

Informe N°19: “El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria”, abril de 2021

Por [Julieta Campana](#)¹ y [Cynthia Ferrari Mango](#)²

1. Introducción

La aparición del Covid-19 generó un contexto de incertidumbre que ha puesto al Estado en un primer plano (García Delgado, 2020). Los altos niveles de informalidad en la región latinoamericana han dado origen a impactos diferenciales de la pandemia en función de dichas desigualdades y ha generado respuestas específicas de los Estados en los distintos países.

El punto de partida del presente informe es dar cuenta de las desigualdades estructurales que caracterizan a la Argentina desde dimensiones tales como pobreza e indigencia, características del mercado de trabajo, distribución del ingreso y situación habitacional, dimensiones de la desigualdad sobre las cuales impacta la pandemia. Un segundo objetivo de este informe es analizar las políticas públicas redistributivas que se han implementado a un año de la crisis sanitaria en Argentina como respuesta a la pandemia. En este marco, nos concentramos en caracterizar las medidas destinadas a determinados sectores que agrupamos en sector formal, sector informal y sector de la economía social y solidaria y de la economía popular. De las mismas, identificamos su carácter de novedosas o bien de fortalecimiento a ámbitos específicos.

Partimos de un enfoque que comprende las desigualdades y a las políticas redistributivas desde un sentido amplio que se reconstruyen a partir de una recursividad que involucra a actores, gobierno y arreglos institucionales (Adelantado, Noguera y Sáez, 1998) entre las intervenciones estatales, la estructura social y el accionar de actores de la sociedad civil. En términos metodológicos, combinamos estrategias cuantitativas y cualitativas así como también fuentes de datos secundarias en base a estadísticas del INDEC y normativas estatales.

En nuestro país la situación de pandemia ha requerido de la emergencia de un nuevo rol del Estado en la provisión social y de importantes cambios respecto del que caracterizó al neoliberalismo tardío del período anterior (García Delgado y Gradín, 2017; Ferrari Mango, 2020). Sostenemos que, si bien los cambios que caracterizamos son coyunturales, identificamos en Argentina premisas válidas que habilitan la posibilidad de plantear y proponer nuevos modelos para nuestros países. Se trata de colocar en agenda la necesidad de consolidar de modo duradero un nuevo rol del Estado y, en definitiva, de

¹ Lic en Administración (UBA) y Maestranda en Políticas Públicas (FLACSO). Becaria Doctoral de CONICET. Docente UBA e investigadora en FLACSO y UNTREF. Contacto: julicampana@gmail.com

² Lic. en Ciencia Política (UNLaM), Mag. en Políticas Públicas (FLACSO), Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Becaria Posdoctoral de CONICET. Docente e Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO y de la UNLaM. Contacto: cferrari@flacso.org.ar.

nuevos paradigmas de lo social que otorguen centralidad al Estado, dentro y más allá del marco de la emergencia actual, con la inclusión social como horizonte prioritario.

2. La desigualdad estructural como punto de partida

La emergencia producto del coronavirus no ha sido únicamente una crisis sanitaria, sino que hemos asistido también a una crisis económica y social. Las características de esta crisis no pueden ser explicadas únicamente por el virus. El coronavirus se multiplica y contagia en una América Latina que continúa siendo la región más desigual del mundo (OXFAM 2021), con una profunda desigualdad estructural profundizada por las coyunturas adversas y los gobiernos conservadores que imponen retrocesos en materia de derechos. Asimismo, se caracteriza por ser un continente que se define por sus altos niveles de polarización social, su histórica profundización de los procesos de concentración y centralización de la riqueza en un polo de la sociedad, con la respectiva concentración también de la pobreza en el otro polo; una América Latina con altos niveles de pobreza e indigencia, con mercados de trabajo heterogéneos, con altos niveles de informalidad y desempleo.

Además, una región que llega a una crisis sanitaria mundial luego de un período de avance de la derecha y de gobiernos de signo político conservador - el gobierno neoliberal de Macri en Argentina, el golpe institucional en Brasil y el ascenso al poder de Bolsonaro, el giro a la derecha en Ecuador, el golpe de Estado en Bolivia-. Estos gobiernos conservadores en el continente han generado con sus políticas consecuencias concretas en la realidad económica y social: procesos de toma de deuda que han desencadenado compromisos imposibles de afrontar por nuestras economías, ventajas absolutas para los grandes capitales y el poder económico concentrado, destrucción de la industria y reducción de los mercados internos, junto a medidas de ajuste que han impactado - como es habitual- de manera diferencial y más profunda sobre las poblaciones más vulneradas.

