homogénea, entre semejantes (Evans, Kelley y Kolosi, 1992; Jorrot, 2008; Cruces y Tetaz, 2009; Castillo, Miranda y Madero, 2013). Como sostiene Duarte, la afiliación en la clase media tiene menos que ver con la ubicación en el centro de la pirámide social y más con la creencia de vivir y experimentar una suerte de “promedio” de situaciones múltiples y cambiantes, los encuestados mismos o sus semejantes (Duarte, 1996)

Esta caracterización nos brinda una pista sobre el problema de la riqueza, tal y como veníamos desarrollándolo anteriormente. Si los valores modales de identificación de clase se ubican en las categorías intermedias, ¿Qué sucede con los polos de la pobreza y la riqueza o las elites? En primer lugar, las investigaciones señalan que si bien la mayoría de las sociedades muestran tendencias (más acentuadas o más moderadas) hacia la tolerancia a las desigualdades, también hay confluencia en el cuestionamiento de las desigualdades extremas: tanto la riqueza como la pobreza “extremas” resultan cuestionables o criticables según los datos de distintas encuestas de opinión (Sachweh, 2012; Grimson, 2015) en la medida en que afectarían los mecanismos sistémicos de integración y, por derivación, la cohesión y la paz social (Scalon, 2004; Kessler, 2007; Crutchfield y Pettinicchio, 2009).

En segundo lugar, la finta o desmarcamiento de unas y otras categorías polares (pobreza y riqueza) como identificaciones (no) elegidas por los encuestados constituye, también, una estrategia simbólica de denegación del estigma y la alterización que pesa sobre estas clasificaciones, pero muy particularmente sobre la etiqueta de “pobre” (Bayón, 2015; Assusa y Mansilla, 2019).

Los estudios muestran que un corpus de diagnósticos y juicios institucionalizados sobre la pobreza hegemonizan el debate en la arena pública: la culpabilización, patologización, territorialización e infantilización de los individuos en situación de pobreza, el discurso fatalista sobre su destino y el desconocimiento de facto de su vida cotidiana (Bayón, 2015; Puga Rayo, 2011; Péres Sáinz, 2019). La clásica noción de “cultura de la pobreza” vuelta célebre por el antropólogo Oscar Lewis (1967), continúa operando en procesos de ordenamiento y distinción simbólica, incluso hacia dentro de las clases populares, a través de lo que Saraví (2015) llama el mito del “buen pobre”, aquel que cumple con el imaginario de gestos humildes, leal, esforzado, honesto y respetuoso, que vive al

límite de la supervivencia en la pobreza extrema.

Mientras tanto, los “falsos pobres”, particularmente aquellos beneficiarios de políticas sociales o “planes” (Bayón, 2015; Assusa, 2018; 2019a), con acceso a niveles de consumo considerados ilegítimos para su posición (Figueiro, 2013), son estigmatizados como presuntos o potenciales delincuentes o como las “nuevas clases peligrosas” (Beaud y Pialoux, 2015). Estas hetero-identificaciones están mediadas por sentimientos de inseguridad (Kessler, 2009; Araujo, 2019) y estrategias de distanciamiento a partir de la evitación, la desconfianza y el miedo (Saraví, 2016), procesos que se traducen en elecciones familiares concretas de escuelas, residencia, transporte, consumos culturales y espacios públicos (Bayón y Saraví, 2019). Así, los sujetos que no encajan en dicha construcción mítica son cuestionados en su merecimiento para recibir ayuda social o calificados como ciudadanos “indecentes” (Tilly, 2000). En términos globales, este tipo de etiquetamientos refuerza la tolerancia social a la desigualdad, en la medida en que el otro es percibido como un distinto radical (Reygadas, 2008; Elias y Scotson, 2000) o una amenaza (Crutchfield y Pettinicchio, 2009).

Un punto central, en este sentido, es que las investigaciones confluyen en plantear que la imagen de la pobreza no se construye solo por privaciones materiales, sino también (y fundamentalmente) como una condición de falta de racionalidad y autocontrol, de autonomía (Fraser y Cordon, 1997), como déficit moral y signo de indignidad (Sennett y Cobb, 1972).

En este contexto, no resulta extraño que la autoafiliación subjetiva en posiciones de pobreza esté subdimensionada. Implica no solo una representación sobre la desigualdad material, sino fundamentalmente disputas por las auto y hetero-identificaciones morales. Y esto se vuelve más claro cuando las investigaciones reconstruyen el punto de vista de los agentes desde la posición objetiva que estos ocupan en el espacio social. Echando mano a distintas fuentes estadísticas, algunas investigaciones muestran cómo la elección de la “falta de esfuerzo” o la “comodidad” como causa de la pobreza es mucho más frecuente entre los sectores medios altos y altos (Cruces y Tetaz, 2009), sin que esto implique, por otro lado, que eleven estas categorías a principios abstractos de justicia distributiva (Puga Rayo, 2011).