En Argentina, la pandemia del Covid 19 y la medida por parte del ejecutivo nacional de decretar el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) tuvieron lugar a solo 3 meses de la derrota del neoliberalismo en las urnas, y de un cambio de gobierno en Argentina que significaba también un cambio de signo político y del rumbo (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2019). La crisis sanitaria se asienta así sobre una estructura económica y social desigual, desintegrada por cuatro años de un modelo neoliberal tardío (García Delgado y Gradín, 2017). Así, a la vez que expone y visibiliza las desigualdades existentes, las profundiza. En este sentido, recuperamos algunos datos de la desigualdad en Argentina para comprender la magnitud del impacto que la pandemia ha tenido.

Pobreza e indigencia

En lo que respecta a las estadísticas de pobreza e indigencia, la emergencia sanitaria según datos del INDEC presentados en el *Cuadro 1* encuentra a nuestro país con un 35,5% de las personas bajo la línea

de pobreza, habiendo tenido un aumento de 5,2 puntos porcentuales entre el segundo semestre de 2016 y el segundo semestre de 2019, cuando asume el mandato una nueva coalición de gobierno, y alcanzando el 42% en el segundo semestre de 2020. Lo mismo sucede con la indigencia, que pasó de 6,1% de la población en 2016 a un 8% el último semestre de 2019, y más tarde a 10,5 en 2020. La pandemia deja así un total de 2,9 millones de hogares en situación de pobreza, que corresponden a 12 millones de personas pobres, que se suman a un aumento de las cifras de la desigualdad producto de las políticas de los 4 años previos. Principalmente debido al ajuste que coincidió con el período de mayor endeudamiento internacional del gobierno macrista dado que entre 2018 y 2019, aproximadamente 4,6 millones de personas habían ya caído bajo la línea de pobreza y habían surgido 1,5 millones de nuevos indigentes.

Cuadro 1. Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos.

	2do. semestre 2016	2do. semestre 2019	2do semestre 2020
Pobreza (hogares)	21,5	25,9	31,6
Pobreza (personas)	30,3	35,5	42
Indigencia (hogares)	4,5	5,7	7,8
Indigencia (personas)	6,1	8,0	10,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH - INDEC

La pandemia no solo aumentó la cantidad de personas y hogares pobres e indigentes, sino que empeoró la situación de las personas ubicadas bajo la línea de pobreza, aumentando la distancia entre sus ingresos - en promedio \$29567 por familia - y la canasta básica total - que alcanzó los \$50854-, con una brecha del 41,9%. Por su parte, resulta relevante - y un problema urgente a atender -, la composición por edad de esas cifras de pobreza e indigencia, que golpean principalmente a la niñez y las juventudes. En Argentina más de la mitad de los niños y niñas (hasta 14 años) son pobres - el 57,7% lo es-, alcanzando también esta cifra a casi la mitad de los y las jóvenes de entre 15 y 29 años - el 49,2% de este grupo se encuentra bajo la línea de pobreza-. Estas cifras, agravadas por la situación de pandemia, son sin embargo un problema estructural en nuestro país, que empeora coyunturalmente con las crisis y el deterioro de los indicadores socioeconómicos producto de la implementación de políticas neoliberales de ajuste en lo social. Se trata de generaciones de niños y niñas que nacen en hogares pobres desde hace ya algunas generaciones, y que luego no logran salir de dicha situación.

De este modo, la pandemia ha generado nuevos pobres - por el momento producto de la coyuntura -, a los que se suma una situación de pobreza estructural que requiere la implementación de políticas de empleo y políticas sociales que contemplen esta composición etaria y logre impactar sobre las trayectorias de estos hogares. Estos indicadores explican la necesidad de políticas como el Ingreso

Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) -que desarrollaremos más adelante- para reducir el impacto de la emergencia sanitaria y de la crisis económica y social desencadenada por la caída de la actividad.

Mercado de trabajo

La composición del mercado de trabajo es otro dato que permite comprender las características y profundidad de la desigualdad en nuestro país, y que mantiene además características comunes con otros países de América Latina. Se trata, en primer lugar, de un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad laboral. En Argentina la pandemia se desencadena en un país con un 35,8% de la población empleada informalmente -asalariados sin descuento jubilatorio de acuerdo a las estadísticas de la EPH del INDEC-. Estas cifras, al igual que las de pobreza e indigencia, también tuvieron un alza significativa en los años anteriores, pasando de 33,3% de informalidad a 35,9% entre el primer trimestre del 2017 y el segundo trimestre de 2019, al igual que lo ocurrido con los niveles de desempleo, que alcanzó un máximo de 10,6% en el año 2019.

A este mercado de trabajo informal se suman amplios sectores de la población que no se encuentran claramente visibilizados en las estadísticas: aquellos que son excluidos sistemáticamente del mercado de trabajo, tanto formal como informal. Se trata del sector de la economía popular, conformado por el conjunto de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia que desarrollan experiencias autogestivas con medios de producción propios, en condiciones precarias y sin derechos laborales básicos (Pérsico y Grabois, 2014; Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019). Se estima que para 2019 el universo de la economía popular se encontraba conformado por más de 4 millones de personas, alcanzando esta actividad al 21,4% de la población económicamente activa (Bertellotti, 2019)³. Este sector de la economía popular alcanza su pico histórico con la crisis de inicio de los años 2000, experimentando luego una caída significativa que se revierte más tarde durante los 4 años de gobierno de la Alianza Cambiemos, experimentando nuevamente un proceso de crecimiento que ha continuado en el contexto de pandemia.

Esta fragmentación del mercado de trabajo tiene su correlato en el impacto de la emergencia sanitaria. La desocupación pasa del 10,4% al 13,1% entre el primer y el segundo trimestre de 2020. Al mismo tiempo, cae drásticamente el nivel de actividad (de 47,1% a 38,4% en dicho período), lo que implicó que posiblemente muchos trabajadores activos demandantes de empleo dejaron de buscarlo, desestimulados quizás por el largo período sin conseguirlo, y pasaron a formar parte de las filas de los

³ “De este total, la gran mayoría (82%) corresponden a cuentapropistas no profesionales, le siguen el servicio doméstico no registrado que realiza tareas en más de una casa (7%), las personas cuyo principal ingreso es un plan de empleo (4%), las y los trabajadores familiares no remunerados no profesionales (3%) y las personas desocupadas cuyo último trabajo fue en el servicio doméstico o un plan de empleo (5%)”. Ver Bertelloti (2019).

inactivos (PEI), quintuplicándose de este modo en la composición de la PEI la proporción de quienes no buscaron empleo, pero estaban disponibles para trabajar.

Según el *Estudio sobre el impacto de la covid-19 en los hogares del Gran Buenos Aires* realizado por el INDEC (2020) fue significativo el impacto de la pandemia en la situación socioeconómica de los hogares, con mayor impacto sobre aquellos con menor nivel educativo: el 40,3% de los hogares registró problemas de empleo de al menos alguno de sus integrantes; en los hogares en que reside al menos un niño, niña o adolescente, los problemas laborales alcanzaron el 48,3%; el 49,3% de los hogares manifestó haber tenido una caída en el monto total de sus ingresos respecto a la situación previa a la pandemia; en los hogares con jefe o jefa de hogar con menores niveles de instrucción, la proporción que experimentó una reducción en sus ingresos fue mayor (57,1%).

Si bien las estadísticas del tercer y cuarto trimestre de 2020 muestran mejoras en estas variables, aún no se logran recuperar los niveles previos, que ya reflejaban importantes problemáticas para amplios sectores de la población.

Distribución del ingreso

Otro elemento a tener en cuenta, nudo crítico de esta desigualdad estructural, es la distribución del ingreso. Al analizar la población total según la escala de ingreso individual presentado en el *Cuadro 2*, se verifica que actualmente en Argentina el 10% más rico de la población concentra el 30,7% de los ingresos, y al 20% de mayores ingresos corresponden casi la mitad de los ingresos totales - el 47,8%-. Mientras tanto, el 20% más pobre accede apenas al 4,7% de "la torta". La polarización social se caracteriza así por la existencia de ricos y pobres, y por la concentración de la riqueza y la pobreza respectivamente, producto de la injusta distribución del ingreso - y de la injusta y regresiva estructura tributaria existente-.

Es importante destacar en este sentido la profundización de esta desigualdad durante los 4 años previos de políticas neoliberales, en los que el 10% más rico de la población llegó a concentrar el 32,4% de los ingresos en el tercer trimestre de 2019, representando el ingreso del 10% más rico de la población 23 veces el ingreso recibido por el 10% más pobre.

Cuadro 2. Población total según escala de ingreso individual. Total 31 aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2020.

Decil	Escala de ingreso		Ingreso total por decil (en miles)	Porcentaje del ingreso
	Desde	Hasta		
1	150	10000	8.502.331	1,5
2	10000	13000	17.639.549	3,2

3	13000	16800	25.029.689	4,5
4	16800	20000	30.352.434	5,4
5	20000	25000	37.267.337	6,7
6	25000	30000	45.563.179	8,1
7	30000	39000	55.766.721	10
8	39000	50000	71.786.045	12,8
9	50000	70000	95.697.312	17,1
10	70000	650000	171.492.117	30,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH - INDEC

La pandemia se ha asentado sobre esta desigualdad en la distribución de los ingresos, impactando de modo diferencial sobre aquella población que integra los deciles de menores ingresos. También sobre dichos sectores se han focalizado en mayor medida las políticas redistributivas que presentaremos en el apartado siguiente, aumentando así los ingresos no laborales⁴ de las familias. En el tercer trimestre de 2020 los ingresos no laborales representaron el 31,3% de los ingresos totales, alcanzando un 71,1% en el decil más pobre - lo que representa un incremento de 4 y 5 puntos porcentuales respectivamente respecto del cuarto trimestre de 2019-.