Otras investigaciones muestran resultados homólogos y consistentes en esta cuestión: las explicaciones meritocráticas sobre la pobreza y la riqueza encuentran más resonancia en la región superior de la estructura social (tanto en clave de crítica a la primera y legitimación de la segunda), mientras que las explicaciones estructurales sobre la pobreza (“falta de oportunidades”) y las explicaciones adscriptivas de la riqueza (“herencia” o “suerte”) aumentan a medida que se desciende en la posición objetiva de los encuestados (Grimson, 2015; PNUD, 2017). Una dinámica en espejo, muy similar a esta, también se da en la estimación de ingresos económicos: como muestran Evans, Kelley

y Kolosi (1992), mientras que las elites tienden a sobreestimar los ingresos de las clases bajas, estas últimas tienden a subestimar los ingresos de las elites. Como corolario, las distancias objetivas se perciben a través de un lente que las achica.

Dos cuestiones parecen relevantes al respecto. En primer lugar, si bien los relatos/explicaciones sobre pobreza/riqueza parecen distribuidos en toda la sociedad con una razonabilidad de la que podemos dar cuenta sociológicamente, al mismo tiempo algunos de estos estudios identifican tendencias fuertes y homogéneas trans-clase, es decir, acuerdos o consensos sólidos en torno a la moralidad meritocrática (Castillo et al., 2019; PNUD, 2017). Esto plantea un desafío de peso: la necesidad de desandar un supuesto de sentido común progresista, que consiste en restringir la influencia del repertorio meritocrático como monopolio excluyente del discurso neoliberal y las elites más encumbradas (PNUD, 2017; Assusa, 2019b) ¿Qué puntos de confluencia y qué puntos de disidencia existen entre diversas posiciones de clase en relación a la puesta en juego del repertorio moral de la meritocracia?

En segundo lugar, encontramos que, así como se construyen etiquetas de indignidad y dependencia asociadas a la pobreza, existen también estigmas revertidos hacia los ricos: “niños consentidos”, “nenes de mamá”, insensibles y superficiales (Saraví, 2015), “afeminados” (Assusa, 2019b), sin valores, sin carácter ni prioridades morales y de consumo (Sachweh, 2012).

Así como distintos autores han indicado la imposibilidad de las encuestas de hogar para captar datos de los sectores concentrados o élites (Piketty, 2015; Pérez Sáinz, 2016), podríamos sostener que a esta invisibilidad estadística se le suma una invisibilidad perceptual, una elite que redobla su dominación negándola: una clase dominante sublimada como clase media (Assusa y Mansilla, 2019). Un muy buen ejemplo de ambas dimensiones es la investigación de McCall (2013) en torno a los “ricos no merecedores”, que pone de manifiesto la existencia de un mito homólogo al del “buen pobre” (el del “rico meritorio”), mientras que da cuenta del modo en el que la meritocracia es movilizadora no solamente para disimular o legitimar la desigualdad, sino también, por momentos, para sostener una crítica pública a la riqueza extrema o improductiva.

En última instancia hay un dato que resulta ineludible: el pobre es siempre el otro (pero el rico también). Para la autoidentificación, la tendencia es negar este estigma, dado que implica una serie de afirmaciones sobre la propia valía moral que muy difícilmente alguien reclame para sí: ser vago, sin valores, dependiente, no enteramente individuo ni autónomo, o bien ser superfluo, inútil o carente de principios morales y solidarios.

La dimensión de la percepción de las desigualdades y las representaciones sobre pobreza y riqueza en el país reviste de una particular importancia para comprender las disputas y los consensos

distributivos. Veamos un ejemplo: si antes planteábamos que, junto al crecimiento económico sostenido y la dinamización del mercado laboral con regulación estatal y revitalización de las organizaciones colectivas, las políticas de transferencias de ingresos fueron las protagonistas de la disminución de las brechas de desigualdad durante la primera década del siglo XXI, la legitimidad de este tipo de intervenciones, por su parte, no goza de igual solidez.

Si los estudios muestran que en su mayoría la población condena la pobreza extrema, no está claro que apoyen medidas que involucren transferencias monetarias a estos sectores. En general, los discursos que se centran en ampliar las oportunidades educativas y las posibilidades de “conseguir empleo” gozan de un fuerte consenso, pero sobre la “entrega de dinero” pesan un sinnúmero de sospechas que se organizan en torno a su carácter moralmente “corruptor”, y su efecto nocivo sobre la “cultura del trabajo” como centro de la moralidad cívica contemporánea.

En otras palabras: es claro que la pobreza resulta un fenómeno social negativo por su afectación de los mecanismos de la integración sistémica o comunitaria, pero 1) no es tan claro que se perciba lo mismo respecto de la desigualdad (recordemos que para el ideario liberal la desigualdad puede resultar un incentivo positivo para la productividad y para premiar las diferencias de talento y esfuerzo), y 2) no es tan claro tampoco que existan consensos en la población respecto a cómo reducir la desigualdad, a quiénes son los responsables públicos para hacerlo, a cómo se explica su existencia y cuáles son los factores que la producen.

Si la educación goza de consenso sobre su carácter de derecho ciudadano, los ingresos monetarios no-laborales y no provenientes de rentas (como la inmobiliaria o la financiera) están lejos de haber ganado ese lugar por fuera de los círculos técnicos o académicos que discuten sobre políticas de redistribución.