Hábitat y territorio

Un último aspecto que nos interesa destacar se vincula con las situaciones de déficit habitacional y de acceso a infraestructuras básicas, que se constituyen como un elemento de especial importancia para caracterizar las desigualdades existentes, pero también como condición para la reproducción de las mismas. Según el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP), se contabilizan más de 4400 barrios populares en el territorio de nuestro país, en los que viven aproximadamente 4 millones de personas. Entre los 4416 barrios populares relevados por RENABAP, el 88,7% no cuenta con acceso formal al agua corriente, el 97,85% no tiene acceso formal a la red cloacal, el 63,8 no cuenta con acceso formal a la red eléctrica, el 98,9% no accede a la red formal de gas natural y el 89% no tiene acceso a un hospital a menos de 1 kilómetro de distancia -el 30% tampoco tiene acceso a una sala de salud en ese radio- (OGyPP, 2020).

La segregación territorial implica de este modo una configuración y planificación territorial en la que el acceso y uso material y simbólico de bienes y servicios es diferente entre grupos sociales (Elorza, 2018). Esta segregación y déficit habitacional quedó fuertemente expuesta con la pandemia,

⁴ Jubilaciones y pensiones, alquileres, cuotas de alimentos o ayudas en dinero de otros hogares, subsidios o ayuda social del gobierno, etc.

cuando en la ausencia de acceso a servicios básicos fundamentales -como el agua- y al sistema de salud se visibilizaron del modo más cruel estas desigualdades y las injusticias sociales y territoriales.

Impactos de género

Para finalizar, resulta relevante recuperar que este conjunto de desigualdades estructurales y coyunturales tienen, por supuesto, un impacto diferencial según el género. Este impacto diferencial se observa en los mayores índices de pobreza, indigencia y desocupación en mujeres y personas LGBTTIQ, una menor participación en el mercado de trabajo, con un promedio de ingresos más bajo, una mayor inserción en empleos precarios e informales, y una mayor dedicación a las tareas de cuidados.

Recuperando los indicadores expuestos en cada una de las dimensiones analizadas en los apartados anteriores, podemos ver cómo estas situaciones de desigualdad estructural son más profundas al desagregar los datos por género, desigualdades que la pandemia ha sostenido y en muchos casos profundizado. Cabe destacar que expondremos algunas de estas variables de forma binaria, puesto que así son presentadas en el sistema estadístico actual, siendo este aspecto una primera prioridad a atender de modo urgente.

El modo en que hombres y mujeres se insertan en el mercado de trabajo marca una primera diferenciación por género. Las mujeres presentan menores tasas de actividad y de empleo - lo que implica una menor participación en el mercado laboral -, a la vez que presentan mayores tasas de desocupación. Estas brechas se profundizan en el caso de las mujeres de hasta 29 años, reflejando esta profundización de las desigualdades en la juventud que hemos mencionado anteriormente y que también se manifiesta desde un enfoque de género. La pandemia ha impactado sobre estas realidades diferenciadas de hombres y mujeres, como se verifica en el *Cuadro 3*.

Cuadro 3. Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación desagregado por género

	4° trimestre 2019		2° trimestre 2020	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
Tasa de actividad	49,4	69,4	41,2	58
Tasa de empleo	44,7	63,6	35,6	50,5
Tasa de desocupación	9,5	8,4	13,5	12,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH - INDEC

Por otra parte, las mujeres se insertan en mayor medida en el mercado de trabajo a través de empleos vinculados a los cuidados. En el *Cuadro 4* se observa que el trabajo doméstico es la rama de actividad con mayor participación femenina en Argentina, llevada a cabo en un 97,7% por mujeres.

Esta realidad se combina con el hecho de que en dicha rama se concentra una de las mayores tasas de informalidad del mercado de trabajo: un 66% de asalariadas sin descuento jubilatorio en relación con un casi 36% de informalidad promedio en el mercado en general. Le siguen en participación femenina actividades como la enseñanza y la rama de salud y servicios sociales.

Cuadro 4. Participación de las mujeres ocupadas de 14 años y más en sectores del cuidado y otras ramas, y porcentaje de asalariadas sin descuento jubilatorio. Total 31 aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2020.

Rama de actividad	Participación femenina	Asalariadas sin descuento jubilatorio
Hogares empleadores de personal doméstico	97,7	65,8
Salud y servicios sociales	68,0	17,5
Enseñanza	72,8	4,7
Resto de las ramas	33,2	28,1

Fuente: INDEC, elaborado por la Dirección de Estadísticas Sectoriales a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Esta realidad ha tenido diversos efectos en el contexto de la pandemia, cuyo desarrollo excede los objetivos del presente informe, no obstante entre los cuales podemos mencionar, entre otros: a) el alto componente de informalidad de este tipo de empleos ha implicado mayores niveles de vulnerabilidad en las mujeres que se emplean en el trabajo doméstico, que han tendido más fácilmente a perder sus ingresos ante la imposibilidad de realizar su actividad. b) En segundo lugar, se verifica que aquellas ramas de actividades con mayor participación femenina han sido especialmente implicadas en el contexto de pandemia, incrementando la carga laboral en ramas de bajos ingresos. c) Adicionalmente, el empleo en el mercado se ha superpuesto en gran medida con las responsabilidades de cuidados -no remunerados- que la pandemia ha multiplicado en los hogares. En Argentina el 76% del trabajo doméstico no remunerado es habitualmente realizado por mujeres, dedicando las mujeres un promedio de 6,4 horas diarias a tareas de cuidado en relación a las 3 horas y 40 minutos que dedican los varones, según datos de la encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado del INDEC. De este modo, según el *Estudio sobre el impacto de la covid-19 en los hogares del Gran Buenos Aires* del INDEC (2020), el 65,5% de los hogares encuestados debió incrementar el tiempo dedicado a tareas domésticas, aumentando esta proporción en hogares con presencia de menores (72,5%). Allí se expone que en el 64,1% de los hogares que aumentaron la dedicación, las tareas del hogar fueron realizadas por las mujeres de manera exclusiva o con mayor dedicación, y esto sin considerar los hogares unipersonales. Solo en el 15,1% de los hogares se afirmó que hubo una distribución equitativa de las tareas entre mujeres y varones del hogar. Se estima que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

representa un 15,9% del PBI y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguida por la industria y el comercio, alcanzando una participación en el PBI del 21,8% en contexto de pandemia (DNEIyG, 2020).

Por otra parte, cuando observamos la distribución del ingreso, se verifica por ejemplo que en el tercer trimestre de 2020, cuyos datos generales hemos expuesto en el *Cuadro 2*, las mujeres tienen una participación del 63% en el decil de menores ingresos, pasando a representar el 37% en el decil de mayores ingresos. La participación se invierte en proporciones exactas, lo que refleja una situación de feminización de la pobreza, pero también de masculinización de la riqueza.

Los expuestos son solo algunos de los indicadores donde se reflejan estas desigualdades de género estructurales sobre las cuales sin lugar a duda la pandemia ha impactado, y que tienen como eje articulador las desigualdades en la organización social del cuidado y en la división sexual del trabajo existente en nuestras sociedades.

3. Las políticas públicas redistributivas como respuesta estatal

La aparición del Covid-19 y la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, impulsó la necesidad de repensar la función social del Estado poniendo en debate la concepción trabajo - céntrica, el enfoque de derechos y las discusiones en torno al cuidado. Durante el ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y el DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio) el Estado ha regresado a un primer plano frente a la necesidad de intervención en la cuestión social. Diversas medidas se han enfocado en apaciguar los efectos socioeconómicos que trajo la pandemia y que afectó a la actividad económica en general, particularmente a los sectores de la economía informal, de la economía popular y de la economía social y solidaria.

En este marco, algunas de las medidas que fueron propuestas tras la asunción del Frente de Todos como coalición de gobierno se fortalecieron o bien se readecuaron al contexto de emergencia sanitaria, mientras que otras han sido novedosas. A continuación se presentan los ejes de políticas considerados más relevantes a los efectos de hacer frente al impacto social de la pandemia.

Sector formal

Una primera característica del conjunto de políticas implementadas ha sido su direccionamiento tanto al mercado de trabajo formal como a los sectores informales. En el caso del mercado laboral formal, la política que se ha destacado fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) cuyo objetivo era disminuir la pérdida de la actividad productiva que afectó a las micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello, se estableció la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales. También se brindó asistencia a través del Programa de Recuperación

Campana, J. y. Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria". Informe N°19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.

Productiva (REPRO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Luego, se ampliaron los ejes de intervención incorporando créditos a "tasa cero" para monotributistas y autónomos, así como también se otorgó un salario complementario para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado (50% a cargo del Estado) y se efectuó un sistema integral de prestaciones por desempleo. En lo que refiere a salarios, se otorgó una ayuda por \$2.064 millones, mientras que se entregaron 582.877 créditos a "tasa cero" con un monto ejecutado de tasas acumulado de \$3.431 millones.

Otra medida que identificamos direccionadas al mercado laboral formal han sido los créditos a MiPyMEs para el pago de sueldos a una tasa fija no superior al 24% anual. Luego, el Banco Central brindó también incentivos a entidades financieras para que incrementen los préstamos a MiPyMEs.