Algo homólogo podemos plantear sobre la percepción de las elites y los “ricos”. Si los datos a los que tenemos acceso muestran una actitud crítica con respecto a la riqueza “extrema” en gran parte de la población, no está claro que esto lleve a apoyar políticamente medidas de reforma fiscal que tiendan a concentrar la extracción de recursos en estos sectores. A la invisibilidad perceptual de las elites (casi nadie se percibe en las posiciones superiores de la estructura social) se le suma su carácter todavía vacante en el conocimiento en ciencias sociales: la tradición sociológica en nuestro país nos ha llevado durante décadas a concentrarnos mucho más en las clases medias y las clases populares que en la investigación sobre las condiciones, los recursos y las estrategias de nuestros sectores dominantes.

Por momentos, esta opinión pública crítica en torno a las elites se las representa más asociadas a una mentada “clase política” o a sectores dirigenciales de distintos tipos de organizaciones sociales

(políticas, sindicales, etc.), pero son mucho más escasas las personificaciones centradas en agentes empresariales o como actores económicos corporativos.

Existe, por tanto, un problema que es, al mismo tiempo, perceptual, de vacancia de conocimiento y político. En las representaciones lego prima una comprensión que podemos llamar liberal de la cuestión de la pobreza, despojada de conflicto y relacionalidad, como si este fenómeno se produjera de manera autónoma y sin vínculo alguno con el modo en el cual se produce riqueza. Esto lleva a que grandes mayorías de la población puedan, a la vez, y sin conexión de coherencia, criticar la pobreza extrema, criticar la concentración económica, y oponerse a una fiscalidad y a un gasto público progresivo.

Aporta a este marco un campo de estudios de las ciencias sociales con mucha concentración en el fenómeno de la pobreza, pero con 1) poco conocimiento relativo aún sobre la vida de las elites, y 2) pocos consensos y relatos que conecten relacional y multidimensionalmente la explicación de la producción de la pobreza y la producción de la riqueza en nuestro país.

Lineamientos para la acción

Es claro que la dimensión material y estructural de la pobreza y la desigualdad constituyen el campo de acción urgente en nuestro país. Prácticamente 4 de cada 10 personas en el país vive en una situación acuciante de privación material y simbólica, y la distancia entre deciles de ingreso no ha hecho sino crecer en el último quinquenio. Sin embargo, también sabemos que la mejora objetiva no basta con vistas a un desarrollo sostenible y un horizonte de igualdad a largo plazo.

Distintas investigaciones muestran que tendencias objetivas de mejora en las condiciones de vida de las mayorías y de achicamiento de las brechas de desigualdad pueden ser también acompañadas por distintos tipos de malestar subjetivo y de procesos de deslegitimación e impugnación de estas transformaciones, para desembocar en desestabilizaciones políticas e institucionales, giros político-ideológico y consecuentes restauraciones de las desigualdades persistentes.

Estudios han mostrado que las intervenciones en clave de socialización política con horizontes de igualdad tienen efectos importantes de apoyo a políticas redistributivas y han mejorado la estructura de oportunidades de distintas sociedades, en distintos ámbitos de la vida social (empleo, educación, etc.).

Nuestra experiencia en clave de trabajar y mejorar la sensibilidad social en torno a la desigualdad de género y la diversidad sexual ha resultado muy valiosa en los últimos años, y ha puesto en evidencia la centralidad de las disputas simbólicas para construir condiciones de posibilidad

para la transformación social.

Sin embargo, el trabajo sobre la sensibilización en torno a desigualdades socioeconómicas sigue resultando deficitario, quedando casi siempre en un segundo plano respecto de las urgencias del tiempo político y económico coyuntural. Un proyecto que se plantee como objetivo la reducción de la pobreza y la desigualdad en un proceso histórico sostenible a largo plazo debe incorporar como una de sus dimensiones una Estrategia de Comunicación y Educación Integral que tienda a la construcción de consensos distributivos democráticos y adopte una pedagogía de la igualdad. Como nos ha mostrado la experiencia reciente con la reemergencia de las expresiones políticas de derecha en la región, la dimensión de las percepciones, representaciones, opiniones y juicios colectivos nunca puede ser considerada una dimensión menor ni puede ser pasada por alto en el diseño de una estrategia política democrática y popular.

Desafíos y vacancias de conocimiento sobre pobreza y desigualdad

Hemos mostrado que en Argentina existe un alto grado de acumulación en análisis y diagnósticos sobre la pobreza y la desigualdad en el campo de las ciencias sociales. Esto no impide, sin embargo, que podamos identificar algunas áreas de conocimiento que aún presentan desarrollos precarios y que resultaría de interés estratégico para el Estado Nacional desarrollar en orden a diseñar mejores y más completos mecanismos de intervención.

Incluimos para este trabajo la revisión de algunos informes dedicados específicamente a caracterizar y diagnosticar lo que podemos llamar pobreza crónica o persistente. Queda la sensación, sin embargo, que las capacidades estatales para relevar datos sobre los sectores más subalternizados y desposeídos en nuestra sociedad aún son muy limitadas. Podemos mencionar, como ejemplo, la sorpresa con la que muchos técnicos y funcionarios observaban el rápido deterioro en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables con la crisis emergente en el contexto de pandemia, pero también el desborde de solicitudes para percibir el beneficio del IFE en volúmenes que superaron ampliamente las expectativas gubernamentales.

Algo hemos mencionado también sobre la importancia de la percepción de la desigualdad en la población, más allá de su medida “objetiva” a partir de indicadores estadísticos. Mostramos que no basta con políticas de transferencia de ingresos eficaces, si su base de legitimidad es endeble y puede ser puesta en cuestión ante el primer cimbronazo político. En este sentido, conocer más y mejor las disputas y los consensos distributivos de distintos sectores de la población y distintos actores colectivos puede resultar vital para construir mecanismos orientados a la construcción de igualdad social de manera estable y sostenible.

Para poner un ejemplo: resultaba muy difícil a mediados de 2020 proponer lineamientos para trabajar sobre la legitimación del impuesto a las grandes fortunas, tanto como para atar narrativamente esta innovación recaudatoria al sostenimiento del IFE. Las resistencias y apoyos a estas iniciativas fueron surgiendo a medida que avanzaba su tratamiento mediático y legislativo, pero no contábamos con conocimiento que hubiese resultado valioso para planificar la construcción de consensos y la disputa de sentidos como parte de las acciones que se llevan a cabo para reducir desigualdades.

Hasta el momento existen algunas investigaciones que han avanzado en este sentido, aunque sin constituirse en un campo de estudios amplio, consolidado y con los recursos suficientes para realizar los aportes necesarios en la materia. Por otra parte, el sistema estadístico nacional no cuenta con relevamientos de peso en esta línea, por lo que gran parte de la información estadística disponible proviene de organismos privados y encuestas internacionales.

Otro punto vacante fundamental es el conocimiento sobre la pobreza en ciudades medianas y pequeñas y en los espacios rurales. Los análisis que hemos realizado se basan, en su gran mayoría, en las encuestas que periódicamente realiza el INDEC en centros urbanos, aunque esto presenta un sesgo negativo para pensar en la diversidad del territorio en un sentido federal.

Ya mencionamos un ejemplo en el apartado en el que desarrollamos la evolución de estos problemas en el contexto de la pandemia. Aun cuando el Estado invirtió importantes recursos para sostener los ingresos de los sectores más vulnerables de la población en los primeros meses de ASPO, no se logró anticipar los problemas de disponibilidad y gestión dineraria en los contextos rurales y de pequeñas ciudades, en los que el acceso a cajeros automáticos o ATM (en ciudades aledañas) se había interrumpido por las regulaciones estatales en la coyuntura.

Si bien existen algunos relevantes intentos por desarrollar esta línea de investigación (Rosati y Chazarreta, 2021) y construir tipologías de estructura social basadas en el desarrollo de relaciones salariales, de superpoblación, de tamaño de propietarios, etc., entendemos que una efectiva disposición de recursos para esta área de investigación puede significar una verdadera reevaluación global de lo que sabemos sobre pobreza y desigualdad en Argentina. Muchos de los factores y de las caracterizaciones que hemos propuesto aquí pueden asumir formatos y configuraciones singulares tomando como variable la conformación territorial del fenómeno.

Por último, hemos insistido sobre esta cuestión en distintos apartados de este texto y volvemos a hacerlo aquí: las ciencias sociales en nuestro país se han concentrado históricamente en el estudio de las clases medias y populares, pero han avanzado mucho menos en el estudio sobre la vida, los recursos y las estrategias de las elites (Benza et al., 2016). Esta vacancia no es excluyente

del ámbito académico: hemos visto que los estudios sobre percepción de las desigualdades muestran que las representaciones de la población sobre las elites suelen estar bastante desdibujadas y este actor goza de cierta invisibilidad en el sentido común.

Si hasta el momento las elites han jugado distintos roles y han planteado distintos desafíos para los procesos democráticos contemporáneos en nuestro país, producir conocimiento sistemático sobre sus condiciones y estrategias de vida es condición necesaria para transformar su vínculo con el Estado y para romper con el denominado “secuestro de la democracia”.

En esta área probablemente no sea necesario innovar en sentido estricto. Hay en vigencia importantes experiencias de producción de conocimiento científico sobre desigualdad, como es el caso del PISAC. Sin embargo, el Estado Nacional puede tomar la iniciativa de definir como líneas prioritarias las aquí exploradas como áreas de vacancia, fortaleciendo institucionalmente este programa, pero también destinando recursos a estas líneas temáticas, y también definiendo partidas específicas para la realización de relevamientos necesarios para producir datos sistemáticos y periódicos sobre la cuestión.

Palabras finales

En un sentido sintético, hemos sostenido que el período post-neoliberal durante la primera década del siglo XXI en nuestro país ha implicado una época de importantes avances en la gestión socioestatal de la cuestión social, aunque al mismo tiempo hemos aclarado que se trató fundamentalmente de un proceso basado en consensos por disminuir los núcleos más duros de exclusión social, mientras las bases de legitimidad en materia de igualdad estaban mucho más atravesadas por disputas y disensos.

De alguna manera la lectura que proponemos sobre lo sucedido desde el cambio de gobierno en 2015 y por las dinámicas disparadas por el contexto de pandemia dan cuenta de esta situación. Existe acuerdo entre la población en condenar las formas extremas de pobreza y de riqueza, aunque el análisis lego tiende a pensarlos como fenómenos autónomos y separados entre sí.