Sector informal

En el caso del sector informal, ha ocupado un rol central el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) creado bajo el Decreto 310/2020. El mismo consistió en una prestación monetaria no contributiva para compensar la pérdida o disminución de ingresos debido a la situación de emergencia sanitaria. Específicamente, abarcó un bono de \$10.000 que se otorgó en tres instancias durante el 2020 alcanzando a casi 9 millones de familias de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías A o B, y a trabajadoras y trabajadores de casas particulares y personas que se encontraban desempleadas.

Paralelamente, el IFE representa una superación en términos de los programas de transferencias condicionadas que han sido emblema en la década del noventa al eliminar las contraprestaciones y reconocer la vinculación en tanto integrante de la sociedad en la que vivimos. No obstante, muestra también las limitaciones propias de una política para la emergencia, a la vez que abre nuevos debates hace tiempo pendientes respecto de las características que deben asumir estas políticas de redistribución: a) el alcance, ya que no ha llegado al conjunto de la población que sufre en primera persona las desigualdades desarrolladas; b) la titularidad, ya que los debates sobre un ingreso ciudadano, una renta básica universal, un salario universal, entre otras concepciones, han tendido a destacar en mayor medida la importancia de pasar de transferencias donde el destinatario es "la familia" a una titularidad individual de estas políticas.

Dicha política pública también permite iluminar el poder infraestructural que ha desplegado el Estado para poder implementarla a través de la agencia de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De este modo, se continúa realzando el rol heterogéneo y relevante que cumple la ANSES tanto en el ámbito de la seguridad social como en el campo de la política social y económica.

La necesidad del IFE como respuesta a la emergencia deja en evidencia las dificultades del trabajo formal como único mecanismo de integración social y revaloriza la discusión en torno a un

ingreso social sin condicionamientos. Asimismo, se visibiliza la existencia de un gran sector de la población cuyo trabajo no es valorizado ni remunerado por el mercado, abarcando al conjunto de quienes forman parte de la denominada economía popular, y a los cuidados. En estos últimos casos, un ingreso social de este tipo podría representar, en última instancia, un reconocimiento del trabajo realizado y una retribución por el mismo (Campana y Cappa, 2020).

Eje alimentario

En el eje alimentario, se tomaron dos medidas centrales. Una en línea de fortalecer las partidas destinadas a comedores comunitarios y escolares (Decisión Administrativa JGM, 443/2020) y, la otra, en función de distribuir la Tarjeta Alimentar a través del Correo Argentino garantizando su carga de manera semanal. Esta política tiene el objetivo de generar un complemento integral alimentario destinado a personas que cobran la Asignación Universal por Hijo con hijas e hijos de hasta 6 años inclusive, embarazadas a partir de los 3 meses que cobren la Asignación por Embarazo para Protección Social y personas con discapacidad que cobren la Asignación Universal por Hijo sin límite de edad. Asimismo, se realizaron refuerzos extraordinarios en abril del 2020 - de \$4000 para aquellas familias con un hijo, y de \$6000 para las de 2 o más-, así como también se realizó en diciembre de 2020 la ampliación del monto acreditado en la Tarjeta Alimentar para quienes tienen una hija o hijo -en cuyos casos se duplicó llegando a \$8000-, y quienes tienen dos o más hijos o hijas - pasando de 6.000 a 12.000 pesos-.

Programas sociales, economía social y popular

Además, con el objetivo de sostener los ingresos de los sectores más vulnerables se brindó un bono extraordinario para titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y para jubilados y pensionados. En la misma línea, se otorgó un plus a titulares de programas sociales del sector de la economía social y de la economía popular tal como el Programa Nacional de Inclusión Socio productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" (Resolución 121/2020). El mismo aglutina a quienes eran titulares del programa "Hacemos Futuro", "Proyectos Productivos Comunitarios" y del "Salario Social Complementario" llegando a abarcar a 580 mil personas.

El objetivo propuesto es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa. Dentro de los ejes mencionados, los titulares pueden optar por realizar su contraprestación. En el caso de la modalidad de Terminalidad Educativa Formal, presentarán el Formulario Obligatorio de Terminalidad Educativa (FOTE) emitido por una institución educativa en las distintas Unidades de Atención Integral (UDAI) dependientes de la ANSES, tal como se lo hacía en el Hacemos Futuro (Ferrari Mango, 2021).

Campana, J. y. Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria". Informe N°19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.

Las otras alternativas tienen en su propuesta una reconstrucción en materia de soportes sociales e institucionales promoviendo determinados sectores, tales como: i) tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; ii) reciclado y servicios ambientales; iii) construcción, infraestructura) social y mejoramiento barrial y habitacional; iv) agricultura familiar y producción de alimentos; v) producción de indumentaria y otras manufacturas; y vi) comercio popular.