A pesar de la probada eficacia de determinadas políticas públicas y mecanismos institucionales (transferencias condicionadas y no condicionadas de ingresos, regulación estatal del mercado de trabajo, fiscalidad progresiva), esa misma población que condena la polarización social en clave de desigualdad plantea distintos tipos de resistencias a estas medidas (fenómeno que no sucede en igual forma con otras intervenciones igualadoras, por ejemplo en materia educativa).

En pocas palabras: en gran parte sabemos lo que debemos hacer para mejorar el desempeño del país en la reducción de la pobreza, y sobre esta materia existen acuerdos mínimos al menos en el

círculo de discusión técnica.

Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla en el campo político más amplio: el margen de acción gubernamental, el componente político en la ecuación de intervención y la escasa planificación estratégica de la comunicación de estas medidas tiende a inmovilizar las iniciativas en esta dirección.

Por otra parte, vivimos además de un contexto de emergencia, una ventana de oportunidad. En los momentos de crisis, revolución o guerra, los consensos distributivos pueden ser puestos en cuestión: la destrucción de patrimonio y riqueza, como muestra Piketty (2015), o la necesidad de revisar los esfuerzos sociales para la reconstrucción social y económica, pueden interpelar al núcleo de tales consensos. La crisis desatada por la pandemia del Covid19 nos pone en una situación comparable, pero novedosa ¿Cómo ha impactado la pandemia de Covid-19 sobre los consensos distributivos vigentes en la Argentina? ¿Es una oportunidad para construir pactos redistributivos más igualitarios? A fin de cuentas, a lo largo del año 2020 se pusieron en debate temas tales como el incremento de transferencias no condicionadas y su paulatina transformación en un ingreso universal; impuestos extraordinarios a la riqueza; medidas de protección a los trabajadores, como la prohibición de despedir empleadas; las siempre candentes diferencias sobre los impuestos a las ganancias; debates en torno a los aumentos de las jubilaciones y equidad intergeneracional, todas cuestiones que atañen a la estructura distributiva del país.

El resumen de análisis, debates, factores, tendencias, vacancias y recomendaciones que delineamos en este texto tiene la finalidad de aportar a construir una nueva época de gestión de la cuestión social, en la que pasemos de garantizar pisos mínimos de inclusión a intervenir de lleno en la cuestión de la desigualdad, construyendo sólidos pactos de distribución igualitaria y actuando a nivel estructural e integral. Esto último implica no sólo una articulación de áreas (cuidados, trabajo, transferencias de ingresos y educación), sino también de procesos (crecimiento y distribución), dimensiones (económica pero también simbólica) y de flujos de recursos (imprimirle progresividad a la recaudación, pero también al gasto), porque la intervención sobre el problema público de la desigualdad debe ser tan compleja como su objeto.

Referencias bibliográficas

- AMARANTE, V., COLACCE, M., & MANZI, P. (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Serie Asuntos de Género, N° 138*. Santiago de Chile: CEPAL.
Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40650/2/S1600929_es.pdf
- ANDRENACCI, L., IKEI, L., MECLE, E. y CORVALAN, A. (2006). “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modo de política social de la Argentina contemporánea”. En Andrenacci, L. (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 181-211). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- ARAUJO, K. (2019). “La percepción de las desigualdades: interacciones sociales y procesos sociohistóricos”. *Desacatos*. 59. Pp. 16-31.
- ASSUSA, G. (2018). “Desigualdad, políticas sociales y simbolismo del trabajo en Argentina. Estructuración, apropiaciones y sentidos vividos en el Espacio Social en Córdoba, Argentina”. *CiudadaníAs. Revista de políticas sociales urbanas*, 3, 203-224.
- ASSUSA, G. (2019a). *El mito de la patria choriplanera. Una sociología de la cultura del trabajo en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Teseo Press.
- ASSUSA, G. (2019b). “Repertorios de legitimación e impugnación moral de las desigualdades. Un estudio de las fronteras simbólicas de clase en Córdoba, Argentina (2003-2015)”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64, (237), 315-340.
- ASSUSA, G. y KESSLER, G. (2020). “¿Desigualdades injustas? Transformaciones y continuidades del contexto pos-progresista en América Latina”. En Stalin Herrera, C. M. y Torres Davila, V. H. (coords.). *Ecuador. Debates, balances y desafíos post-progresistas*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 443-472.
- ASSUSA, G. y MANSILLA, H. (2019) “La clase social como posición y representación. Un análisis sociológico de la autoafiliación en la estructura social. Argentina, 2014-2015”. *Laboratorio*. 29.
- BASUALDO, E. (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En Autor y Arceo, E. (Comps.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123-177). Buenos Aires: CLACSO.
- BASUALDO, E. (2008). “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales, en Centro de Estudios Legales y Sociales”. *Memoria Anual 2008*. Buenos Aires.

- BAYÓN, M. C. (2015). La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México. México: UNAM-Bonilla Artigas Editores.
- BAYÓN, M. C. y SARAVÍ, G. (2019). Desigualdades: subjetividad, otredad y convivencia social en Latinoamérica. *Desacatos*. 59. Pp. 8-15.
- BEAUD, S. y PIALOUX, M. (2015). *Repensar la condición obrera. Investigación en las fábricas de Peugeot de Sochaux Montbéliard*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Centre National du Livre - Editorial Antropofagia.
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2020). “Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron”. *Alquimias Económicas*.
- BENZA, G., IULIANO, R., ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. y PINEDO, J. (2016). “Las clases sociales en la investigación social de la Argentina”. En: ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S., ARIAS, A. y MUÑIZ TERRA, L. (Coords.). *Estudios sobre la estructura social y el mundo del trabajo en los últimos años (2003-2014)* (pp. 143-214). Buenos Aires: CLACSO.
- BENZA, G. y KESSLER, G. (2020). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XX.
- BENZA, G. (2016). “La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”. En Kessler, G. (comp.). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI. Pp. 111-140.
- BERTRANOU, F., CASALÍ, P. & CETRÁNGOLO O. (2019) ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Informes Técnicos OIT Cono Sur, No. 9. Santiago de Chile: OIT.
- BIAFFORE E. y BERASUETA, A. (2010). “Principales reformas normativas en el ámbito laboral. Período 2002/2009”. En Neffa, J. C., Panigo, D. y Pérez, P. E. (Comps.). *Transformaciones del empleo en Argentina. Estructura, dinámica e instituciones* (pp. 155-180). Buenos Aires: CICCUS.
- CARO ARROYO, J. M. (2020). “Los modelos de tributación en Latinoamérica y su incidencia en la desigualdad”. *Revista Científica General José María Córdova*. 18 (31). Pp. 675-706.
- CASTILLO, J. C., MIRANDA, D. y MADERO CABITA, I. 2013 “Todos somos clase media: sobre el estatus subjetivo en Chile” en *Latin American Research Review*. 48 (1).
- CASTILLO, J. C., TORRES, A., ATRIA, J., MALDONADO, L. 2019 “Meritocracia y desigualdad económica. Percepciones, preferencias e implicancias”. *Revista Internacional de Sociología*. 77 (1).

- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTINEZ, R., & ROSSEL, C. (2015). Derechos y ciclo de vida. Reordenando los instrumentos de protección social. En Instrumentos de protección social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización.
- CEDLAS (2018). La pobreza en Argentina: recuperando la comparabilidad. Blog del CEDLAS. Recuperado de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/la-pobreza-en-argentina-recuperando-la-comparabilidad/>
- CELS (2016). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Buenos Aires: CELS.
- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020a), “Universalizar el acceso a tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, Informe Especial COVID19, disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>
- CEPAL (2020b). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe especial N° 3.
- DÍAZ LANGOU, G., KESSLER, G., DELLA PAOLERA, C. y KARCZMARCZYK, M. (2021). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. CIPPEC: Buenos Aires.
- PNUD, CEDLAS y CIPPEC (2020). Pobreza crónica en Argentina. CIPPEC: Buenos Aires.
- CROMPTON, R. (1993). *Clase y estratificación: Una introducción a los debates actuales*. Madrid: Tecnos.
- CRUCES, G. y TETAZ, M. (2009). “Percepciones subjetivas de la distribución del ingreso y preferencias por las políticas redistributivas”. Avances de Investigación: CEDLAS, 33.
- CRUTCHFIELD, R. D. y PETTINICCHIO, D. (2009). “‘Cultures of inequality’: Ethnicity, Immigration, Social Welfare, and Imprisonment”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 623, 134-147.
- DALLE, P. y STIBERMAN, L. (diciembre, 2014). “Reconfiguración de la clase obrera: tendencias e implicancias en la estructura social argentina (1998-2013)”. Trabajo presentado en las *VIII Jornadas de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- DE LEÓN, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. (Documento de trabajo n.º 158). Buenos Aires: CIPPEC.

- DÍAZ LANGOU, G., CARDINI, A., FLORITO, J. & GUEVARA, J. (2019). Políticas para la Niñez: una Estrategia de Crianza, Enseñanza y Cuidado. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- DÍAZ LANGOU, G.; CARO SACHETTI, F.; KARCZMARCZYK, M. (2018). Empleo, Crecimiento y Equidad: impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de equidad de género. Buenos Aires: Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- DONZA, E. (2011). "Calidad del empleo durante los ciclos de expansión y retracción en el área urbana de la Argentina, 2004-2009". En Salvia, A. (Comp.). *Deudas Sociales en la Argentina post-reformas. Algo más que una pobreza de ingresos*. (pp. 44-56). Buenos Aires: UCA-Biblos, Buenos Aires.
- DUARTE, M. A. (1996). "Torres, pirámides y estrellas (sobre las imágenes de la estructura de clases)". REIS. 75 (96). Pp. 29-54.
- ELBERT, R. (2020). "Posición de clase objetiva y auto-identificación de clase". En Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. (eds.). *El análisis de las clases sociales. Pensando la movilidad social, la residencia, los lazos sociales y la agencia*. CLACSO-IIGG: Buenos Aires. Pp. 161-184.
- ELIAS, N. y SCOTSON, J. L. (2000). *Os estabelecidos e os outsiders* [Traducción de Vera Ribeiro y Pedro Sússekind]. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- EVANS, M. D. R., KELLEY, J. y KOLOSI, T. (1992). "Images of Class: Public Perceptions in Hungary and Australia". *American Sociological Review*, 5 (4).
- FÉLIZ, M., LÓPEZ, E. y FERNÁNDEZ, L. (2012). "Estructura de clase, distribución del ingreso y políticas públicas. Una aproximación al caso argentino en la etapa post-neoliberal", en AAVV, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea* (pp. 201-222). Buenos Aires: Editorial El colectivo.
- FIGUEIRO, P. (2013). *Lógicas sociales del consumo. El gasto improductivo en un asentamiento bonaerense*. San Martín: UNSAM Edita.
- FILGUEIRA, F. (2013). "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límite de la ciudadanía social en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 22 (2).
- FILMUS, D. (2019). "¿Es posible crecer y distribuir al mismo tiempo? La experiencia de los gobiernos latinoamericanos en la primera década del nuevo siglo". En Filmus, D. (comp.), *Las sendas abiertas de América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*. Buenos Aires: CLACSO.
- FRASER, N. y CORDON, L. (1997). "Una genealogía de la 'dependencia'. Rastreado una

palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos”. En Fraser, N. (Ed.). *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. (pp.163-200). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- GONZÁLEZ BOMBAL, I., KESSLER, G., y SVAMPA, M. (2010). “Introducción: las reconfiguraciones del mundo popular”. En Autores (Coords.), *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la posconvertibilidad* (pp. 9-27). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- GÓMEZ SABAINI, J. P., JIMÉNEZ, J. P. y MARTNER, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL – Cooperación Española.
- GONZÁLEZ, M. (2010). “El mercado de trabajo en la post-convertibilidad. Puntos de continuidad y ruptura con el patrón de crecimiento anterior”, en AAVV, *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina Contemporánea* (pp.188-213). Buenos Aires: IEC-CONADU.
- GRASSI, E. y DANANI, C. (comps.) (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir, vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRASSI, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame* (Vol. 1). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRASSI, E. (2018). “Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal”. En Grassi, E. y Hintze, S. (coords.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 57-122). Buenos Aires: Prometeo.
- GRIMSON, A. (2015). “Percepciones sociales de la desigualdad, la distribución y la redistribución de ingresos”. *Revista Lavboratorio*, 26 (15), 197-224.
- GRIMSON, A. y ROIG, A. (2011). “Percepciones sociales de los impuestos”. En Nun, J. (comp.). *La desigualdad y los impuestos (II)*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- GUTIÉRREZ, A., MANSILLA, H. y ASSUSA, G. (en prensa). *De la grieta a las brechas. Pistas para pensar la desigualdad en nuestras sociedades contemporáneas*. Villa María: Eduvim.
- HOOP, M. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la argentina actual. *Cartografías Del Sur. Revista De Ciencias, Artes Y Tecnología*, (6), 19-40. <https://doi.org/10.35428/cds.v0i6.86>
- JIMÉNEZ, J. P. (2017), “Equidad y sistema tributario en América Latina”. *NUSO*. 272. Pp. 52-77.
- JONES, D. y ARIZA, L. (2018). “Discriminación social, vulneración de derechos y violencia institucional”. En Piovani, J.I. y Salvia, A. *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- JORRAT, R. (2008). "Percepciones de clase en la Argentina". En *Estudios del Trabajo*. 36.
- KESSLER, G. (2007). "Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil. Eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía". En Grimson, A. (comp.), *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.
- KESSLER, G. (2015). "Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?", *Carta mensual INTAL* 221, [en línea]. Disponible en: <<http://www19.iadb.org/intal/Cartamensual/Cartas/Articulo.aspx?Id=c6784605-010d-4a07-8568-22416ef163db>> [Consulta: 24 de febrero de 2017].
- KESSLER, G. (2016). "Introducción". En Kessler, G. (Comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 111-140). Buenos Aires: Siglo XXI.
- KESSLER, G. (2019). "Algunas reflexiones sobre la agenda de investigación de desigualdades en Latinoamérica". *Desacatos*, 59, 86-95.
- KESSLER, G. y MERKLEN, D. (2013), "Una introducción cruzando el Atlántico". En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., Murard, N. (Comps.). *Individuación, Precariedad, Inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós. Pp. 9-32.
- LEWIS, O. (1967). "La cultura de la pobreza". *Pensamiento crítico*. 7. Pp. 52-66.
- LÓPEZ-CALVA, L. F. y LUSTIG, N. (2011). "La disminución de la desigualdad en América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia". En Autores. (Comps.). *La disminución de la desigualdad en América Latina ¿Un decenio de progreso?* [Traducción de Karina Azanza] (pp. 11-42). México: FCE.
- LUSTIG, N. (2020). "Desigualdad y descontento social en América Latina". *NUSO*. 286. Pp. 53-61.
- MACEIRA, V. (2018). "Clases y diferenciación social". En Piovani, J. I. y Salvia, A. (Coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 49-86). Buenos Aires: Siglo XXI.
- MCCALL, L. (2013). *The Undeserving Rich. American Beliefs about Inequality, Opportunity, and Redistribution*. Nueva York: Cambridge University.
- MINCyT (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: MINCyT.
- NEFFA, J. C., OLIVERI, M. L. y PERSIA, J. (2010). "Transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina: 1974-2009". En Neffa, J. C., Panigo, D. y Pérez, P. E. (Comps.),