Dicha política pública se encontró pausada al inicio de la situación sanitaria y se realizó el lanzamiento en el mes de junio de 2020. En ese mes, firmaron la adhesión al programa de sus municipios los intendentes: Mariano Cascallares (Almirante Brown), Jorge Ferraresi (Avellaneda), Fabián Cagliardi (Berisso), Fernando Moreira (General San Martín), Juan Zabaleta (Hurlingham), Mayra Mendoza (Quilmes), Andrés Watson (Florencio Varela), Mariel Fernández (Moreno), Fernando Espinoza (La Matanza), Juan Ignacio Ustarroz (Mercedes), Leonardo Boto (Luján) y Leonardo Nardini (Malvinas Argentinas). Paralelamente, suscribieron al acuerdo con el secretario general de Economía Popular, Emilio Pérsico, referentes de organizaciones sociales tales como Leonardo Urrejola de Barrios de Pie, Fredy Waldemar Mariño de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Gildo Onorato del Movimiento Evita y Nicolás Caropresi del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). En diciembre de 2020 el Ministerio de Desarrollo social acreditó un refuerzo extra de \$9.450 para los titulares del programa. Una novedad radica en que las y los titulares del programa son inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) que tiene como objetivo visibilizar los derechos de personas que se desenvuelven en la economía popular, así como el alcance de ese sector.

Otra política pública destinada a este sector, que ya se venía implementando y se reforzó la intervención en contexto de pandemia, es el caso del Programa de Trabajo Autogestionado (Resolución 194/04), que tiene como objetivo distribuir subsidios y brindar asesoramiento a empresas recuperadas por trabajadores y a emprendimientos asociativos. Específicamente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció asistencia económica de emergencia para los titulares del Programa que consistía en un ingreso mensual individual fijado en \$9.000. En definitiva, las estrategias en el marco de la economía social se han convertido en un eje transversal de la política pública nacional (Casalis, 2021).

¿Novedad o fortalecimiento?

En el *Cuadro 5* se puede observar las novedades, readaptaciones y fortalecimiento de las medidas y políticas públicas implementadas por el Estado. Específicamente, las ordenamos por prestaciones sociales, sector de economía social y popular bajo programas sociales, sector del mercado laboral informal y del formal y el eje de alimentación.

Cuadro 5. Políticas públicas novedosas o fortalecidas durante la pandemia.

Prestaciones sociales	Sector de la economía social y de la economía popular dentro de programas	Sector laboral informal	Sector mercado formal	Eje alimentación
AUH /Fortalecimiento/	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) /Novedad/	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) /Novedad/	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) /Novedad/	Tarjeta Alimentar /Fortalecimiento/
AUE /Fortalecimiento/	Potenciar Trabajo /Fortalecimiento/		Creación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa /Novedad/	Partidas para comedores /Fortalecimiento/
	Programa Trabajo Autogestionado /Fortalecimiento/		Créditos a MiPyMEs /Fortalecimiento/	
	Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) /Fortalecimiento/		Programa de Recuperación Productiva (REPRO) /Novedad/	

Fuente: elaboración propia en base a páginas web de los Ministerios y normativas de los programas.

4. Reflexiones finales: una perspectiva estratégica contra la desigualdad

La pandemia ha impactado en el conjunto de los países a nivel global y ha desencadenado una diversidad de estrategias y respuestas. En Argentina el Estado ha vuelto a estar en el centro adquiriendo un rol activo y protagónico.

Hemos evidenciado medidas que se han concentrado en sostener los ingresos de las familias fortaleciendo políticas específicas sobre bases ya construidas, mientras otras políticas y programas se han enfocado en un carácter novedoso, principalmente en una respuesta de emergencia, como han sido

el ATP y el IFE. Paralelamente a los ingresos, las medidas se enfocaron en el derecho a la alimentación. Aquí, además de la tarjeta Alimentar, han cobrado importancia los esfuerzos destinados a los comedores donde los protagonistas han sido las organizaciones sociales con su despliegue a nivel territorial y en particular las mujeres, que han asumido en gran medida los cuidados colectivos en tiempos de pandemia.

No obstante, las políticas públicas redistributivas en torno a los sectores formales, informales y de la economía social y popular no han sido suficientes para revertir la profundización de las desigualdades. La emergencia sanitaria se propagó en una Argentina con desigualdades estructurales históricas, profundizadas por el proyecto neoliberal tardío que precedió a la pandemia, y reproducidas nuevamente a partir del impacto de la crisis sanitaria. En definitiva, estas políticas han contenido la crisis social amortiguando los efectos de las medidas de aislamiento requeridas para enfrentar el virus. De este modo, el 26,8% de los hogares del Gran Buenos Aires tenía algún miembro que, además de recibir alguna prestación del sistema de protección social vigente, accedió a alguna de las prestaciones específicas correspondientes a las políticas implementadas a raíz de la pandemia. Asimismo, un 21,2% de los hogares que no estaban alcanzados por prestaciones sociales previas a la pandemia tuvo acceso a alguno de los beneficios derivados de las nuevas medidas (INDEC, 2020). Si bien del análisis realizado en este informe se desprende un proceso de profundización de las desigualdades existentes, alcanzando los indicadores económicos y sociales niveles críticos respecto de las condiciones de vida para grandes sectores de la población, es posible afirmar que sin estas políticas la crisis hubiera sido sin duda aún más profunda. Aparece así la necesidad de profundizar en políticas de redistribución para revertir los efectos de una pandemia que se prepara para su segunda ola en el país.

La emergencia sanitaria ha habilitado también importantes debates sobre la orientación de las políticas y el rol del Estado. Nos referimos, por ejemplo, al aporte solidario y extraordinario de las grandes fortunas para ayudar a mitigar los efectos de la pandemia. Convertido en la ley 27605, este aporte extraordinario nos exige avanzar en una profunda crítica a nuestros sistemas tributarios regresivos para pensar en la potencialidad redistributiva de sistemas en los que paguen más los que más tienen. Los debates en torno a políticas como el ingreso ciudadano, la renta básica universal, el salario universal, y otras propuestas que con sus variantes buscan garantizar un ingreso mínimo al conjunto de la población, no pueden escindirse de los debates respecto del financiamiento de dichas políticas. Discutir la desigualdad y la pobreza requiere en Argentina discutir también la riqueza.

El desafío de la pos pandemia será profundizar esta orientación de las políticas redistributivas principalmente con los sectores informales y excluidos para construir un nuevo modelo de desarrollo con inclusión que tenga a estos sectores en el centro y al Estado como protagonista. La emergencia sanitaria ha puesto en primer plano la necesidad de pensar en modelos de desarrollo que garanticen el cumplimiento pleno de los derechos humanos para el conjunto de la población, principalmente los derechos económicos, sociales y culturales; modelos de desarrollo inclusivos que sean sustentables y

Campana, J. y. Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria". Informe N°19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.

que incorporen la perspectiva ambiental y de género como fundamentales en el objetivo de reducir las brechas de desigualdad y construir sociedades más igualitarias.

Bibliografía

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, 123- 156.

Bertelotti, A. (2019) Estimación Cuantitativa de la Economía Popular. Publicado por Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Disponible en: <https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-la-econom%C3%ADa-popular>

Bertelotti, A. Fara, I. y Fainstein, C. (2019). La rama textil de la economía popular en el área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.

Campana, J. y Cappa, A. (2020). Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: apuntes para la construcción de una protección social universal en Argentina. En Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (Comp.). La protección social en América Latina: El Estado, Políticas Públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad. Buenos Aires: (en prensa).

Casalis, A. F. (2021). La Economía Social y Solidaria en Argentina frente a los desafíos del Covid-19: iniciativas, políticas públicas y la contribución al desarrollo. *Sobre México Temas De Economía*, 161-183

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Los cuidados, un sector económico estratégico Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto.

Elorza, A.L. (2018) Desigualdades socio territoriales y segregación residencial en el contexto latinoamericano. Estudio de caso. Fragmento del artículo "Territorios segregados: representaciones y prácticas en barrios de vivienda social. El caso de los Cuartetos-29 de mayo" (Córdoba, Argentina), publicado en la revista *Cultura y Representaciones Sociales*, Año 12, número 24, marzo de 2018.

Ferrari Mango, C. G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163-187.

Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. En *Revista Equidad y Desarrollo*, número 36. julio-diciembre de 2020.

García Delgado, D. (2020). Estado, Sociedad y pandemia. FLACSO Argentina: Buenos Aires.

García Delgado D. y Ruiz del Ferrier C. (2019) En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina.

García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). El neoliberalismo tardío. Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. Disponible en: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>

Campana, J. y. Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria". Informe N°19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.

INDEC (2020). Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Agosto-octubre de 2020 : Primer informe de resultados. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2020. Disponible en:https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICCOVID_primer_informe.pdf

OGyPP (2020). Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual. Informe del Observatorio de Géneros y Políticas Públicas. Disponible en <https://www.observatoriodegeneros.com/post/desigualdad-social-y-desigualdad-de-g%C3%A9nero>

OXFAM (2021). El virus de la desigualdad: cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/el-virus-de-la-desigualdad>

Pérsico, E. y Grabois, J. (2014). Organización y Economía Popular: Nuestra realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. Buenos Aires: Coop. gráfica Punto Sur.