- Transformaciones del empleo en Argentina. Estructura, dinámica e instituciones* (pp. 19-52). Buenos Aires: CICCUS.
- ONU (2020). *Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*. Buenos Aires: ONU.
 - OPS-CEPAL (2020). *Salud y Economía. Una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Washington/Santiago: OPA-Cepal.
 - OXFAM (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: OXFAM.
 - OXFAM (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxford: OXFAM.
 - PALOMINO, H. y DALLE, P. (2012). “El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011”. *Nueva Época*, año 8 (10), 205-223.
 - PÉREZ SÁINZ, J. P. (2013). “¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencias e interpretaciones”. En *Desarrollo Económico*. 53. Pp. 209-210.
 - PÉREZ SÁINZ, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
 - PÉREZ SÁINZ J. P. 2019 “Las desigualdades y la re-politización de lo social en América Latina” en *Encartes Antropológicos* (México), Vol. 2. Núm. 4.
 - PÉREZ, P. y BARRERA, F. (2012). “Estructura de Clases, inserción laboral y desigualdad en la post-convertibilidad”. En AAVV, *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea* (pp.223-247). Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
 - PÉREZ, P. (2010). “¿Por qué difieren las tasas de empleo de jóvenes y adultos? Un análisis de transiciones laborales en Argentina post-Convertibilidad”. En Neffa, J. C., Panigo, D. y Pérez, P. (Comps.), *Transformaciones del empleo en Argentina. Estructura, dinámica e instituciones* (pp. 77-104). Buenos Aires: CICCUS.
 - PÉREZ, P., CHENA, P. I. y BARRERA, F. (2010). “La informalidad como estrategia del capital, una aproximación macro, inter e intra sectorial”. En Busso, M. y Pérez, P. (Comp.), *Corrosión del trabajo, Estudios sobre informalidad y precariedad laboral* (pp. 171-202). Buenos Aires: Miño y Dávila.
 - PIKETTY, T. (2014) *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
 - PIKETTY, T. (2015). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución*

justa y eficaz de la riqueza [Traducción de María de la Paz Georgiadis]. Buenos Aires: Siglo XXI.

- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- PUGA RAYO, I. (2011) “Lo justo y lo posible: desigualdad, legitimidad e ideología en Chile”. En Castillo, M., Bastías, M. y Durand, A. (comps.). *Desigualdad, legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Pp. 141-162.
- QUARTULLI, D. y SALVIA, A. (2012). “La movilidad y la estratificación socio-ocupacional en la Argentina. Un análisis de las desigualdades de origen”. *Entramados y perspectivas*, 2 (2), 15-42.
- REYGADAS, L. (2008). *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos.
- ROBLES, M., RUBIO, M. G. y STAMPINI, M. (2015). “Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?”. *Policy Brief*. 246.
- ROSATI, G. y CHAZARRETA, A. (2021). “Tipos de estructuras sociales agrarias en la formación social argentina. Un análisis a nivel departamental: 2001-2002”. *Mundo Agrario*. 21(48).
- SACHWEH, P. (2012). “The moral economy of inequality: popular views on income differentiation, poverty and wealth”. *Socio-Economic Review*. 10. Pp. 419-445.
- SALVIA, A. y VERA, J. (2012). “Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010)”. Trabajo presentado en *X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASSET, Buenos Aires.
- SALVIA, A., FRAGULIA, L. y METLIKA, U. (2006). “¿Disipación del desempleo o espejismos de la Argentina post devaluación?”. *Laboratorio*, 8 (9), 37-46.
- SARAVÍ, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO-CIESAS.
- SARAVÍ, G. (2016). “Miradas recíprocas: representaciones sobre la desigualdad en México”. *Revista Mexicana de Sociología*. 78 (3). Pp. 409-436.
- SENNETT, R. y COBB, J. (1972). *The hidden injuries of class*. Nueva York: Norton.
- SVAMPA, M. (2000). “Introducción”. En Autor. (Ed.). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales* (pp. 9-24). Buenos Aires: Biblos.
- TILLY, C. (2000). *La desigualdad persistente* [Traducción de Horacio Pons]. Buenos Aires: Manantial.

- TORNAROLLI, L. (2018). Series comparables de indigencia y pobreza: una propuesta metodológica. *Documentos de trabajo* 226, CEDLAS. Recuperado de http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas226.pdf
- VERA, J. (2013). “Informalidad y segmentación laboral desde la perspectiva estructuralista: una aplicación para la argentina (1992-2010)”. *Laboratorio*. 25. Pp. 11-34.
- VOMMARO, P., ALVARADO S. V., y RODRÍGUEZ, E. (2013). “Políticas de inclusión social de jóvenes de América Latina y el Caribe: situación, desafíos y recomendaciones para la acción”. Trabajo presentado en la *IX Reunión del Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*. UNESCO, Buenos Aires.
- WAISGRAIS, S. (2006). “Características del empleo asalariado registrado: un análisis multivariante”. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo. Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido*, 7, 109-143.
- WRIGHT, E. O. (1992). “Reflexionando, una vez más, sobre el concepto de estructura de clases”. En Carabaña, J. y De Francisco, A. (Comps.). *Teorías contemporáneas de las clases sociales*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- ZACK, G., SCHTEINGART, D. y FAVATA, F. (2020). “Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea”. *Sociedad y economía*. 40. Pp. 69-98.

Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura