

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS ENTRE LA CRISIS SOCIAL
Y LA BÚSQUEDA DE LA EQUIDAD

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
Y JORGE TIRENNI
(COMPILADORES)



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



**LA PROTECCIÓN
SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA:**
EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE LA CRISIS
SOCIAL Y LA BÚSQUEDA DE LA EQUIDAD

Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni
(Compiladores)

BUENOS AIRES – ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE LA CRISIS
SOCIAL Y LA BÚSQUEDA DE LA EQUIDAD

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER
Y JORGE TIRENNI
(COMPILADORES)



Edición: Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni

Arte de tapa: Ignacio Fernández Casas

Fotografías: Daniel García Delgado

Diseño y diagramación: Ignacio Fernández Casas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina

DIRECTOR: Luis Alberto Quevedo

Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina

DIRECTOR: Daniel García Delgado

Programa Gestión del Conocimiento

DIRECTORA: Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto

Dirección postal: Tucumán 1.966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: (54-11) 5238-9456.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Página Web: politicaspUBLICAS.flacso.org.ar

ISBN 978-950-9379-84-8

La protección solar en América Latina : el Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad /

Jorge Tirenni... [et al.] ; compilación de Jorge Tirenni ; Cristina Ruiz del Ferrier.- 1a ed compendiada.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-84-8

1. Protección Social. 2. Estado. 3. Políticas Públicas. I. Tirenni, Jorge, comp. II. Ruiz del Ferrier, Cristina, comp.

CDD 353.5098



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
Por Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni	
PRIMERA PARTE:.....	22
América Latina entre los avances y retrocesos en materia de inclusión social	
Desigualdad e informalidad:.....	25
<i>Hacia un modelo de desarrollo post-COVID-19</i>	
Por Daniel García Delgado	
Reversión conservadora y desmonte de políticas.....	41
<i>Los caminos de la (des)protección social en Brasil: Desde el golpe parlamentario a la gestión Bolsonaro</i>	
Por Flavio Gaitán	
El espejo desenterrado de las políticas sociales en Ecuador:	61
<i>¿Qué devela el COVID-19 sobre la acción del Estado en los últimos veinte años?</i>	
Por Betty Espinosa y Jairo Rivera	
El sistema de protección para la vejez en Chile.	79
<i>Un análisis sobre sus problemáticas y los efectos del “Estallido social” en los actuales cambios al sistema.</i>	
Por Verónica Soto Pimentel	



ÍNDICE

SEGUNDA PARTE:..... 101

Enfoques y Políticas Sociales en la Argentina ante la crisis social

Políticas asistenciales y derechos sociales en tiempos de ajuste..... 103

*El caso de los municipios del conurbano
(2016-2019)*

Por Adriana Clemente

Las políticas sociales locales en la Argentina: 121

*Entre la asistencia, la emergencia y la promoción social
(2003-2020)*

Por Alejandro Casalis

**El legado socioasistencial del gobierno de Cambiemos 139
(2016-2019)**

Por Ana Logiudice

**Los procesos de descooperativización y descolectivización en políticas 161
sociales macristas.**

Aprendizajes para los nuevos desafíos

Por María Gabriela Molina

Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: 201

*Apuntes para la construcción de una protección social universal en
la Argentina*

Por Andrés Cappa y Julieta Campana



TERCERA PARTE:.....	224
Políticas sectoriales ante el regreso del Estado y la situación social	
Organizaciones sociales y Estado: La gestión y el territorio en las.....	227
políticas de protección y asistencia social durante la pandemia del COVID-19 en la	
Argentina.	
(2020)	
Por Agustina Gradín	
La educación argentina en tiempos de (pre-post) pandemia	239
(2005-2020)	
Por Guillermina Salse y Virginia Luccanera	
Ahora que sí nos ven.....	261
<i>Breve recorrido sobre las luchas de las mujeres y diversidades en el mundo sindical</i>	
<i>argentino</i>	
Por Constanza Lupi y Gladys Zena	
Política social, pobreza y economía social en la Argentina:.....	275
<i>Un recorrido sobre abordajes, programas y actores</i>	
Por Cynthia Ferrari Mango y Sandra Guimenez	
SOBRE LES AUTORES.....	304

A photograph of a modern, multi-story apartment building facade. The building features white walls, large windows, and balconies with dark blue vertical slat railings. The balconies are cantilevered, creating a sense of depth and architectural complexity. The lighting is soft, suggesting an overcast day or early morning/late afternoon. A dark brown horizontal band is overlaid across the upper portion of the image, containing the title text.

INTRODUCCIÓN





INTRODUCCIÓN

La pandemia global causada por el COVID-19 sin lugar a dudas marcó un punto de inflexión en relación al rol del Estado y de las políticas públicas, en general, y a las vinculadas a la cuestión social, en particular. Su impacto en la economía, en la política, en la cultura y lógicamente en la sociedad es inédito. Situaciones de desigualdad, de pobreza, indigencia, desempleo y precarización laboral que en la América Latina pre-pandémica ya generaban gran preocupación, se profundizaron de manera notable. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), hacia fines del 2021, la región pasará de tener 185 millones a 209 millones de personas en situación de pobreza, y de 67 millones a 82 millones de habitantes en extrema pobreza.

En nuestra región, el fenómeno de la pobreza ha sido largamente estudiado e investigado. Se trata de un flagelo estructural vinculado al modelo de desarrollo y al rol del Estado en la configuración de los patrones de distribución de la renta y de la riqueza. Sin embargo, el Coronavirus trajo aparejado situaciones sin precedentes como son la caída de dos dígitos del Producto Bruto Interno (PBI) en el término de un año¹. En varios países de América Latina² la vulnerabilidad de los ingresos de las familias frente al actual contexto (al que se suman ciclos económicos desfavorables) constituye un elemento central para una cabal comprensión de *lo social*. Es por ello que consideramos que el tipo modelo de intervención del Estado en relación a la cuestión social no sólo es clave, sino urgente. Por lo tanto, tenemos varias lecciones que aprender en (y después de) esta pandemia global.

En este como en otros libros³, proponemos concebir a la política social desde una visión integral y multidisciplinaria, es decir, a partir de tres ejes de intervención principales: el primero, bajo *mecanismos y dispositivos de la seguridad social*, tales como las asignaciones familiares, el seguro de desempleo, las obras sociales, la vivienda, las jubilaciones y pensiones; típicas de la sociedad salarial contributiva. El segundo, representado por las *prestaciones universales*, comprendiendo a la salud y a la educación pública. Y, finalmente, el tercer eje se refiere al componente de *asisten-*

1 Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), los países más perjudicados por la pandemia causada por el Coronavirus en donde el PBI disminuirá dos dígitos, son: Venezuela -25%, Perú -13,9%, la Argentina -11,8% y Ecuador -11%.

2 Aquí, estamos tomando el caso de Perú y de la Argentina.

3 Véase: Ruiz del Ferrier, C. y Tirenni, J. (Comps.). (2016). *Documento de Trabajo Núm. 3: El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

cia social que se determina por las políticas de transferencia de ingresos y por la promoción de la economía social/solidaria (subsidio y crédito) y la alimentaria (Andrenacci, 2005). En suma, la visión que aquí proponemos implica reconocer la existencia de “vasos comunicantes” entre dichos ejes para poder interpretar de manera integral las complejidades y las singularidades de la política social en la actualidad.

En este sentido, todos los países de América Latina con sus especificidades y sus diferencias sin embargo desarrollaron estrategias de combate contra la pandemia en algunos de estos ejes: i. incremento de prestaciones de la seguridad social, ii. subsidios a las familias en condiciones de informalidad laboral, iii. políticas de entrega de bolsones de alimentos, iv. prohibición de despidos y, v. otras acciones compensatorias. Por lo tanto, estas iniciativas significaron un incremento del gasto social para mitigar los efectos y los impactos de la crisis social causados por el Coronavirus.

Ahora bien, las políticas sociales tienen características y trayectorias previas en los países de América Latina y también se vinculan a una serie de factores relacionados con su historia reciente: con sus tradiciones políticas, con las relaciones de fuerza social, con los actores preminentes, con los recursos económicos y con la capacidad de Estado para realizar intervenciones rápidas y masivas. Es por ello que es necesario entender sus antecedentes, las trayectorias de esas políticas y cuáles son los efectos en la coyuntura pandémica. Si hacemos un análisis histórico de dichas características, podemos identificar *tres momentos* recientes de las políticas sociales que se identifican con paradigmas diferentes. Este ejercicio nos permitirá identificar las alternativas de lucha contra la pobreza y la indigencia, tanto en materia de la implementación, el financiamiento y la oferta programática de los proyectos, como así también en materia de continuidades y de rupturas con la actualidad.

La *política social de focalización* de la década de los noventa se basó principalmente en una compensación social ante los problemas que ocasionaban las políticas de ajuste propias del Consenso de Washington. Esta visión se apoyaba en la idea de que la demanda requiere de un instrumento que permita discriminar la situación de pobreza o de riesgo social de una persona, de un hogar o de una unidad productiva que demandaba los beneficios de un programa o servicio. El mecanismo suponía que los integrantes del grupo destinatario se acercarán al servicio o programa y demandarán sus beneficios (Raczynski, 1999). Esta concepción implicó serios problemas en el abordaje de la cuestión social, ya que se trataron de resolver problemas estructurales y masivos a partir de un “goteo” de recursos que por supuesto no pudo dar respuesta a la situación social más profunda. Por ejemplo, países como Perú y la Argentina dan cuenta de los límites de este planteo a partir de las consecuencias que ello trajo aparejado. Sin duda, en la década de los noventa, América Latina pareció sumergirse en este paradigma que no hizo más que profundizar las desigualdades y los problemas sociales preexistentes. La noción de política social propia de este paradigma reacio a la universalidad, a la planificación y a la intervención directa del Estado nacional

fue hegemónica. Inclusive, muchos países⁴ “compraron” acriticamente estos “enlatados” gracias a la obtención de recursos de los organismos multilaterales que promovían sin más esas políticas.

No desconocemos que el contexto social de ese momento era complejo: se evidenciaban altos niveles de pobreza e indigencia⁵, informalidad, precarización laboral a raíz de los cambios en el mercado de trabajo, heterogeneidad social e impedimentos a las mujeres para ingresar al mercado formal de trabajo, entre otros factores. Esta situación se complementó con una desigual distribución de la calidad educacional; problemática que, junto a las altas tasas de desempleo y subempleo, impactaron directamente en las y los jóvenes entre 18 y 25 años. En la mayoría de los países de nuestra región se mantuvo o se acentuó aún más la desigual distribución del ingreso. En este contexto por demás complejo, la focalización presentó un argumento básico: “la mejor asistencia social era la política económica” y, por lo tanto, existiría una supuesta relación automática e indirectamente proporcional entre *crecimiento económico* y la *reducción de la pobreza*. Este planteo fue perdiendo legitimidad social y política en los países latinoamericanos conforme se evidenciaban los efectos socioeconómicos negativos, principalmente a partir de la crisis financiera internacional de 1994. Ello, sumado a otros factores, reforzó una agenda progresista que impulsaba un nuevo rol del Estado y una preocupación aun mayor por la cuestión social, y en ese marco, por la política social.

Hacia la primera década del siglo XXI, los precios de los *commodities* que exporta América Latina se incrementaron en precio/cantidad y esta inserción, junto a políticas de mejoramiento de la demanda agregada, permitieron crecimientos económicos muy importantes. En el período 2002-2007, la región tuvo un crecimiento sostenido del PBI que, para el año 2007, se ubicó en el 5.7% en promedio regional permitiendo mostrar en casi todos los países una mejora de los indicadores sociales. No obstante, durante los años 2008 y 2009, la crisis financiera internacional, el aumento de los precios de los alimentos, el incremento de la inflación, junto a factores propios de las coyunturas nacionales respectivas, hicieron que esta tendencia sea moderada (CEPAL, 2008). Aun así, algunos países mantuvieron hasta el año 2012 tasas de crecimiento económico muy importantes.

En este contexto, algunos países de la región como la Argentina, Brasil, México y Chile, han sido precursores en la introducción de Programas de Transferencia Condicionada, alcanzando buenos resultados a la hora de otorgar ingresos mínimos de subsistencia. Podría decirse entonces que en la Argentina la implementación del Programa Asignación Universal por Hijo

4 Cabe señalar que se refiere a los países más pequeños y con menos recursos de Centroamérica.

5 Según la CEPAL (2004), durante la década de los noventa, si bien los indicadores sociales negativos disminuyeron levemente, se mantuvieron con índices muy altos. Para el año 1990, la pobreza alcanzaba al 48,3% y la indigencia al 22,5% de la población; en el año 1994: 45,7% y 20,8 %; en 1997: 43,5% y 19% y, finalmente, en 1999: 43,8% y 18%, respectivamente.

para Protección Social y el Bolsa Familia en Brasil, constituyen ejemplos más acabados de una política social con una visión de tipo *neouniversalista*. Desde el enfoque de derechos, estas políticas se orientan a la construcción de “un piso” de protección social. Paulatinamente, esta situación se amplió a otros países de la región como el caso Uruguay, Bolivia, Ecuador y Colombia, entre otros. Esto implicó un cambio de paradigma en materia de políticas sociales, dando lugar a la instalación de una agenda progresista en la región, alcanzando políticas de protección social que igualan derechos y oportunidades. Nos referimos así al avance de políticas sociales fundadas en la satisfacción de necesidades hacia políticas sociales con enfoque de derechos garantizados; al reemplazo de la focalización por la extensión progresiva a más amplios segmentos sociales y, por lo tanto, a la adopción de políticas neouniversales en reemplazo de la emergencia de programas especiales y selectivos (Hardy, 2009).

Por su parte, la evolución del Sistema de Protección Social de la Argentina en el período comprendido entre los años 2003 y 2009, se caracterizó por cambios evidentes en el modelo de acumulación de capital. Ello fue motivado por la crisis sociopolítica previa (del 2001-2002), constituyéndose así en un referente de crisis estructural del modelo neoliberal cuya concepción de Estado era no sólo garantista, sino también privatista de la política social.

En la base de estos sistemas (aún en construcción) se encuentran los Programas de Transferencias de Ingreso que se expandieron rápidamente en la región con el objeto de “aliviar” los índices de pobreza y de indigencia. La masividad alcanzada en cuanto a la cobertura de la población destinataria y el aparato estatal desarrollado para su implementación, dieron lugar a que alrededor de los mismos se diseñaran y se implementaran estrategias de protección social ligadas a la inversión en capital humano (Serrano, 2005). No sólo en la Argentina los indicadores sociales cambiaron sustancialmente en forma positiva. Por ejemplo, en Brasil, según el Ministerio de Asuntos Sociales brasileño (2009), el número de indigentes disminuyó del 33,3% al 15,5% de la población en el período 2001-2008. Y el programa Bolsa Familia, sin duda una de las iniciativas clave del gobierno, ha beneficiado a 12,7 millones de hogares. También incorporó al estatus de clase media a aproximadamente 25 millones de personas y, por otro lado, atenuó la desigualdad y los niveles de pobreza.

En esta perspectiva, los Programas de Transferencia Condicionada son de condicionalidades “blandas” cuyos objetivos consisten en asegurar un nivel de ingresos y consumo básico, tratando de disminuir los índices de pobreza, de indigencia y de desigualdad orientado al grupo familias con niñas, niños y adolescentes. El impacto en estos casos fue muy notorio y sin duda acompañó la expansión de la economía. En este tipo de políticas no tiene un papel central la condicionalidad, a diferencia de otras visiones que ponen el énfasis en el acceso y en la utilización de los servicios de educación, salud y vivienda –México o Colombia–, o en el sistema de redes que promueve la posibilidad de garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos –Chile o Paraguay– (Cechini y Martínez, 2017). En suma, el segundo ciclo de políticas sociales de tipo *neouniversales* en conjunción con políticas activas por parte del Estado, como

el apuntalamiento del consumo o una mayor inversión en la obra pública, entre otros factores, generaron mejorías en los principales índices sociales en la mayoría de los países de la región.

No obstante, una serie de factores externos (como la disminución de los valores y de la demanda de los bienes que exporta América Latina o las crisis financieras) y de factores internos (la reducción de los consensos electorales o la desaceleración del crecimiento económico) configuraron un tercer momento de las políticas sociales asociados a un *neoliberalismo tardío*⁶. Este nuevo ciclo se evidenció con el paulatino cambio de los signos políticos de los gobiernos tendientes hacia la derecha: Mauricio Macri asume la presidencia en la República Argentina en el año 2015; Dilma Rousseff es destituida en el Brasil en el año 2016, la continuidad liberal con Pedro Kuczynski en el Perú (2016), Lenin Moreno en el Ecuador se torna hacia posiciones conservadoras (2017) y, finalmente, en 2018, la tendencia se consolida con la asunción de Sebastián Piñera en Chile, Iván Duque en Colombia y Jair Bolsonaro en el Brasil.

Sin lugar a dudas, este proceso representa un cambio en el paradigma de las políticas sociales en los tres ejes que hacíamos mención al inicio de estas páginas. No obstante, este proceso tiene particularidades que hacen al contexto actual. El neoliberalismo tardío tiene dos caras principales: una *realista* y otra *pragmática*. La primera, continua con las “viejas” ideas del neoliberalismo de los años ‘90: concibe al mercado como el mejor asignador de bienes y servicios, fomenta el achicamiento cuando no la supresión de entes estatales, promueve la flexibilización laboral para “bajar los costos salariales” vistos como un costo, alienta cambios en los sistemas de previsión social (ampliación de la edad jubilatoria y topes en las prestaciones), se orienta al endeudamiento para abordar los gastos corrientes, entre otras medidas. Sin embargo, en el eje de la asistencia social, hay una visión más pragmática y, si bien existieron cambios en el marco de la necesidad de “cierre de caja”, los gobiernos de derecha en la región no “desmantelaron” los Programas de Transferencia Condicionada. Esto pudo observarse en el caso de la Argentina, Brasil, Ecuador y en el Uruguay. Eliminar o reducir sustancialmente este tipo de iniciativas y sus estructuras implicaría una serie de conflictos donde la gobernabilidad probablemente quedaría amenazada. Más aún en sectores sociales con alta vulnerabilidad social y en un contexto marcado por graves problemas económicos.

Es en el contexto de este *tercer momento de la política social* donde irrumpe la pandemia del Coronavirus a nivel global. Con ella, se produce una crisis prácticamente sin precedentes en la historia contemporánea y con consecuencias que deben interpretarse de manera holísticas, ya que comprende cinco dimensiones de la relación Estado: la de acumulación; la de legitimación; de inserción internacional, la cultural, así como la de articulación con la sociedad civil (García Delgado, 2020). Y también *la dimensión social* porque profundiza todos los indicadores sociales negativos: *pobreza, indigencia, desempleo, subempleo, informalidad laboral y desigualdad*. Este

6 Véase: García Delgado, D. y Gradín, A. (Comps.). (2017). *Documento de Trabajo Núm. 5: El Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

estado de situación perjudica más a las sociedades con altos niveles de informalidad laboral ya que por las características de la enfermedad, altamente contagiosa y vinculadas a las actividades sociales y colectivas, los países con alto nivel de precariedad laboral se les hace más difícil, cuando no imposible, garantizar el teletrabajo o la actividad en y desde el hogar.

De acuerdo a cómo se hayan configurado los distintos momentos de la política social y las coberturas correspondientes, dependió y dependerá del rol que asuma el Estado en el tratamiento social de la pandemia. Para analizar el proceso de la crisis social antes, durante y después del COVID-19 desde un abordaje integral, es necesario realizar un análisis exhaustivo del gasto y de la naturaleza de los programas que se han constituido (muchos *ad hoc*) para resolver problemáticas tan complejas como el “derrumbe” de la oferta y de la demanda de bienes y servicios esenciales para la sociedad.

La mayoría de los países del mundo y de nuestra región tienen un desafío muy importante durante y pospandemia: llevar adelante mejores políticas sociales que permitan consolidar nuevos principios e ideas orientados a la generación de un nuevo abordaje que tenga a las personas en el centro y que considere de manera realista la complejidad de la situación social que el Coronavirus nos deja como saldo (y también como aprendizaje). En consecuencia, se requiere innovación a la hora de pensar, diseñar e implementar nuevas políticas sociales que estén a la altura de las necesidades de nuestro tiempo.

En el caso de la Argentina, se produjeron mejoras de emergencia en la Seguridad Social y se ha subsidiado a una importante cantidad de personas que trabajan como cuentapropistas. Esa política innovadora llevada adelante por el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) logró incluir a casi 9 millones de personas. Esto se completó con bonos extraordinarios destinados a jubiladas y jubilados, con refuerzos logrados vía la Tarjeta Alimentar, con recursos adicionales a la Asignación Universal por Hijo y a la Asignación por Embarazo y, finalmente, con la Asistencia de Emergencia al Trabajo y Producción⁷ (ANSES, 2020).

En Brasil, por ejemplo, las ayudas fueron dirigidas a las y los trabajadores informales y autónomos, pequeños empresarios y a personas desempleadas como medio de protección durante la crisis pandémica. Los pagos comenzaron en abril y, originalmente, se dividían en tres cuotas de US\$ 111 dólares cada una, aunque se extendió hasta fin de 2020. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), 4,4 millones de familias (más allá del Programa Bolsa Familia) sobrevivieron en los meses de julio a noviembre del 2020 gracias a esta medida. Si bien el auxilio emergencial parte de una iniciativa del Parlamento y el actual presidente de derecha del país

⁷ Esta política es una asignación compensatoria al salario equivalente al 50% del salario que cobra un/a trabajador/a, que nunca debería ser inferior a un sueldo mínimo, vital y móvil. Durante la pandemia causada por el COVID-19, durante cuatro meses se beneficiaron a 2,3 millones de trabajadores y 230.704 empresas. Toda la inversión social producto de la emergencia de la pandemia asciende a US\$ 12.007 millones de dólares.

brasileño concibe que esta política es “para comunistas o demagogos”, la tradición de las últimas décadas, los recursos de ese país y su pragmatismo característico hicieron posible encarar esta alternativa frente a los efectos del Coronavirus.

Siguiendo con esta línea de análisis, otros países han encarado políticas más focalizadas, como es el caso de Chile, pero con una inversión social importante. Las transferencias monetarias complementaron los salarios de las familias vulnerables en hasta aproximadamente U\$S 500 dólares por familia con ingresos informales y U\$S 125 dólares para aquellos con ingresos formales. Por otro lado, una política aprobada por el Parlamento permite retirar el 10% de los fondos previsionales para que las y los trabajadores puedan enfrentar la crisis causada por el COVID-19.

En el caso del Ecuador, la ayuda social se canalizó vía las unidades productivas; una iniciativa que fue promovida principalmente por organismos internacionales. Por lo tanto, la atención social del gobierno se dirigió principalmente hacia subsidios, créditos, microcréditos, asistencia técnica, capacitación, insumos, entre otras alternativas.

Como vemos, la mayoría de los países de América Latina han avanzado en la implementación políticas públicas a los efectos de abordar y de contener los impactos de la crisis social, económica y pandémica. Por un lado, en base a tradiciones históricas, recursos y proyectos de sociedad; y, por otro lado, intentando dar una respuesta a un fenómeno inédito que, sin lugar a dudas, modificará los paradigmas de intervención social estatal de aquí en adelante.

En efecto, el contexto de la pandemia global causada por COVID-19 nos obliga a revisitar y a (re)pensar la cuestión social y las políticas sociales en perspectiva. El libro que aquí ofrecemos nace del compromiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina con esta problemática desde hace largas décadas ya. Y también del entendimiento de que no habrá igualdad sin justicia social. Por lo tanto, todas las acciones que podamos ofrecer en este sentido responden a esa misma preocupación y responsabilidad: ofrecer más y mejores análisis y diagnósticos para la toma de decisiones más informadas en materia de políticas sociales.

Este libro les propone a sus lectores tres momentos analíticos que deben comprenderse en simultáneo: en la primera parte, se analizan los avances y retrocesos de América Latina en materia de inclusión social. Para ello, Daniel García Delgado nos ofrece un diagnóstico del capitalismo global actual y sus consecuencias principales para el desarrollo en el contexto post-COVID-19. El autor nos brinda tanto un diagnóstico certero del estado de situación en materia de desigualdad e informalidad, como así también un planteo propositivo para el caso argentino⁸. Para el caso

8 En línea de continuidad con sus más recientes investigaciones al respecto, recomendamos la lectura de: García Delgado, D. (2020). *Estado, Sociedad y Pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

del Brasil, Flavio Gaitán nos propone un *racconto* pormenorizado de la reversión conservadora desde la destitución de Dilma Rousseff hasta la actualidad. Resulta interesante la descripción que realiza el autor en torno a cómo las políticas pro-mercado y las reformas previsionales y laborales van conformando un nuevo escenario en dicho país. Por su parte, Betty Espinosa y Jairo Rivera plantean el impacto del COVID-19 en la sociedad ecuatoriana, lo que nos permite “desnudar” la situación social actual que gestiona el neoliberalismo. Este análisis se completa con un estudio histórico de las últimas décadas donde se destaca el cambio en el escenario económico internacional a partir de 2013. Y hacia el final de la primera parte de este libro, Verónica Soto Pimentel estudia el sistema previsional chileno desde una perspectiva crítica, investigando los orígenes del mismo, identificando sus debilidades y las demandas de las mayorías en dicho país. En ese sentido, la propuesta de la autora consiste en identificar la convergencia de las demandas y movilizaciones sociales respecto al sistema de protección social para la vejez en su país.

La segunda parte de este libro es una invitación a analizar los enfoques y tendencias de las políticas sociales en la Argentina contemporánea. Para ello, dos investigaciones parten desde la perspectiva del desarrollo local: en primer lugar, Adriana Clemente interpela la cuestión de la política social en tiempos de ajuste, articulando de manera virtuosa el carácter teórico de los conceptos con los procesos empíricos de la localidad. En segundo lugar, Alejandro Casalis prosigue ese análisis en el periodo histórico hasta la actualidad, analizando las transformaciones del modelo de gestión local con sus correspondientes etapas. Desde un enfoque de la política social en el nivel nacional, contamos con dos investigaciones que analizan el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019. La primera investigación es la propuesta por Ana Logiudice, quien se basa en el estudio de los Programas de Transferencias monetarias y prestaciones de ANSES bajo el paradigma neoliberal. La autora analiza la desarticulación cooperativa, vale decir, todo un complejo legado para nuestro país. En esta misma línea de trabajo, María Gabriela Molina investiga sobre la descooperativización y la ruptura de los vínculos sociales a partir de la negación de las formas colectivas y de la valoración de las individuales. El último trabajo de esta segunda parte de esta publicación apunta a retomar algunos debates que se reeditaron en la pandemia acerca de la protección social universal como, por ejemplo, en torno al ingreso ciudadano y a la renta básica. Los autores Andrés Cappa y Julieta Campana, por lo tanto, nos invitan a reflexionar y a debatir en torno a la importancia de abordar la protección social desde una visión multidimensional.

Y, finalmente, la tercera parte de este libro nos invita a profundizar en torno a los enfoques y las políticas sectoriales a partir de los actores que convergen en la protección social. En ese sentido, Agustina Gradín nos propone analizar el rol estratégico de los actores de la sociedad civil a la hora de lograr sostener el tejido social en un contexto de crisis económica y social. A continuación, y en ese marco, el trabajo de las autoras Guillermina Salse y Virginia Luccanera nos invitan a pensar la importancia de la educación a partir de sus brechas principales y los efectos en las desigualdades en los últimos quince años en la Argentina. Las investigadoras reflexionan sobre los efectos de la pandemia y la necesidad de su resignificación a fin de implementar propuestas su-

peradoras en esta materia clave y transversal. Asimismo, Constanza Lupi y Gladys Zena realizan un recorrido histórico desde la perspectiva de género valorando la extensa tradición de la lucha de las mujeres en el mundo sindical argentino. Un tema central para el presente, pero también como una reivindicación histórica del rol y del accionar de las mujeres en el sindicalismo. Para finalizar este libro, Cynthia Ferrari Mango y Sandra Guimenez nos proponen realizar un recorrido sobre los principales abordajes, programas y actores en las últimas tres gestiones de gobierno en la Argentina: el primero, basado en el trabajo céntrico y sujeto de derechos (2003-2015), el segundo, concebido bajo la autorresponsabilidad (2015-2019), y el tercero, con el desafío de la reconstrucción de los lazos sociales producto de los efectos del neoliberalismo contemporáneo.

De esta manera, el libro extiende una invitación a reflexionar en torno a un enfoque más integral y multidisciplinar de la pobreza y de la exclusión en América Latina y en la Argentina en particular. Nos hemos propuesto ofrecer interpretaciones sobre el rol del Estado en materia social en el actual, novedoso y desafiante contexto causado por el COVID-19. Pocas veces como esta fueron tan necesarias y urgentes las sinergias entre el Estado y los actores de la sociedad civil.

En este escenario complejo es necesario revisar los enfoques y las estrategias adoptados por los distintos países en materia de política social. Si bien estos han avanzado en la identificación de los principales problemas vinculados con la gestión y con el impacto de la pandemia, consideramos que es importante distinguir la estructura de necesidades de distintos grupos sociales; así como también restituir derechos vulnerados teniendo en cuenta la igualdad de género y diversidades.

Este libro nace bajo la premisa de ofrecer distintos análisis en torno a la protección social en América Latina y en la Argentina a partir de las voces de especialistas en la materia. Estas páginas pueden contribuir a generar debates fructíferos, proponer ideas nuevas, perspectivas novedosas desde el ámbito de la academia, pero ante todo se orientan a lograr incidencia en la agenda pública. Esta compilación es el resultado de una producción interdisciplinaria y regional, basada en investigaciones de las y los autores aquí reunidos bajo una misma (pre)ocupación: ofrecer mejores diagnósticos a partir de los cuales contar con una “caja de herramientas” para abordar la realidad que nos implica. Desde una perspectiva crítica pero también propositiva, esperamos que este libro se constituya en un aporte en materia de protección social ante la crisis social actual y la búsqueda siempre impostergable de la equidad para los pueblos de nuestros países latinoamericanos.

Cristina Ruiz del Ferrier y Jorge Tirenni

Buenos Aires, 2021.



PRIMERA PARTE:

América Latina entre los avances y retrocesos en materia de inclusión social





Desigualdad e informalidad: *Hacia un modelo de desarrollo post-COVID-19*

Por Daniel García Delgado

Introducción: un “hecho social total”

Si Émile Durkheim¹ hubiera podido imaginar lo que era un “hecho social total”, no podría haber elegido mejor que la pandemia global que se genera en el 2020. La pandemia causada por el COVID-19 tiene todos los elementos para ejemplificarlo en el sentido de que convulsiona el conjunto de las relaciones sociales y conmociona a la totalidad de los actores, a las instituciones y a los valores, ya que se prolonga indefinidamente sin aparente solución de continuidad. Esto es así hasta el punto en que países que han superado la primera ola de contagios como algunos países de la Unión Europea tienen que hacer hoy frente a una segunda o tercera oleada del Coronavirus. El modelo de acumulación es fuertemente impactado por la pandemia –aquí en la Argentina y en todo el mundo–, con caídas profundas del PBI y del empleo. ¿Qué podrá ser el desarrollo cuando la pérdida de empleos este año ya ha sido de 200.000, la informalidad es rampante y la caída del PBI se pronostica en un 12% y con una inflación del 40%?² ¿Cómo y en cuanto tiempo podrá recuperarse la economía y la desigualdad de semejante caída, tanto por el legado macrista de concentración y recesión como por el impacto del COVID-19?

A partir de estos interrogantes, este capítulo apunta a responder a dos objetivos principales: el primero, el develamiento de las causas de la desigualdad y de la informalidad en estas últimas cuatro décadas y particularmente del último período neoliberal. El segundo objetivo es indagar cuáles podrían ser los ejes de un nuevo modelo de desarrollo post COVID-19 en el siglo XXI, que atienda a las nuevas condiciones, a la actual situación y contexto que genere un sistema de previsión social, de salud y educación de equidad y calidad.

1 Durkheim, É. (1972). *Emile Durkheim: selected writings*. Cambridge: Cambridge University Press.

2 Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del Banco Central, julio de 2020.

1. Capitalismo de especulación, desigualdad y aumento de la informalidad

“El neoliberalismo puede significar muchas cosas, incluyendo un programa económico, un proyecto político y una fase del capitalismo que data de los años '70. Sin embargo, en su raíz, el neoliberalismo es la idea de que todo debe ser manejado como un negocio; de que las metáforas, métricas y prácticas del mercado deben permear todos los campos de la vida humana”.

Ben Tarnoff

La desigualdad y el nivel de informalidad ya venían acrecentándose en los últimos 40 años en casi todo el mundo a causa del pasaje de la gran transformación del capitalismo a la gran financiarización a partir de mediados de los '70³. Nos referimos a la concentración y a la distribución regresiva del ingreso, donde las elites eludían impuestos y exigían ajustes y políticas de austeridad. Y particularmente de la opción tomada en América Latina por el gran empresariado apoyando golpes de Estado, capturando el Estado no para promover el desarrollo, sino para facilitar los negocios de los CEOs⁴.

La desigualdad ha sido anteriormente denunciada como característica principal del capitalismo del siglo XXI⁵ aún en los foros de los decisores económicos del mundo, como en Davos. Al respecto, “Oxfam informó que en América Latina las 32 personas más ricas poseen la misma riqueza que el 50% de las más pobres. Al mismo tiempo, el 10% con más dinero en la región acapara el 70,8% de la riqueza y el patrimonio y el 1% posee el 41% de la riqueza”. De seguir en esa tendencia se advierte que, en 2022, el 99% de la población tendrá que repartirse el 49% de la riqueza de la región y que el resto estaría acaparado por el 1%⁶.

Es muy evidente quiénes se enriquecieron y quiénes padecieron en estos años, al menos desde la mal resuelta crisis del 2008. Ahora hay que afrontar una nueva crisis desatada por la pandemia del Coronavirus, pero que profundiza la que se venía gestando hace años. Si por un lado, como se señala: “es claro qué sectores deben pagar la crisis, y deben hacerlo con impuestos especiales que graven

3 Véase: Polanyi, K. (1992). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo [1944]*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

4 Véase: García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y Regulación en el Neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

5 Piketty, T. (2015). *El capitalismo del siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

6 Laborde, O. (2020). ¿Quién pagará la crisis? *Tiempo Argentino*, 12-04-2020.

las grandes fortunas y las riquezas descomunales que consiguieron estos años con el sacrificio y el empobrecimiento de la mayoría de la población”⁷. También es cierto que estos no están dispuestos a generar un mínimo de solidaridad hacia los otros aún en circunstancias excepcionales como las de la pandemia por COVID-19 y la crisis global. De otra forma, también lo ha señalado recientemente el economista Dani Rodrik (2019)⁸, al afirmar que los gobiernos pueden atacar la desigualdad en tres etapas del proceso económico: i) las políticas de preproducción pueden influir en dotaciones como la educación, la salud y la riqueza; ii) las intervenciones en la etapa de producción pueden afectar la creación y composición de empleos, la dirección del cambio tecnológico y el poder de negociación del capital y el trabajo; y, iii) las políticas de posproducción, como los impuestos y las transferencias, pueden redistribuir los rendimientos de la mano de obra y el capital⁹. Veamos:

i) Las desigualdades pre-producción, o también referidas a diferenciales de puntos de partida y de igualdad de oportunidades. Este es un enfoque completamente distinto al de la perspectiva liberal meritocrática e individualista que intentó imponer Cambiemos en la Argentina, que consideraba que todos tenían similares puntos de partida e igualdad de oportunidades desde la escuela, y desde allí se destacaban los que tenían talentos de los innovadores, es decir, el individualismo meritocrático. Pero, en realidad, los puntos de partida son muy diferentes: barrios humildes sin servicios públicos, sin cloacas, electricidad o sin internet, o bien, escuelas en las que se asiste pero por los comedores para dar de comer a los chicos o a familias enteras. Generar vivienda digna masiva y ayudar a superar el *gap* tecnológico en los barrios pobres y los distintos espacios del país debería ser un objetivo estratégico para el nuevo contexto de la sociedad digital.

ii) El debate por la equidad en el espacio de trabajo, en el espacio productivo. No deben reducirse a nivel de salarios o de paritarias, sino avanzar dado que se informalizan muchos trabajos por automatización, terciarización o por falta de marcos regulatorios como en el capitalismo de plataformas¹⁰. En las empresas, en un Consejo Económico Social, gremios y empresarios¹¹ deben

7 Laborde, O. (2020). ¿Quién pagará la crisis? *Tiempo Argentino*, 12-04-2020.

8 Rodrik, D. (2019). Trabajo y desarrollo humano en un mundo desindustrializado. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 279, 122-132.

9 Derviş, K. y Strauss, S. (2020). Trust Funds for all. *Project Syndicate*. 09-07-2020.

10 Derviş, K. y Strauss, S. (2020). Trust Funds for all. *Project Syndicate*. 09-07-2020.

11 Para este tema, véase: Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Areté.

Lenguita, P. y Miano, A. (2005). *Las relaciones laborales invisibles del teletrabajo a domicilio*. Disponible en: <https://www.academica.org/amalia.miano/39>

Vocos, F. y Martínez, O. (2005). *Teletrabajo: ¿otro canto de sirenas?: El movimiento obrero frente a una nueva estrategia empresaria*. Buenos Aires: Taller de Estudios Laborales.

comenzar a debatir los problemas que se van a plantear cada vez con más fuerza y que de alguna manera la pandemia puso en el centro de la discusión, que son los de la productividad, los de la introducción de las tecnologías de ruptura, de la cuarta revolución industrial. Así, consensuar si estas tecnologías como la automatización, los robots, las impresoras 3D o la inteligencia artificial, van a complementar las tareas y los saberes de los trabajadores, o, si van a ser utilizados para eliminarlos y, de esa forma, aumentar las ganancias de los accionistas. Y, en segundo lugar, se necesita comenzar a regular al capitalismo de plataformas, como *Google, Uber, Amazon, Glovo, Rappi* o *MercadoLibre* con nuevos marcos normativos laborales para las formas de trabajo flexibles que han aumentado y, para que estos trabajadores, generalmente de grupos con baja inserción en el mercado laboral formal (jóvenes, con bajas o nulas calificaciones, migrantes y desempleados recientes), tengan derechos y un empleo decente y que no sufran aun una mayor vulneración, quedando precarizados totalmente.

iii) En la redistribución pos-productiva: se consideran reformas impositivas progresivas y diversos planes sociales como se han generado este año aquí, créditos, moratorias, congelamiento de precios de servicios, etcétera. Dani Rodrik (2019) también advierte que la solución no es volver a aplicar las políticas clásicas del Estado de Bienestar. En cambio, plantea que el desafío es más complejo y considera que el Estado no debe sólo asegurar educación, salud e ingresos mínimos, sino también involucrarse junto al sector privado en la generación de conocimiento y empleo para evitar el “dualismo productivo”, uno de los grandes problemas de la economía como sucede en la Argentina. El dualismo productivo estaría dado por un “nicho” muy productivo que genera poco empleo y otra gran cantidad de sectores poco productivos que emplean a mucha gente¹². Lo cual achica oportunidades para la franja de ingresos medios. El Estado debe involucrarse más en políticas de producción con fuerte integración del sector privado. Es una prioridad mejorar las habilidades de los trabajadores para que puedan maniobrar la tecnología, pero también acomodar la tecnología a las habilidades de los trabajadores.

12 Lewkowicz, R. (2020). Va por la avenida del medio. *Página 12*. 24-06-2020.

2. Restricciones y conflictos principales para el desarrollo y la previsión social

“Con la pandemia de COVID-19, obligando a los gobiernos a gastar en una escala sin precedentes para mantener a las empresas y los hogares, nunca ha habido un mejor momento para restaurar el Estado a su papel adecuado como timón para la economía en general. El mercado solo no es rival para los desafíos del siglo XXI.”

Mariana Mazzucato

Pensar el desarrollo de tal modo que supere la desigualdad y la informalidad y que genere crecimiento en un marco de pandemia sin duda no es fácil. De alguna manera, altera las condiciones básicas en que fue pensado el concepto desde sus inicios. Este proviene de los '50, y fue elaborado desde una perspectiva latinoamericana por la escuela de la CEPAL. Tuvo distintas etapas: tanto en las décadas del '60, el desarrollismo con fuerte inversión extranjera; en los '70 en el conflicto con la Teoría de la Dependencia, y posteriormente a fines de los '80 es desplazada por el enfoque neoliberal del crecimiento y las privatizaciones. Se retoma nuevamente con la crisis del Consenso de Washington del 2001-2003, con una reformulación más política de desarrollo con inclusión, y un Estado orientado a derechos, que va a ser fuertemente conflictivo con la derecha neoliberal en conflictos distributivos –como los del campo– y, finalmente, va a culminar en la Argentina en el 2015, con el acceso democrático del gobierno neoliberal de Cambiemos y en otros países por medios no tan democráticos, a través de golpes parlamentarios, ‘blandos’ o más clásicos, el *law fare*, mediante la incidencia de *las fake news* y de las redes sociales, entre otros factores de incidencia.

Estos gobiernos redujeron el impuesto a las ganancias, a los bienes personales y favorecieron los blanqueos de capitales, también eliminaron cualquier contribución significativa al financiamiento del Estado y, a la vez, preconizaron el ajuste del mismo, el ‘industriicidio’ y el aumento de la informalidad, una sociedad de pobres y ricos y clases medias en desaparición, el modelo neoliberal de sociedad. El inicio de la crisis de este modelo por inflación y endeudamiento, más la crisis del COVID-19 da para repensar otro modelo tributario con características y capacidades del Estado novedosas. El conflicto habitualmente se produce con el gran empresariado y su poder estructural e instrumental de *lobby* para influir en el sentido común de la sociedad.

La Argentina ha tenido tres restricciones importantes a la ahora de alcanzar el desarrollo y tener una distribución más igualitaria. La primera y más importante es ‘la restricción externa’

(Diamand, 1985¹³; Ferrer, 2011¹⁴), que es la crisis de divisas que aumenta cuando crece el producto y dado nuestro nivel de desarrollo intermedio aumentan las importaciones y la necesidad de divisas. Como es el conflicto actual, derivado de la no liquidación de divisas por parte de los exportadores de granos. De allí la necesidad de generar bienes con mayor valor agregado y exportables para evitar esta crisis de reservas del Banco Central que se termina convirtiendo en crisis fiscal y devaluaciones de mercado. Se necesita exportar productos con mayor valor agregado, y –como dijo el Ministro de Economía, Martín Guzmán– “el desarrollo de la energía es esencial para que la Argentina no se choque contra la restricción de dólares”¹⁵.

La segunda restricción es la ‘interna’, causada por el rol de las elites latinoamericanas ante gobiernos populares o progresistas que no se comportan como oposición racionales y constructivas, sino de forma salvaje y en algunos casos de manera destituyente¹⁶. Ello va junto a la débil capacidad de recaudación tributaria del Estado, de una riqueza que se concentra cada vez más, que no invierte, que elude impositivamente y se fuga. Triangula, lava, pide ajustes para el Estado y solicita créditos para sí que no devolverá, como en el caso de Vicentín y de otras empresas con el apoyo de estudios jurídicos con gran capacidad concursal y de hacer de los acreedores las víctimas y de los deudores, los ganadores. De allí la necesidad de generar mayores capacidades regulatorias en el Estado, particularmente la UIF, lo que implica fiscalizar mejor y hacer cumplir los que ya están, internacionalizar la información, así como promover una nueva reforma impositiva que permita financiar el Estado de forma más equitativa.

Y, la tercera, es ‘la restricción del poder internacional o imperial’, que son los obstáculos y presiones de los países desarrollados que han tendido al ‘*kick the stair off*’ –tiren la escalera abajo– (Chang, 2012), a impedir la evolución científico tecnológica de los países emergentes. Durante los tres períodos neoliberales la destrucción del aparato científico argentino fue similar, donde no fue ajena la política de los Estados Unidos, así como la promoción de “la fuga de cerebros”. Esto es logrado principalmente a través de programas de ajuste del gasto público en salud, educación, ciencia y tecnología preconizados por institucionales multilaterales como el FMI o los procesos de endeudamiento inducidos por las elites.

Primera constatación: un modelo de desarrollo post COVID-19 tiene que tener en cuenta el conflicto con diversos actores que están en función de la desindustrialización, o de la primarización y la conformación de un país de enclave, sin soberanía alguna. Debe tenerse en cuenta estas

13 Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*. 1, 1-39.

14 Ferrer, A. (2011). Los problemas fundacionales y la densidad nacional. *Revistas de Ciencias Sociales. Segunda Época*. Año 3, Núm. 19.

15 Guzmán, M. (2020). El precio de la nafta se analizará junto a YPF. *Más energía*. 11-8-2020.

16 Sader, E. (2020). El neoliberalismo es incompatible con la democracia. *Página 12*. 17-07-2020.

tres restricciones para no caer en la trampa del volver a empezar cada 7 ó 10 años, de golpearse una y otra vez contra la ventana de vidrio del no desarrollo. Segunda constatación: se necesita generar coaliciones políticas amplias sobre el eje de lo productivo, no sólo electorales sino sociales. Es decir, se necesita construir un nuevo bloque social que articule tanto a los tradicionales actores que acompañaron a los gobiernos populares o progresistas (movimiento obrero, sociales, PyMEs) y, por otro lado, alguna parte del sector de los grandes conglomerados industriales y agrarios, necesarios para generar divisas y una capacidad competitiva mayor del país.

3. Ejes principales para un nuevo modelo de desarrollo post COVID-19

“El objetivo número uno en el *ranking* es generar trabajo, no vamos a aceptar nada que dañe ese objetivo”.

Martín Guzmán

La eliminación de las desigualdades y el paso de la informalidad a la formalidad, generar una sociedad inclusiva, no es sólo producto de políticas sociales –por muy necesarias y exitosas que sean– como se han ensayado con el Plan Alimentar, el IFE, los ATP y diversas otras, sino que deben ir acompañadas de correctas políticas macroeconómicas que generen inclusión por el trabajo de calidad. Las últimas estadísticas en la Argentina resultan alarmantes: un 40.9% de la población por debajo de la línea de pobreza, más de la mitad de los niñas y niños de nuestro país son pobres, un 13.1% de desocupación y una importante caída de la tasa de ocupación y de actividad con impacto diferencial sobre los trabajadores informales¹⁷. La implementación de políticas que operen sobre esta realidad para reducir brechas de desigualdad y mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población requiere recuperar las experiencias pasadas con sus éxitos y errores, y avizorar algunos de los ejes principales de un nuevo modelo en un contexto regional y global totalmente diferente.

Un primer eje o principio estratégico es que el nuevo modelo sea sustentable. Vale decir que no esté sujeto a la permanente crisis de divisas y crisis fiscal. En principio, el acuerdo logrado con los acreedores externos es un primer paso exitoso para el logro de este objetivo y, asimismo, los inicios de las tratativas con el FMI parecen ir por buen camino. Los objetivos reiteradamente señalados son generar trabajo y divisas para que haya estabilidad, distribución y poder pagar. En ese sentido, el Estado en el siglo XXI no puede tener ya las mismas características de los modelos

17 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (segundo trimestre 2020)*. Buenos Aires: INDEC.

de desarrollo que predominaron en el siglo XX y los modelos neoliberales tardíos ni tampoco su relación con la sociedad. Para salir de la crisis es necesario repensar el modelo de desarrollo y consolidar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Porque, como señala el Presidente de la Argentina Alberto Fernández: “el mundo ya no será igual. A pesar de la incertidumbre tenemos una certeza: sabemos que ha fracasado un modelo basado en la especulación”¹⁸. La sustentabilidad macroeconómica tiene mucho que ver con lo financiero, con evitar reproducir la lógica de valorización financiera. Como señalara Jorge Carrera, director del BCRA, que cancelar en 12 meses toda la deuda acumulada en 4 años de empresas privadas no era eficiente para la economía¹⁹. En el gobierno de Mauricio Macri, la Argentina aumentó su deuda externa privada en u\$s18.600 millones y que este año tendremos un superávit comercial muy alto U\$S 18.000 millones y será superavitario el año próximo. En el 2020 se usó parte del excedente para cancelar deuda sustituyéndola por deuda local. En sólo ocho meses se canceló una sobredosis de deuda de cuatro años; y hacerlo demasiado rápido con pesos es un problema. De allí lo correcto de la decisión adoptada por la autoridad rectora cuyo objetivo era evitar una devaluación de la moneda. Por ello, lo que está en las manos del gobierno en estos momentos es modificar ciertas inconsistencias financieras, como políticas monetarias que puedan beneficiar a los Bancos a la financiarización y a la especulación de exportadores que no liquidan o, en todo caso, establecer otros acuerdos relativos a las retenciones. Por otro lado, es necesario recuperar nuestra moneda, ya que en la memoria de los argentinos y las argentinas hay un problema vinculado a esto, lo que ha generado un patrón bimonetario. “No creo que sea un problema cultural –señala Matías Kulfas– es un problema económico que se va a resolver justamente cambiando esas condiciones, porque todos los objetivos que se trazan presentan un grave condicionante en una economía bimonetaria, donde hay casi un PBI fugado o debajo del colchón. Hay que avanzar en instrumentos financieros que estimulen el ahorro en pesos, con incentivos para la producción y desdolarizando las transacciones de algunos bienes o servicios que, quizás no son tan altos en volumen, pero sí bastante representativos del problema que hay: desde comprar o refaccionar una casa, hasta hacer un tratamiento de fertilidad”²⁰. Pero la sostenibilidad no es sólo macroeconómica y social, sino también ambiental: el cuidado de “la Casa Común”. Como señala Naomi Klein, “hay más y más pandemias que saltan del mundo animal. Estamos atacando a la naturaleza, por eso nos responde... El Coronavirus nos enseña sobre los valores de la naturaleza, lo fundamental de la economía del cuidado. Nos está diciendo que hay que parar ir más lento

18 Carta del Presidente Alberto Fernández a los argentinos. Publicada a través de sus redes sociales el 10-05-2020.

19 “El dólar Macri: guerra financiera y política”. *Página 12*. 20-09-2020.

20 Jorge Fontevecchia. Entrevista a Matías Kulfas: “La Argentina bimonetaria no se va a resolver en este período de gobierno”. *Diario Perfil*. 22-08-2020.

para frenar esta situación. De lo contrario, volveremos a una normalidad que no es otra cosa que ‘una crisis permanente’²¹. El Cambio Climático representa un desafío y deben crearse leyes e instituciones con capacidad de sanción para aquellas violaciones permanentes al ambiente, desde la quema de humedales, la minería a cielo abierto, fumar con agrotóxicos, o bien, la ‘Argentina en llamas’ donde la mayoría de los incendios son provocados para emprendimientos ganaderos o inmobiliarios. Sin capacidad de sanción, multas, acciones jurídicas específicas a este ecocidio, se aprovechan de los vacíos legales y los actores que provocan estos desastres siguen actuando sin problemas, haciendo *lobby* para intentar frenar la Ley de Humedales o considerando a la propiedad privada en un carácter de absoluto.²² A la vez, la sociedad está generando un activismo que antes no se veía, como “Jóvenes por el Clima”, junto a otras organizaciones socioambientales. Un programa de recuperación verde significaría impulsar la electromovilidad e ir convirtiendo el parque automotor que se desplaza con energías fósiles a movilidad con baterías eléctricas. Esto puede contribuir no sólo a reducir los impactos del cambio climático, sino también a impulsar el sector de la electrónica, el desarrollo industrial y las capacidades tecnológicas en la industria de baterías hechas con litio. La movilidad del transporte público podría ser otra de las alternativas para empezar a ir hacia una reconversión verde e iniciar la inevitable transición ecológica. En ese sentido, el modelo productivo tiene coincidencias con los cinco ejes de la agenda pospandemia gubernamental; es decir, ejes de largo plazo para la reactivación productiva: recursos naturales y sus cadenas (agroindustria, hidrocarburos, minería); *Green New Deal* (renovables, electromovilidad); economía del conocimiento e industria 4.0; industrias de la salud y un sistema de Banca de desarrollo que estimule emprendimientos que premien la innovación y el bajo impacto ambiental; y, dar curso a la economía circular. En este sentido, surge de todas formas un interrogante relevante respecto de las alternativas para compatibilizar un modelo sustentable medioambientalmente con modelos económicos de crecimiento del consumo y de las exportaciones agropecuarias.

21 “Naomi Klein: lecciones de la pandemia y la urgencia de un plan de reparación”. *Página 12*. 19-09-2020. Por su parte Francisco I señala que “El desarrollo no debe orientarse a la acumulación creciente de unos pocos, sino que tiene que asegurar “los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las Naciones y de los pueblos”. El derecho de algunos a la libertad de empresa o de mercado no puede estar por encima de los derechos de los pueblos, ni de la dignidad de los pobres, ni tampoco del respeto al medio ambiente, puesto que “quien se apropia algo es sólo para administrarlo en bien de todos.” Carta Encíclica “*Laudatio si*” Francisco (24 mayo de 2015).

22 En la última carta encíclica de Francisco “*Fratelli Tutti*”, se señala que: “El derecho a la propiedad privada solo puede ser considerado como un derecho natural secundario y derivador del principio del destino universal de los bienes creados, y esto tiene consecuencias muy concretas que deben reflejarse en el funcionamiento de la sociedad. Pero sucede con frecuencia que los derechos secundarios se sobreponen a los prioritarios y originarios, dejándolos sin relevancia” (2020: 50).

El segundo eje del modelo es que sea productivo, es decir, que a diferencia del anterior modelo de financiarización y captura de rentas, se trate de apostar a la producción, a la inversión y al consumo; tanto al mercado interno tanto como al externo²³. Se necesitan políticas para que el país se industrialice al máximo y, a la vez, en forma desconcentrada y diversificada, vale decir, no a la especialización que promueven la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Que potencie la producción argentina como el desarrollo tecnológico de todos los sectores. Para ello, es necesario generar alivio ante una crisis sin precedentes, propiciar moratorias como la que está promoviendo la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Lo cierto es que, en el programa gubernamental del 2021, la obra pública tiene y tendrá un rol muy significativo, así como la vivienda. Son políticas que generan un impulso a la demanda general y que serán acompañadas de créditos a tasas sostenibles. Gran parte de la lucha contra la desigualdad será la de generar trabajo de calidad en los cuatro sectores –el privado, el público, el social y el de servicios–, tanto en aquellas tareas de empleo intensivo como de alta tecnología. Apoyar a las PyMEs, desendeudarlas, darles crédito, dado que son las que generan la mayoría de los empleos. Se necesita generar empleo digno. Hace años que la Argentina no genera empleo registrado y ese es nuestro principal problema. “La gente necesita un trabajo digno, los 9 millones de personas que están recibiendo este subsidio del IFE enfrentan realidades heterogéneas”, y desde el gobierno “se está trabajando en desgranar esa heterogeneidad”²⁴. En este último punto, cabe destacar la incorporación del IFE como base del ingreso universal en el proyecto de presupuesto presentado al parlamento por el Frente de Todos. Por último, un modelo productivo nuevo tiene que tener que ver con la vinculación que establece con el modelo educativo. Este no debería ser sólo un problema de pensar en los aislamientos, distanciamientos sociales, sino también pensar en una nueva *paideia* adecuada al siglo XXI: ¿cuáles son las capacidades que necesitan los trabajos del futuro? ¿Cuáles las nuevas normas que rigen la competitividad global? Todo va a ser mucho más sofisticado, técnico y regulado. La nueva economía mundial está dominada por la tecnología y la información, y de no atender a estos cambios, tal como señaló Gustavo Béliz, se corre el riesgo “de ser un exportador de datos crudos e importador de tecnología de no mejorar su capacidad educativa”²⁵.

El tercer eje estratégico es generar mayor valor agregado a toda la producción y a los sectores. Es decir, que se contraponga a la primarización de las exportaciones, de vender todo a granel, y al extractivismo no regulado. Con una mayor inversión en ciencia y en tecnología para incorporar-

23 “Cinco ejes para la pospandemia. El plan de Desarrollo Productivo para superar la crisis”. *Página 12*. 10-07-2020.

24 Marcia Dell’Oca y Cecilia Todesca: “La gente necesita un trabajo digno, no que le tiren plata desde un helicóptero”. *La Política Online*. 14-07-2020.

25 Carlos Lamiral. Apelan al “acuerdo social” para mejorar el mercado laboral. *Ambito*. 28-08-2020.

se a la cuarta revolución industrial, se podrá producir más competitivamente y exportar desde una economía diversificada. Lo que revela esta pandemia causada por el Coronavirus es que hay bienes y servicios que deben ubicarse lejos de las leyes de mercado. Esto requiere tener una Banca de desarrollo que permita fondar nuevas empresas del tipo público-privadas, en salud, vivienda, alimentación, industria naval, biotecnología y agroexportadoras. Un modelo con mayor valor agregado supone estimular un desarrollo científico aplicado a la producción y a la tecnología, generar cadenas de valor locales *versus* comprar tecnología afuera. Esto es particularmente importante ahora, por la cuarta revolución industrial, y porque el conocimiento en el siglo XXI es la principal fuerza productiva competitiva para insertarse con posibilidades en el mundo digital. Al respecto, Fernando Porta, docente e investigador de la Universidad de Quilmes señala la necesidad de generar cambios en la matriz productiva del país, incentivar la modernización y aumentar la productividad de las industrias con políticas en que “primen las opciones no especulativas de la inversión, que faciliten la internalización de los excedentes y no su fuga que, en definitiva, nos permitan generar un salto en productividad”²⁶. Asimismo, Carolina Castro resume algunas políticas industriales específicas como “el control de la cuenta capital para proteger los dólares, fomentar las exportaciones, tasas de interés para financiamiento de largo plazo y permitir saltos de productividad, controlar la macroeconomía y generar una red público privada en el mundo científico tecnológico para permitir la llegada a las PyMEs en el país”²⁷. Este mayor valor agregado debe acompañar un desarrollo territorial con desconcentración de la producción: un modelo de desarrollo sustentable debería revertir los desequilibrios espaciales, productivos y demográficos. Para eso, se necesita hacer efectiva la federalización y regionalización productiva tan anunciada del país. Todas las regiones cuentan con un amplio potencial productivo y de industrialización a partir de los recursos naturales y de la producción de servicios de calidad en el sector minero, agroindustrial, ganadero, petrolero, forestal, pesquero, energético y en las industrias metalmeccánica, siderurgia, naval y ferroviaria, eléctrica, electrónica, química, petroquímica, plásticos, autopartista, farmacológica, biotecnológica, de *software*, maderera, textil, calzado y el desarrollo de la industria de bienes de capital que pueden dar lugar a la diversificación de la matriz productiva, la generación de empleo y al desarrollo industrial. Esto requiere un plan de desarrollo integral que contemple tanto lo productivo y sectorial como el desarrollo de infraestructura básica (gas, electricidad, agua potable, saneamiento y conectividad), viviendas sociales y para sectores medios, sobre todo para arraigar a la población y para mejorar sustancialmente la calidad de vida.

26 “Lo urgente es la reactivación”. *Página 12*. 15-08-2020.

27 La Escuela de Economía y Negocios de la Universidad de San Martín (UNSAM) generó un diálogo entre especialistas en producción y desarrollo para pensar en políticas productivas: “Desafíos durante la pandemia y perspectivas para el futuro”. Puede verse en: “Lo urgente es la reactivación”. *Página 12*. 15-08-2020.

Ir hacia una sociedad asalariada de la diversidad. Desde los '80 se asistió, se compensó, se puso el centro en la pobreza, pero no se resolvió. Los problemas de la desigualdad, de la informalidad y de la falta de empleo siguieron aumentando. Y si bien es poco probable que se pueda retornar a la sociedad asalariada fordista de pleno empleo o avanzar hacia un contrato social propio del Estado de Bienestar, se requiere considerar una configuración distinta de la estructura del mercado de trabajo, con un salario social que puede ser una acción decidida para formalizar el trabajo de los sectores de la economía popular en diversos aspectos de sus capacidades de generar valor²⁸. Puede ser asimilado a un ingreso universal, pero es distinto en términos de sentido e identidad porque se asignan ingresos por trabajo específico donde se agrega valor y se forma parte de la previsión social en carácter de aportante. El trabajo es sin duda un factor de organización social, da identidad y dignidad y tiene un valor ontológico en las personas. Ellas contribuyen a transformar la realidad. Sin embargo, el sistema capitalista tradicional no ha reconocido hasta ahora el valor que generan, sino que se apropia del mismo, maximiza su tasa de ganancia a través de la explotación de estos trabajadores, o directamente las “descartan”.

Luego del desmantelamiento de las políticas públicas vinculadas a la producción, al trabajo y la educación, entre otras, realizado por la Alianza Cambiemos durante su gobierno, el Frente de Todos pone en el centro la reconstrucción del país a partir de la generación de trabajo. El pasar de planes sociales a trabajo genuino. Reconstruir por el lado del trabajo es el objetivo central del Programa “Potenciar Trabajo” que se impulsa desde el gobierno nacional y, específicamente, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como la política social de la pospandemia. Para ello, se promueve una reconstrucción y un fortalecimiento de la trama social, alejándose de visiones de transferencias condicionadas²⁹ de etapas previas y promoviendo articulaciones entre economía social y solidaria con economía popular.

Finalmente, queda claro que si lo que se quiere es generar trabajo formal en el corto plazo y en gran escala, modificar las desigualdades y la informalidad, las acciones inmediatas pasan por un presupuesto que asigne un gran volumen del gasto a la obra pública, a la construcción masiva de vivienda en todo el país y por grandes obras de infraestructura, de saneamiento, de agua potable y cloacas. Como así también, autopistas, túneles cordilleranos, trenes de alta velocidad y ductos de conectividad de fibras ópticas e internet. Generar toda la cadena de valor de la construcción e infraestructura local, sustituir importaciones en maquinaria y reconvertir parte del parque automotor hacia autos ecológicos o híbridos. Es claro que, si se quiere lograr impacto y transformación, hay que pensar en grande. Ello también requiere de financiación internacional

28 Campana, J. y Cappa, A. (2021). *Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: Apuntes para la construcción de una protección social universal en la Argentina* disponible en esta compilación.

29 Ferrari Mango, C. (2020). Del “desmantelamiento” a la “reconstrucción”. Desde la política social: el Potenciar Trabajo. *Revista Movimiento*. 24, 97-101.

y de tratar de unir lo que parece comenzar a perfilarse como “nuestra ruta hacia el trabajo de calidad” con “la Franja y la ruta” de un programa global.

Conclusiones

El COVID-19 y el neoliberalismo dejan un mundo con más desigualdades, pobreza e informalidad, pero, a la vez, han abierto una puerta de cuestionamiento a un modelo de capitalismo especulativo, inequitativo y precarizador pues han propiciado una mayor presencia del Estado en las capacidades de regulación y de intervención en los mercados. Nos queda aprovechar entonces esta oportunidad para construir un país con más trabajo, menos desigualdad y mayor dignidad.

Al mismo tiempo, el gobierno actual en la Argentina debe enfrentar el desafío de construir un nuevo bloque social histórico con el gran empresariado industrial y agrario, que no estuvo en el modelo nacional y popular previo. Junto a esta situación que arroja el COVID-19, nos encontramos con una oposición que gira rápidamente a la (ultra) derecha y toma posiciones destituyentes frente al actual gobierno democrático. No acepta ser minoría y se judicializan las acciones del parlamento o se quiere configurar a la Corte Suprema como poder constituyente por encima de los demás apelando a los medios de comunicación e intentando generar un sentido de desánimo generalizado. Ello es más grave aún con un gobierno que mostró un estilo moderado, de negociación y de no confrontación, intentando así cerrar ‘la grieta’ más que profundizarla.

No obstante, la Argentina tiene a su favor en lo económico una gran capacidad de recuperación tradicional al conjunto de estímulos a la demanda que ya se están generando, como la protección del mercado interno y, si se estabiliza el frente externo con un acuerdo con el FMI y se mantiene el superávit comercial es posible lograr una recuperación significativa para el 2022. Existe en la perspectiva del gobierno un crecimiento económico basado en el equilibrio de mercado interno y en las exportaciones. En donde la época del crecimiento a tasas chinas ya habría pasado y el perfil actual exige cuidar el mercado interno, pero más allá de las exportaciones de crudo y de semillas sin procesar, ahora se trata de vender con más valor agregado alimentos para personas (y no para animales). Se trata también de contar con un financiamiento para la compra de maquinarias y con capital de trabajo que tenga tasas competitivas para la generación de empleo que se “apalanque” desde el sector privado³⁰.

Finalmente, nos resta señalar que un rumbo exitoso hacia el desarrollo sustentable, con una mejor previsión social y equidad, será producto de un Estado presente y de una sociedad civil y de un sector privado que acompañen con mayor solidaridad y consenso dicho rumbo. La salida de la crisis actual causada tanto por el neoliberalismo como por el COVID-19 hacia un modelo

30 Renou, L. (2020). La estrategia poscanje de Guzmán. *Página 12*. 30-08-2020.

sustentable y de inclusión social supone una suerte de radicalización de la democracia³¹ y una sociedad con mayor justicia social. Quizás valga recordar que también se requiere contar con pensamiento político estratégico de mediano y largo plazo con ejes precisos y objetivos evaluables³². Así lo hizo China, y así lo hicieron Finlandia, Corea del Sur, Israel, Australia y otros países que consiguieron saltar por encima de la ventana de vidrio del no desarrollo y tuvieron la capacidad de impedir que les ‘tiraran la escalera abajo’. Los que pudieron desarrollarse, lo hicieron desde la voluntad política, se anticiparon y superaron la incertidumbre. Eso es necesario para lograr un modelo de bien común, de previsión social y de desarrollo post Coronavirus en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Areté.
- Derviş, K. y Strauss, S. (2020). Trust Funds for all. *Project Syndicate*. 09-07-2020.
- Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*. Núm. 1, 1-39.
- Durkheim, É. (1972). *Emile Durkheim: selected writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrari Mango, C. (2020). Del “desmantelamiento” a la “reconstrucción”. Desde la política social: el Potenciar Trabajo. *Revista Movimiento*. 24, 97-101.
- Ferrer, A. (2011). Los problemas fundacionales y la densidad nacional. *Revistas de Ciencias Sociales. Segunda Época*. Año 3, Núm. 19.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, Sociedad y Pandemia. Ya nada será igual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y Regulación en el Neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (Comp.). (2019). *En torno al rumbo. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Guzmán, M. (2020). El precio de la nafta se analizará junto a YPF. *Más energía*. 11-8-2020.
- INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (segundo trimestre 2020)*. Buenos Aires: INDEC.
- Laborde, O. (2020). ¿Quién pagará la crisis? *Tiempo Argentino*. 12-04-2020.

31 Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2004). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

32 García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (Comp.). (2019). *En torno al rumbo. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2004). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lenguita, P. y Miano, A. (2005). *Las relaciones laborales invisibles del teletrabajo a domicilio*. Disponible en: <https://www.aacademica.org/amalia.miano/39>
- Lewkowicz, R. (2020). Va por la avenida del medio. *Página 12*. 24-06-2020.
- Piketty, T. (2015). *El capitalismo del siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Renou, L. (2020). La estrategia poscanje de Guzmán. *Página 12*. 30-08-2020.
- Rodrik, D. (2019). Trabajo y desarrollo humano en un mundo desindustrializado. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 279, 122-132.
- Sader, E. (2020). El neoliberalismo es incompatible con la democracia. *Página 12*. 17-07-2020.
- Vocos, F. y Martínez, O. (2005). *Teletrabajo: ¿otro canto de sirenas?: El movimiento obrero frente a una nueva estrategia empresaria*. Buenos Aires: Taller de Estudios Laborales.

Reversión conservadora y desmonte de políticas.

Los caminos de la (des)protección social en Brasil: Desde el golpe parlamentario a la gestión Bolsonaro¹

Por Flavio Gaitán²

Introducción

Brasil es un país con profundas desigualdades sociales. Caracterizada como una sociedad dual, los períodos de alto crecimiento, incluso aquellos con regulación de derechos sociales, no afectaron sustancialmente su estructura social. Durante gran parte de su proceso de transición rural-urbano e industrialización, las medidas sociales y económicas se desvincularon de las presiones sociales. De hecho, la aprobación de la legislación que reguló los derechos de los trabajadores forjó un patrón de acceso a los derechos dependiente de la inserción en el mercado formal de empleo, con grados de protección heterogéneos y segmentados relacionados con las categorías ocupacionales (Bichir, 2016; Lanzara, 2016). En un país con alta informalidad, el resultado fue que la marginación de la protección de amplios sectores de la población.

La transición democrática y la sanción de una nueva Constitución Federal (CF88) sentaron las bases para el reconocimiento de los derechos sociales por medio de una serie de leyes y la creación de instituciones específicas, incluyendo vinculaciones constitucionales que forjaron al Estado, en los diferentes niveles, a realizar inversiones con pisos determinados en salud y educación. La CF88 estableció un capítulo específico para los derechos sociales al tratar el “orden social” (salud, asistencia, seguridad social, educación y derechos a la vivienda), dando lugar a un desplazamiento del sujeto considerado titular de derechos, del trabajador al ciudadano. Así, después de un largo período dictatorial, que estableció un patrón de política regresiva (Draibe, 1993)

1 El capítulo se terminó de redactar en junio de 2020.

2 Agradezco a Renata Bichir y Amilton Moretto las contribuciones sobre aspectos técnicos de la medición de pobreza y desempleo en Brasil. Las limitaciones son de mi entera responsabilidad.

el período democrático consolidó, de manera lenta y gradual (pero constante) una dinámica de universalización de derechos (Bichir, 2016).

Diferentes procesos posteriores a la sanción de la CF88 contribuyeron a consolidar la ampliación de las políticas de protección social: i. La estabilidad económica, por su impacto positivo sobre el control de la inflación; ii. el aumento del gasto público social, que pasó de alrededor de 10% del PBI en 1990 a 16,3% en 2015 (CEPAL, 2020); iii. La implementación de una serie de programas sociales, en particular, transferencias no contributivas³ para diferentes sectores de la población, que aumentaron el ingreso disponible de familias en situación de extrema vulnerabilidad; iv. La creación de empleo y los aumentos nominales y reales de salario mínimo, en particular desde la llegada al poder coaliciones distributivas. Durante los ocho años del gobierno de Inácio “Lula” Da Silva se crearon más de 15 millones de puestos, lo que posibilitó una baja del desempleo a pesar de que aumentó la población económicamente activa. La política de revalorización del salario mínimo, siempre por encima de la inflación, posibilitó el aumento de la proporción de los salarios en relación al producto (Singer, 2012). La combinación de las diferentes medidas contribuyó a generar un “breve ciclo de ciudadanía social” en el país (Fagnani, 2017).

Dos eventos pueden ser considerados puntos de inflexión en la interrupción de la dinámica de ampliación de la protección social. En primer lugar, el golpe institucional que destituyó a la presidenta Dilma Rousseff⁴ y llevó al poder, de modo irregular, a Michel Temer (PMDB), quien desarrolló una política ortodoxa, subordinando la política social a los imperativos económicos. En un segundo momento, la elección de Jair Bolsonaro, con una prédica reaccionaria, defensora de la centralidad del mercado y la meritocracia, crítica de derechos de las minorías (indígenas,

3 Entre las principales políticas de cobertura a sectores previamente marginados de protección sobresalen el Beneficio de prestación continuada y el programa Bolsa Familia. El beneficio de prestación continuada, una transferencia condicionada, por el valor de un salario mínimo, para adultos mayores de 65 años o personas con discapacidad que viven en hogares con renta per cápita mensual de hasta un cuarto de salario mínimo. Alcanza a más de cuatro millones y medio de personas. El programa Bolsa Familia, creado por Ley 10.836/2004, un típico programa de transferencia condicionada de ingresos destinado a personas en extrema pobreza con independencia del número de personas (con renta per cápita inferior a R\$ 89) o en situación de pobreza en caso de tener a cargo niños, niñas o adolescentes. El programa otorga una transferencia fija y diversas transferencias variables. Con una cobertura de 14.2 millones de personas (junio de 2020), las personas deben estar registradas en el Cadastro Único, una base de datos que reúne información sobre la composición familiar incluyendo la situación laboral e ingresos). El registro queda a cargo de los municipios. El valor medio de la transferencia es de R\$ 191 por valor, menos de 20% del salario mínimo.

4 Dilma Rousseff fue reelecta en 2014 y destituida en agosto de 2016, en un proceso de juicio político en la que se la acusó de irregularidades en la ejecución presupuestaria (Gaitán & Boschi, 2016).

quilombolas, minorías de género, entre otros), la laicidad, la participación social en las instancias participativas en los procesos de formulación de políticas y, en general, los avances sociales representados como signos de “populismo”.

En este capítulo, presentamos las principales características de la reversión conservadora en materia del sistema de protección social, entendido como un conjunto de intervenciones orientadas a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas a lo largo del ciclo de vida (Bonilla García y Gruat, 2003). Este trabajo está organizado en cuatro secciones. En las dos primeras secciones, presentamos, en base a hechos estilizados, las políticas durante el gobierno Temer y las tendencias del gobierno Bolsonaro. Nos centramos en los pilares fundamentales de un sistema de protección: seguridad social, asistencia social y regulación del empleo orientada a la protección. A continuación, indagamos brevemente las modalidades de intervención en materia de protección del Estado brasileño en el contexto de las crisis (sanitaria, económica y social) generadas por la pandemia del COVID-19. Finalmente, las conclusiones presentan una breve reflexión sobre los potenciales escenarios alternativos.

I. Golpe institucional y reversión conservadora: la gestión Temer

El análisis de la cuestión social durante el gobierno Temer no puede desconsiderar la política de centralidad económica y subordinación de las diferentes áreas de intervención pública al objetivo declarado de recuperar el equilibrio fiscal, elementos que ya estaban presentes en el documento *Uma Ponte para o Futuro*, presentado por el MDB (Movimiento Democrático Brasileño) en plena crisis de la presidente Rousseff con el parlamento (Boschi & Gaitán, 2016; Singer, 2015). Se puede afirmar que la gestión de gobierno del presidente Temer expresó claramente un intento de reconfigurar las bases de sustento del capitalismo brasileño, defendiendo una gramática que responsabilizaba de la crisis de crecimiento a la gestión del PT y su negativa a adoptar medidas de liberalización económica y “amigables” con el mercado. La propuesta económica, basada en supuestos ortodoxos, propuso un ajuste fiscal con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas, de modo de acabar con la “irresponsabilidad fiscal” y de la “falta de respeto a los que pagan impuestos”. En un breve período de tiempo y adoptando la estrategia de forjar coaliciones ad hoc, las diferentes medidas consolidaron una práctica de centralidad de las políticas económicas sobre las demás políticas sectoriales, incluidas (y principalmente) las intervenciones sociales.

El gobierno promovió un fuerte ajuste de los gastos públicos que fue aprobado por el parlamento. La enmienda constitucional 95/2016, conocida como “Techo de los gastos” fija un límite al gasto que el Estado puede realizar durante un período de 20 años, estableciendo que el aumento anual de la expansión no debe sobrepasar los gastos del año anterior corregidos por

la inflación del período⁵. Si se llega al límite de expansión, los “gastos” se bloquean. La norma establece que habrá una revisión a los diez años de aprobada. Sin representar una política en materia social, la medida tuvo un profundo impacto sobre el sistema de protección. En primer lugar, la limitación de los gastos públicos es funcional a una estrategia de aumentar el poder del mercado en la prestación de políticas sociales. Entendida como una constitucionalización de la austeridad fiscal, la gestión Temer buscaba reducir el gasto público de modo de brindar señales a los mercados. En ese sentido, se prevé una reducción del gasto primario del gobierno federal del 20% al 12% del PIB entre 2017 e 2036 (Fagnani, 2017). En segundo lugar, es un ataque a las denominadas “vinculaciones constitucionales”⁶ para gasto en salud y educación, que han sido una construcción del sistema legal brasileño. Rossi & Dwek (2016) calculan una fuerte reducción de la receta líquida destinada a educación (de 18,0% a 11,3%) y salud (de 15,0 % para 9.3%) hasta el año de vigencia de la Ley (2036). En tercer lugar, teniendo en cuenta que crece la población y, en consecuencia, la necesidad de brindar servicios sociales, la tendencia es a la caída del gasto per cápita. Por último, considerando que existen “gastos” que no pueden reducirse porque están amparados en legislación constitucional o contribuciones (seguridad social, por caso), la medida acaba impactando en los grados de libertad del Estado para implementar políticas asistenciales.

En materia de regulación de las relaciones de trabajo, la coalición de gobierno impulsó una reforma laboral de tenor liberalizante que modifica una legislación protectora de los derechos de los trabajadores. La reforma, respaldada por la comunidad empresaria genera cambios en el modelo político, jurídico y simbólico que reguló las relaciones entre Estado, empresarios y trabajadores durante casi 70 años, conocido como “Era Vargas”. Entre los múltiples cambios que habilita el texto promulgado, se habilita la tercerización para cualquier función de la empresa (en legislación particular), aumenta la jornada de trabajo parcial de 25 a 30 horas (incluyendo la jornada intermitente que no estaba previsto en la Consolidación de las Leyes de Trabajo), habilita intervalos menores a una hora para almuerzo, permite la extensión de la jornada laboral diaria (supeditado a que la compensación sea durante el mismo mes y que no sea mayor a diez horas), habilita el fraccionamiento de vacaciones en hasta tres períodos (uno de los cuales debe ser de al menos 14 días), acaba con el impuesto sindical obligatorio y, fundamentalmente, permite

5 Quedaron fuera de las nuevas reglas, entre otras, las transferencias constitucionales a las unidades federativas (los Estados), los créditos extraordinarios, los gastos de la justicia electoral con elecciones, los gastos con capitalizaciones de empresas estatales.

6 En el caso de la educación, el artículo 2012 de la Constitución de 1988 establece la vinculación de gastos de los diferentes niveles de gobierno (Fagnani, 2017) que es de 18% de la *Receita* Líquida de *Impostos* (RLI). En cuanto a la salud, la Enmienda Constitucional 86 establecía un porcentaje de la receta corriente líquida que aumentaría de forma escalonada: 13,2% en 2016, 13,7% en 2017, 14,2% en 2018, 14,7% en 2019 e 15% a partir de 2020.

acuerdos “sobre lo legislado” en una serie de asuntos: duración de la jornada, ajuste de salarios, vacaciones, aguinaldo, banco de horas, participación en lucros y condiciones de trabajo en ambientes de baja y media insalubridad.

El carácter de liberalización económica y de centralidad del mercado de la gestión Temer se expresó claramente en la propuesta de la reforma previsional, que, a pesar de no haber sido aprobada, instaló el debate de manera activa, tanto en el seno de las instituciones políticas como en la agenda pública en general y sentó las bases para que fuera recuperada por la gestión Bolsonaro. En una serie de cambios en la edad mínima obligatoria de acceso a la prestación y en los años de contribución efectiva el gobierno buscaba generar un “ahorro fiscal”. Del modo que estaba planteada, la reforma limitaba el derecho de los trabajadores a acceder a una jubilación, en un país con un mercado de empleo caracterizado por la alta informalidad, rotación y largos períodos de inactividad que impiden la contribución. La reforma intentaba también desvincular las prestaciones no contributivas del salario mínimo, generando un impacto mayor en los sectores más vulnerables.

La narrativa gubernamental, en su afán de promover una propuesta que reduzca el gasto público, ignoraba deliberadamente que el sistema previsional brasileño era superavitario y que en parte el déficit se debe a que el Estado puede usar una parte de los recursos recaudado por la seguridad social para otros gastos, práctica que en Brasil se denomina desvinculación de los recursos de la unión. La denominada desvinculación constitucional de los recursos de las políticas sociales fue habilitada por el Congreso a iniciativa del Ejecutivo, prorrogando hasta 2023 la autorización para que el Estado nacional utilice, de modo arbitrario y sin estar vinculado a un gasto específico, parte de la recaudación, con un límite de 30% de todos los impuestos y contribuciones sociales federales. Sólo en 2016 el desvío superó los 110 mil millones de reales, tres veces el presupuesto del programa Bolsa Familia. Por otro lado, en diferentes momentos la administración Temer benefició sectores económicos con un alto gasto tributario (exenciones impositivas) con dudoso impacto sobre la creación de renta y empleo (FRENTE PARLAMENTAR, 2016).

Las políticas sociales implementadas durante el período asumieron un carácter residual y descoordinado del sistema de asistencia social. El programa denominado Progresar (*ProgreDir*) tenía como objetivo declarado generar empleo y renta, específicamente, para las familias registradas en el Cadunico y en el Programa Bolsa Família. Presentado de manera ambiciosa como un programa de inclusión productiva que ofrecería un millón de puestos en cursos de formación profesional, el programa cumplió las metas (capacitó, según el Ministerio de Desarrollo Social, 1.047.359 vagas), pero lo hizo con cursos a distancia, sin mayor impacto en las tasas de empleo del sector que se buscaba beneficiar. El programa Niño Feliz (*Criança Feliz*), por su parte, fue implementado con el objetivo de proteger a la primera infancia, desde el nacimiento hasta los 6 años de vida. A pesar de que, al momento de lanzarlo, el gobierno declaraba buscar proteger 4 millones de niños de hasta tres años con una inversión estimada de mil millones de reales, el programa estuvo lejos de cumplir sus objetivos, en cobertura y gasto (Gaitán, 2020). Se puede

afirmar que, lejos de ampliar la protección, la política ortodoxa del gobierno Temer se expresó en el corte de las políticas de protección y una pérdida de capacidades burocráticas en la gestión de los programas de transferencias. De hecho, redujo el presupuesto de programas como Pronatec (promoción de empleo), ProUni (financiamiento para estudiantes de nivel superior en universidades particulares), FIES (Fondo de Financiamiento al Estudiante de Nivel superior), Minha Casa Minha Vida (vivienda social para sectores de menores ingresos) o Farmacia Popular (programa de acceso a medicamentos).

El PBF que, a pesar de las limitaciones de ser un programa focalizado, representa el ingreso de millones de familias (en particular de los dos deciles inferiores de ingreso y en regiones de menor desarrollo relativo), también fue alcanzado por la práctica fiscalista del gobierno. La administración encargó una auditoría con el objeto de superar supuestas irregularidades (personas que se encuentran un poco por encima del ingreso *per capita* límite para poder acceder al programa) y avanzó con la exclusión o bloqueo temporal de protegidos. A pesar de que hubo un moderado aumento del valor de las prestaciones (5,67%) la exclusión de 543 mil familias en un primer momento (julio de 2017) y casi 400 mil familias en un segundo “cepillado fino” (abril de 2018) acabó limitando un programa que está destinado a los más vulnerables. Si bien en el consolidado del período aumentó el número de familias al igual que módicamente el valor de las prestaciones⁷, se limitó la búsqueda activa de potenciales familias a incluir. En cuanto al BPC, a pesar de frustrada la reforma propuesta por el presidente Temer (quien, inicialmente, quiso aumentar la edad para acceder a la prestación y en un segundo momento propuso reducir la edad, pero también el valor, desvinculándolo del salario mínimo) hubo cortes y mayor rigidez más acceder al beneficio y el valor se encontró por debajo de la inflación, teniendo en cuenta el carácter regresivo de la política salarial del gobierno. Como en el caso del PBF el gobierno también concentró esfuerzos en detectar supuestas irregularidades.

Efectivamente, pese a la promesa de la coalición de gobierno que había expresado la prioridad de apuntalar el crecimiento y crear empleo, hubo un deterioro de los indicadores del mercado de empleo formal, en un país caracterizado (como la región en general) por una alta heterogeneidad estructural. De hecho, durante la gestión de gobierno Temer se perdieron puestos de trabajo formales⁸ (con *carteira assinada*)⁹, aumentó la subocupación, el empleo informal y el

7 El beneficio fijo pasó de R\$ 85 a R\$ 89, los variables de R\$39 a R\$41 con un límite de R\$205, para adolescentes de R\$46 a R\$58 con un límite de R\$96. El valor medio de las prestaciones pasó de R\$ 177.87 a R\$198, 79.

8 La crisis del empleo comenzó durante el segundo gobierno de Rousseff, en el contexto de la desaceleración del crecimiento, pasando de 6.4% en 2014 a 11.6% en 2016 (IBGE, 2018).

9 En Brasil existe una cartera nacional de trabajo. Se considera trabajadores registrados a quienes cuentan con esa cartera.

autoempleo; indicadores de mayor precariedad laboral. El salario mínimo¹⁰ perdió poder adquisitivo. El primer año al gobierno estipuló un aumento del valor para 2017 de R\$ 880 a R\$ 937, en un monto inferior a la inflación. En 2018 fue aumentado a R\$ 954. Si bien la explicación técnica del aumento poco significativo del salario es que apenas el componente de la inflación fue positivo (teniendo en cuenta la caída del producto) no hubo ninguna acción del gobierno que demostrase interés en un aumento mayor.

La combinación de política ortodoxa en materia económica, residualismo en materia de protección social y deterioro de los niveles de empleo generó una situación social crítica. En rigor de verdad, el aumento del desempleo, la informalidad y la pobreza comenzaron durante la segunda gestión de la presidente Rousseff, pero la administración Temer estuvo lejos de revertir la situación. Entre 2016 y 2017 aumentó el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza en el país, que pasó de 25.7% a 26.5% (54 millones de personas). La extrema pobreza pasó de 6.6% a 7.4%, (15.2 millones de personas)¹¹.

II. La gestión Bolsonaro y la centralidad del mercado

Jair Bolsonaro ganó las elecciones promoviendo un plan de gobierno claramente ortodoxo que incluía apertura comercial, privatización y mayor “liberalización económica”. De hecho, su plataforma política, que comenzaba de manera nacionalista y mística (*Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*) y con la primera página precedida por una cita bíblica (*E conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará*, del Evangelio según Juan) proponía un “gobierno diferente” que superara

10 En Brasil, el salario mínimo se fija por una Ley aprobada durante el período de gestión del presidente Da Silva que establece que al aumento rige desde el 1 de enero y se corrige en base a la inflación del año anterior y el aumento del producto interno de los dos años anteriores. En rigor, el salario mínimo existe desde el período Vargas. La ley actual establece que la fórmula debe ser revisada cada cuatro años. La fórmula vigente durante el período Temer fue aprobada durante la presidencia de Rousseff y tenía validez hasta 2019.

11 Brasil no cuenta con una línea oficial de pobreza. Se puede afirmar que hay una “pobreza en la medición de la pobreza”. Existen solo medidas que varían en función del programa. El PBF define como extremadamente pobres a los que reciben menos de R\$ 89 por mes y pobres a los que reciben hasta R\$ 178. Las estadísticas “oficiales” suelen adoptar el criterio del Banco Mundial, del monto en reales equivalente a U\$D 1,9 PPP en el caso de la extrema pobreza y U\$D5, 5 en el caso de la pobreza. Como se sabe, la extrema pobreza contempla a personas que no llegan a cubrir las necesidades nutricionales básicas. Acceso en: 14 de junio de 2020.

la supuesta crisis “ética, moral y fiscal” del país, para lo cual proponía la “defensa de la libertad” como el bien más precioso de todo ciudadano¹².

Para llevar adelante las promesas de campaña el presidente electo nombró a un economista consustanciado con la Escuela de Chicago en el Ministerio de Economía, reservando lugares estratégicos para otros economistas ortodoxos, muchos de los cuales representaron una continuidad de los cuadros de la gestión Temer. La agenda política del primer año de gobierno Bolsonaro estuvo marcado por los intentos de “liberar trabas para los sectores económicos” promoviendo una serie de leyes para desburocratizar y liberalizar como también la privatización de empresas estatales y concesiones de recursos públicos. La centralidad de la economía generó un desplazamiento de las áreas sociales que asumieron un perfil secundario, tanto en jerarquía ministerial como en densidad de programas implementados. De hecho, el Ministerio de Trabalho, Emprego e Seguridade Social fue suprimido. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre también fue eliminado y subsumido, junto con los ministerios de Deporte y Cultura, en el recién creado Ministerio de Cidadanía, al que la Ley que regula la administración durante el período Bolsonaro le asigna 24 funciones “específicas”. También fueron desmantelados un amplio número de órganos colegiados, lo que representa un retroceso de la política Nacional de Participación social.

Sin dudas, el mayor esfuerzo de la coalición de gobierno estuvo centrado en la promoción de la agenda inconclusa del gobierno de Temer, la reforma previsional. En el contexto de una difícil relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, el gobierno envió un proyecto de Ley de Previsión, al que no presentaba como una medida de mejora del sistema de seguridad social sino como una pauta prioritaria para la economía, “única manera de eliminar el riesgo de insolvencia” y evitar la inflación y el bajo crecimiento. La reforma buscaba reemplazar el sistema de reparto por un régimen de capitalización, de modo de privilegiar la gestión por cuentas individuales y eliminar la lógica de solidaridad del sistema de reparto. Se planteaba que la gestión de los “ahorros” (entiéndase las contribuciones al sistema de seguridad social) quedaría a cargo de administradoras públicas o privadas, a criterio personal de los aportantes. Tras las negociaciones en ambas cámaras del Congreso, el texto que fue aprobado eliminó la lógica de capitalización pero

12 El programa de gobierno no ahorra esfuerzos para presentarse como paladín del libre mercado: defendía fervientemente la propiedad, a la que considera “sagrada” y consideraba que las “economías de libre mercado son el mayor instrumento de generación de renta, empleo, prosperidad e inclusión social...”, asumiendo que los problemas del Brasil derivan de haber apostado al dirigismo y la intervención estatal. Para avanzar hacia un mayor liberalismo político, la plataforma de gobierno promovía un amplio número de medidas ortodoxas para “superar el populismo”, desde el equilibrio fiscal a la reforma previsional. Incluso en la sección referente a las políticas sociales: pese a declarar la necesidad de implementar una renta mínima para todas las familias, reduce la iniciativa a la supuesta “invención de autores liberales como Friedman”, en referencia al impuesto de renta negativo. Véase: <https://bit.ly/3fHst9l> y <https://bit.ly/2Cn45LX>. Acceso en: 14 de junio de 2020

refrendó una serie de cambios que tendrán impacto en el acceso de las personas a la seguridad social contributiva¹³.

La Enmienda Constitucional 103/19 aumenta la edad de jubilación eliminando la jubilación solo por tiempo de servicio, establece mayores tiempos mínimos de contribución, presenta las reglas de transición para el nuevo régimen y legisla sobre regímenes especiales. Presentada como una “reestructuración histórica” y trascendental que contribuirá a “ahorrar” entre 800 mil millones y un billón de reales del gasto público, establece cambios en función del régimen de contribución. Por un lado, el régimen general de previsión, que alcanza a trabajadores y trabajadoras del ámbito privado y de los municipios que no tienen sistema previsional propio, en cuyo caso se establece la obligatoriedad de edad mínima para acceder a la jubilación de 62 años y 15 de contribución para las mujeres y 65 años y 20 de contribución para los hombres. Por otro, el Régimen Propio de Previsión Social (RGPS), para quienes se desempeñan como servidores públicos, estableciendo que deberán tener 62 años las mujeres y 65 años los hombres, con una contribución mínima de 25 años, debiendo cumplir al menos 10 años de servicio público y 5 años en el cargo con el que se accede a la jubilación. A su vez, se establecen reglas especiales para algunas categorías profesionales (profesores, policías, agentes penitenciarios), al tiempo que se mantienen las reglas para los trabajadores rurales: edad mínima de jubilación de 55 años para las mujeres y 60 los hombres y 15 años de contribución efectiva. El aumento de la edad jubilatoria genera un impacto negativo, en particular en sectores con una trayectoria laboral intermitente o que se han desempeñado en la informalidad. Por otro lado, se establece un curioso caso de regresividad previsor, en la medida que la ley establece que la edad de jubilación aumenta a medida que lo haga la esperanza de vida de las personas al nacer (extendiendo 9 meses el tiempo por cada año). En ese sentido, las reglas de transición tienen un impacto limitado¹⁴.

En cuanto al cálculo del beneficio se establece que los contribuyentes del RGPS se podrán jubilar con 60% de la medida de las contribuciones hechas desde 1994, con un adicional anual, lo que implica que para tener derecho a una jubilación integral se necesitarán 35 años de contribución en el caso de las mujeres y 40 en el caso de los hombres. En un país con una estructura laboral con una importante participación del empleo asalariado no registrado y el cuentapropismo es previsible un impacto negativo sobre el colectivo de personas con derecho a acceder a la seguridad social contributiva. Al mismo tiempo, se establece piso y límite para el valor de las jubilaciones, que se fijan entre un salario mínimo y el techo del régimen propio. En el caso de los servidores públicos se aprueban reglas diferenciales en función de la fecha de ingreso, manteniendo el beneficio integral para quienes entraron antes de diciembre de 2003 (en cuyo caso se jubilarán con el mismo

13 Véase: <https://bit.ly/3h5dg2e>.

14 La ley reconoce cinco reglas diferentes de transición para los trabajadores del sector privado y dos para los del sector público.

salario que tenían su último mes activo) y una reducción sustancial en el caso de quienes entraron con posterioridad. El resultado evidente es la fragmentación de la población, con derechos diferenciados. La misma fragmentación se da en el caso de las alícuotas, que pasan a ser progresivas, entre un rango de 7.5% en el caso de quienes ganan hasta un salario mínimo y 14% quienes ganan más de R\$ 3000. Y entre 7.5% y 22% en el caso de los servidores federales. A pesar de que establecer alícuotas en función del rango salarial puede asumir características de progresividad contributiva, la realidad es que los salarios son bajos, en particular para los seis primeros deciles de ingresos. En contrapartida, el aumento de las alícuotas, con un sesgo fiscalista, acaba impactando en menor ingreso disponible para las familias que viven de ingresos salariales (Tonelli Vaz, 2020).

El carácter fiscalista se observa también en una serie de cambios. En el caso de pensión por fallecimiento del titular de la jubilación se establecen límites del 50% del valor de la jubilación y un adicional de 10% por cada dependiente hasta 100% del valor integral, aunque reglas específicas aplican para servidores públicos y fuerzas de seguridad. A su vez, en el caso de quienes tienen acumulación de prestaciones se pagará el valor integral del beneficio de mayor valor y un porcentaje de los demás, variable de acuerdo al valor (100% en el caso de un salario mínimo y 10% de diferencia de lo que exceda cuatro salarios mínimos). Por último, el cálculo del beneficio pasa a ser sobre todas las contribuciones, reemplazando un aspecto positivo de la legislación previa a la reforma, que desconsideraba una parte de las contribuciones más bajas. La regla genera ahorros fiscales y pérdida de derechos en comparación con la legislación vigente hasta la reforma. Ese mismo sesgo fiscalista, con un énfasis desmedido en la importancia de acotar el “gasto” previsional se manifiesta en la medida provisoria 871 que buscaba controlar supuestos fraudes en el Instituto de la Seguridad Social.

En el caso de las políticas de protección no contributiva, también se observa una tendencia fiscalista. El gobierno Bolsonaro asumió una postura ambivalente en relación al PBF. Luego de haber criticado el programa durante la campaña electoral, acusándolo de “populista”, una vez en el gobierno anunció que otorgaría aguinaldo a los inscriptos. Sin perjuicio del carácter positivo de transferir ingreso adicional a sectores que se encuentran en condición de extrema pobreza, se debe notar que para cumplir con la pobreza el gobierno transfirió recursos de otras partidas de gasto social. Por otro lado, la práctica no se mantuvo, teniendo en cuenta que no se contemplaron recursos para pagar aguinaldo en 2020. Por el contrario, se observa una reducción de presupuesto (incluyendo desvío para otras funciones, como por ejemplo casi 90 millones de reales para la Secretaría de Comunicación de la Presidencia) y una reducción del número de protegidos. En el marco de la pandemia, el gobierno anunció la inclusión de 1.2 millones de inscriptos. Un análisis de largo plazo muestra que, en realidad, se trata de personas que estaban esperando ser incluidas. De hecho, los gastos del PBF pasaron de 29.5 mil millones en 2018 a 32,5 mil millones en 2019, para caer nuevamente en 2020 a 29,5 mil millones. El número de personas registradas en el Cadunico cayó desde mayo de 2019 (14,34 millones de familias registradas) dado que el gobierno dejó de incluir nuevas familias. Así, la inclusión de las familias anunciadas por el gobierno contempla a aquellas

que ya estaban en “lista de espera” para recibir el pago del programa. Incluso con las nuevas incorporaciones, el Instituto Locomotiva estima que 11 millones de personas no están en el Cadunico.

La política ambivalente del gobierno se expresa en las numerosas declaraciones sobre los supuestos fraudes al programa, en relación a personas que lo cobrarían sin “necesitarlo” y las permanentes referencias al “peine fino” que se debería pasar por el registro de protegidos por el Programa y los recursos de la seguridad social en general. En ese sentido, Bichir afirma que de los dos errores usuales que se presentan en los programas de transferencia condicionada (el error de incluir a quienes no lo necesitan y el error de excluir a quienes sí lo necesitan) el gobierno sobredimensionó los esfuerzos de modo de controlar el primero y abandonó las diversas prácticas tendientes a controlar el segundo, como por ejemplo las búsquedas activas de personas no registradas que no suelen acercarse a los CRAS, (Centros de Referencia de Asistencia Social).

La otra política no contributiva de alcance masivo, el Beneficio de Prestación Continuada, también ha sido objeto de críticas y ataques derivados del énfasis fiscalista del gobierno Jaccoud (2020) establece que la sanción de la Ley 13.892 cambia de manera sustantiva el artículo 20 de la Ley Orgánica de Asistencia Social la LOAS, dejando de prever, a partir de 2021, criterio de ingresos para acceder al BPC. En sus palabras “Al no estar más amparado en forma legal, la concesión del BPC puede ser interrumpida pues el dictado constitucional (...) no es autoaplicable y depende de reglamentación legal”. A pesar de que el Congreso venció el veto presidencial, se observa una intención de desvincular la asistencia del salario mínimo y limitar la expansión del programa.

En materia de regulación del empleo, la gestión Bolsonaro profundizó la trayectoria heredada del gobierno Temer, insistiendo en la necesidad de desregular las relaciones de empleo como vía para la creación de trabajo asalariado, en una dinámica que genera precarización y segmentación de derechos. Así, el gobierno promovió la cartera de trabajo Verde y Amarilla para las personas entre 18 y 29 años (Medida provisoria 905/2019) como un supuesto mecanismo de impulso a la creación de empleo. En la práctica, la MP generó un status legal diferenciado que habilitaba la reducción de las contribuciones patronales, condiciones especiales (perjudiciales a los trabajadores) en el goce de vacaciones y aguinaldo, una comprensión laxa de los accidentes de trabajo y la habilitación de acuerdos colectivos entre empleados y empresas por encima de la legislación (CLT). Derogada por el mismo presidente un día antes de que se expire su validez legal¹⁵, el gobierno ha insistido en diversas ocasiones sobre la necesidad de legislar de manera permanente medidas

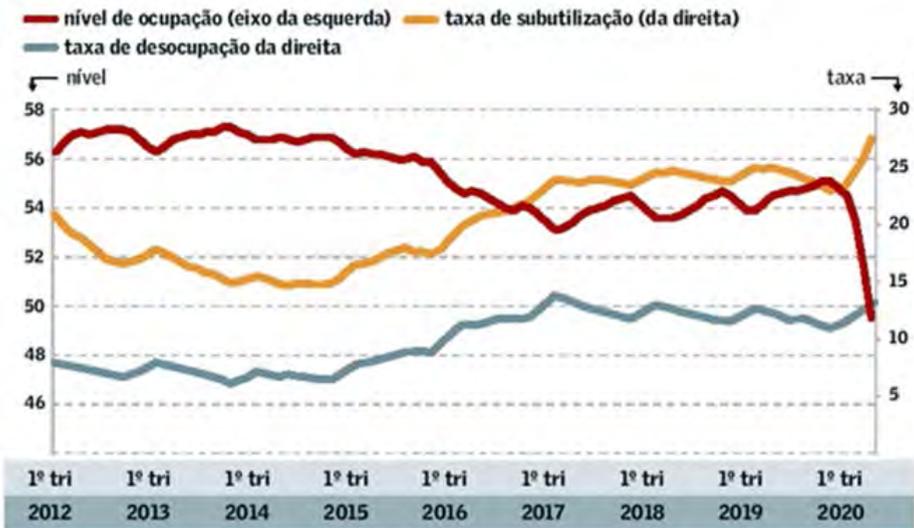
15 Una *Medida Provisoria* (MP) es un instrumento jurídico del Brasil de “normas con fuerza de ley en situaciones de urgencia y relevancia” contempladas en el artículo 62 de la Constitución del Brasil, equivalente a un Decreto del Poder Ejecutivo de la Argentina. Las MP tienen validez por un plazo inicial de sesenta días, prorrogables por un período similar en caso de no haber sido finalizado su análisis por el Congreso. En un plazo de hasta 48 horas debe ser formada una comisión mixta (12 senadores y 12 diputados). El 1 de abril el Congreso redujo a 48 horas el plazo para que las MP tengan estado parlamentario.

del mismo tipo. Al mismo tiempo, la MP873/2019 avanzó en una política iniciada por Temer al prohibir el pago de la contribución sindical en la planilla salarial, escondiendo, bajo una supuesta defensa de la “libertad de asociación”, ataques a la práctica asociativa de los trabajadores¹⁶.

Gráfico 1:
Indicadores del Mercado de trabajo remunerado

Mercado de trabalho

Trimestres móveis de janeiro 2012 a abril 2020 - em %



Fuente: Valor, 4 de julio de 2020. En base a microdatos de IBGE (PNAD Continua).

Como se puede observar en el gráfico 1, el mercado de empleo no muestra signos de recuperación. Al contrario, a pesar de que se crean puesto de trabajo, crece la proporción de subocupados, informales y, sobre todo, el trabajo intermitente (sin salario ni duración fija del tiempo de trabajo de la relación contractual, pudiendo ser días o semanas), reconocido legalmente por la reforma laboral (Ley 13.467/17), en un proceso que, en la práctica, acaba legalizando el trabajo precario. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el primero de 2020 la desocupación pasó de 11 a 12,3%. El salario mínimo se fijó en 2019, su primer año de gobierno, quedando por debajo de la inflación. El valor establecido para 2020 fue de R\$ 1039 y, posteriormente, en virtud de aumentos del costo de vida, elevado a

16 Al no ser tratada por el Congreso perdió validez.

1045. El nuevo cálculo adoptado por Bolsonaro para fijar el valor del salario mínimo se centra en la inflación, con la particularidad de que, al tratarse de un índice ponderado, no se consideran de manera plena aumentos esenciales para la población trabajadora (alimentos, servicios, transporte). De hecho, informes sobre el costo de la canasta básica de alimentos del DIEESE (2020) estiman que, para el mes de mayo, varía entre R\$442, en ciudades del Nordeste y R\$542 en San Pablo.

Aumentos por debajo de la inflación, una política regresiva en materia de protección, en particular, con un desmonte velado de los programas de transferencias y un mercado de empleo que no muestra signos de recuperación están entre las causas que explican que, durante el primer año de gestión de Bolsonaro se mantuviera una situación social crítica. Al final del primer año, 13,5 millones de personas vivían con renta inferior a R\$ 145 per cápita y 52,5 millones con renta inferior a R\$ 420. El deterioro fue más significativo en las regiones menos desarrolladas, particularmente el nordeste, donde las transferencias tienen mayor impacto en la renta de las personas y familias y donde, precisamente, hubo mayor corte en el número de familias protegidas.

En materia de las políticas sociales de alcance universal y no contributivas, salud y educación las mencionadas vinculaciones constitucionales actuaron como una barrera contra el desmantelamiento de políticas. De todos modos, una serie de decisiones políticas tuvieron impacto sobre el gasto y la calidad de los derechos sociales. En primer lugar, la vigencia de la referida EC95 del límite de gastos impacta en las inversiones en protección social. Previsiblemente, cayeron los recursos (16% en educación, 4,3% en salud). En segundo lugar, el desacuerdo implícito y deliberado en la gestión de las carteras ministeriales. En materia de educación una sucesión de ministros con escasa *expertise* y un sinnúmero de problemas de gestión. En materia de salud, los problemas son recurrentes: suspensión del programa más médicos, caída del número de médicos en atención primaria, aumento de la mortalidad infantil, entre otros indicadores negativos, en un área cuyo Ministerio terminó siendo prácticamente intervenido por un amplio número de militares, con escasa experiencia de gestión (junio de 2020), con un ministro en calidad de interino. Inaugura así una pérdida de capacidad estatal escasamente analizada: no poder siquiera nominar un ministro.

III. La crisis del COVID-19 y la ambigüedad de aumentar el gasto sin modificar el rumbo

En un contexto de crisis sanitaria y social sin precedentes, el titular del Poder Ejecutivo acabó actuando como un impedimento, no sólo para la formulación de políticas de protección sino para la implementación de acciones coordinadas entre los diferentes niveles de gobierno en un país con un acuerdo federativo que establece niveles de corresponsabilidad. De hecho, el presidente se manifestó reiteradamente contrario a las decisiones de aislamiento, criticó las políticas adoptadas por los Estados subnacionales y mostró una actitud errática en materia de adopción de medidas de protección privilegiando claramente las medidas del lado de la oferta. Así, las medidas han sido resultado de un particular juego político en que el Parlamento asumió cierto protagonismo.

El gobierno de Brasil no decretó aislamiento obligatorio y demoró en anunciar medidas de apoyo a las personas afectadas por el COVID-19. De hecho, en un primer momento emitió la MP 927/2020, que en su artículo 18 habilitaba la suspensión de trabajadores por un plazo máximo de cuatro meses sin ningún tipo de contraprestación o transferencia. En el marco del debate sobre los costos sociales de la pandemia, la coalición de gobierno revocó en parte esa MP y anunció el Programa de Auxilio Emergencial de Mantenimiento del Empleo y la Renta. La MP 936/2020, transformada en Ley 14.020/20 establece, principalmente, tres medidas: i) pago del Beneficio de Emergencia de Preservación del Empleo y el Ingreso¹⁷; ii) Reducción proporcional de la jornada de trabajo y de los salarios (sección III) y, iii) Suspensión temporal del contrato de trabajo (sección IV).

El *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda* permite los acuerdos individuales y colectivos de reducción de jornada de trabajo y salario (en proporciones de 25%, 50% o 70%) o la suspensión temporal del contrato de trabajo, por un período de dos meses, prorrogadas posteriormente (a julio de 2020 la vigencia de las medidas alcanzó cuatro meses). En contrapartida, el artículo 5 establece que los trabajadores recibirán una complementación del gobierno federal que toma como referencia el valor del seguro de desempleo, que oscila entre R\$ 1.045 a R\$ 1.813,03. El Estado abona el mismo porcentaje de reducción del salario. En caso de la suspensión del contrato, paga entre el 70% (grandes empresas) y el 100% (MiPyMEs) del seguro. El objetivo es que ningún trabajador reciba un monto inferior al salario mínimo¹⁸.

La MP establece que los acuerdos son de validez inmediata, siendo necesaria la comunicación de los empleadores al sindicato. Se establece una distinción: Las negociaciones individuales se permiten para los trabajadores registrados con salarios hasta R\$ 3.135 o que tengan diploma de enseñanza superior y con salarios de hasta R\$ 12.202,12. El rango de reducción es de entre 25 y 70%, durante tres meses como máximo. Los trabajadores que se encuentran en la zona intermedia pueden negociar salarios individuales de reducción de 25% de la duración de la jornada y salario, pero reducciones superiores quedan supeditadas a los acuerdos colectivos negociados por los sindicatos¹⁹.

17 *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda* en portugués.

18 El salario mínimo en Brasil ocupa un lugar de referencia para la inclusión en el catastro único y en diferentes programas. Actualmente es de R\$ 1045 (aproximadamente U\$D 200, considerando una tasa de cambio de R\$ 5.20 por dólar) y lo cobra el 45% de los trabajadores registrados de acuerdo a la encuesta del IBGE (Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar del Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística).

19 Hubo un pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 6363), presentado por el partido Rede Sustentabilidade que afirmó que la MP 926/2020 viola derechos sociales previstos en la Constitución Federal. La acción declaró el fin del acuerdo individual para disponer medidas de reducción de salario y suspensión de contrato de trabajo. El Ministro de la Corte Suprema Lewandosky respondió que los acuerdos debían contar con aprobación sindical dada la asimetría de poder de negociación de empleados

La norma acaba modificando una serie de reglas de la CLT orientadas a regular diferentes actividades de teletrabajo, uso de banco de horas, anticipación de vacaciones. Entre las principales modificaciones, se destacan las reglas para el trabajo a distancia (se autoriza sin alterar el contrato, el/la empleado/a debe ser informado con una anticipación mínima de 48 horas, debe haber un contrato que establezca responsabilidades, uso de equipamientos, posibilita la actividad a pasantes), el denominado “banco de horas” que habilita la interrupción de la jornada de trabajo durante el período de calamidad y que las horas no trabajadas sean compensadas en el futuro²⁰, la posibilidad de anticipar vacaciones y feriados estableciendo que el empleador debe avisar con un lapso de por lo menos 48 horas de anticipación, sin necesidad de contar con la aceptación del trabajador (con excepción de los feriados religiosos). En materia de seguridad en el trabajo se suspende la obligación de exámenes médicos preocupacionales, con excepción de los exámenes por dimisión.

Hasta fines de junio de 2020, el programa de reducción de salarios y suspensión de contratos alcanzó a 11.7 millones de trabajadores, con una inversión de poco más de 18 mil millones de reales. De ese total, 5,4 millones corresponde a trabajadores suspendido que tuvieron reducción salarial: 1,7 millones de 25% del salario, 2,14 millones la mitad del salario y 2,25 millones el 70% del salario, el tope que fija la legislación²¹. A pesar de ejercer un impacto positivo para mantener los puestos de trabajo asalariado, el mercado de empleo muestra signos de deterioro cuyas causas no recaen, apenas, en la pandemia del COVID-19. De hecho, entre enero y abril se perdieron casi 800 mil puestos de trabajo. La informalidad es del 33,9% de informalidad y el desempleo de 12,3%, pero con la particularidad de que cayeron la tasa de actividad y de participación laboral y aumentó la tasa subocupación, lo que expresa que hay elevado desempleo encubierto. Datos de la PNAD continua en asociación con el Ministerio de Salud muestran que, en mayo de 2020, dos meses después del surgimiento acelerado de la pandemia del COVID-19, 25 millones de personas se encontraban fuera de la fuerza de trabajo y casi 18 millones no encontraron empleo o no pudieron buscar por causa de la pandemia (IBGE, 2020a). En el mismo sentido, informes del IPEA (2020) afirman que “parte importante de la población dejó de trabajar, pero no pasó a buscar nuevo trabajo, lo que mantuvo la tasa de desocupación relativamente estable”. Por otro lado, la PNAD continua muestra que aumentó el número de personas que viven con ingresos de hasta un salario mínimo, llegando a un tercio

y empleadores (6 de abril). El plenario de la Corte Suprema del 17 de abril rechazó esa postura por 7 votos a 3 y ratificó la validez de la MP.

20 A tal fin se establece un acuerdo colectivo o de negociación individual. La compensación futura puede acontecer con la extensión de la jornada de trabajo futuro de hasta dos horas (no superior a 10 horas diarias), en un plazo de hasta 18 meses con posterioridad al lapso de calamidad. La compensación puede ser establecida por el/la empleador/a con independencia del acuerdo individual o colectivo. Acceso en: 14 de junio de 2020

21 Véase: <https://bit.ly/3fCgWbs>.

de los trabajadores asalariados del país; aumenta incluso entre quienes tienen formación terciaria o universitaria, contrastando la invalidez de la teoría del capital humano en un país con mercados salariales caracterizados por la heterogeneidad estructural y flexibilización laboral (IBGE, 2019; 2020).

Desplazados en un primer momento del interés de los decisores políticos, para atender las demandas del amplio conjunto de trabajadores informales del país se aprobó la Ley 13892/2020 que instituye un auxilio emergencial. La aprobación de la norma fue producto de un juego político en que el Congreso asumió protagonismo forjando al Poder Ejecutivo a acelerar los tiempos de implementación. Inicialmente, el ministerio de Economía anunció la intención de otorgar R\$ 200 a cada trabajador informal, un monto ligeramente superior a la media del valor del PBF, pero muy debajo del salario mínimo. Iniciativas de la Cámara aceleraron la implementación del auxilio. Aprobado en tiempo record por Cámara de Diputados y el Senado, el valor se fijó en R\$ 600, por un período de tres meses, con un límite de dos personas por grupo familiar. En el caso de las mujeres jefas de hogar el monto aumenta a R\$ 1200. Las formas de acceder al beneficio dependen de si la persona estaba registrada en el Cadastro Único o no. En caso de no tener cuenta bancaria por ser beneficiario de programas sociales, se creó una cuenta virtual de la Caixa Econômica Federal. En última instancia, Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, bajo la órbita del Ministério da Economía y orientada a la solución de programas tecnológicos para el gobierno) es responsable de verificar la elegibilidad e informar al banco las personas elegibles y el valor del pago, también los excluidos y los motivos de la exclusión. Para acceder a la transferencia se establecen una serie de requisitos: ser trabajador informal o microempresario individual (una categoría equivalente al monotributo social) o contribuyente a la seguridad social, tener un ingreso familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo o no mayor a tres salarios mínimos considerado todo el grupo familiar, no estar cobrando seguro de desempleo ni transferencias sociales (con excepción del PBF, cuyos titulares son incluidos automáticamente en el programa) y no haber sido contribuyente del impuesto de renta por monto mayor a R\$ 28.559,7 en 2018.

El programa emergencial para informales alcanzó a 65 millones de personas (se postularon 124 millones y se rechazó la prestación a 41.5). Con un presupuesto inicial estimado en algo menos de 100 mil millones de reales, el programa fue extendido por un período extra de dos meses (pese a la resistencia del mismo titular del Poder Ejecutivo, quien llegó a declarar contra la continuidad del auxilio con los valores que estaban establecidos) llevando la inversión estimada a 250 mil millones de reales. En este sentido, se deben considerar las fortalezas institucionales del Estado brasileño, en particular, el Cadastro Único, creado en 2001 pero potenciado en sus fortalezas administrativas a partir de la implementación del PBF; como también de la Caixa Econômica Federal, una institución presente en todo el territorio brasileño. Esos legados del período de fortalecimiento de capacidades estatales tuvieron un impacto positivo en la rápida implementación del programa transitorio de protección. Datos del IBGE muestran que alrededor del 40% de los domicilios del país fueron alcanzados por el programa, lo que representa un aumento sustantivo en relación al PBF, que llega al 19% de los domicilios y 25% de la población

El auxilio emergencial contribuyó a morigerar el impacto de la crisis de empleo que, aunque no es producto exclusivo de la pandemia, fue potenciada por la desaceleración económica. Datos del IBRE-FGV utilizando los microdatos de la PNAD continua muestran que las transferencias del programa impidieron que casi 20 millones de personas cayeran en la situación de pobreza extrema. Sin el auxilio la pobreza (estimada en 4,2%, 8, 8 millones de personas), aumentaría a 13,3% (28 millones de personas). En el caso específico de niñas, niños y adolescentes, uno de los sectores más vulnerables, la investigación del IBRE muestra que los niños en extrema pobreza son 2,27 millones; aumentarían a 7,9 millones sin el auxilio emergencial y a 9,19 millones si las familias no recibieran ni el auxilio emergencial ni el PBF. En ese sentido, el IPEA (2020b) muestra que más del 80% de las familias beneficiadas (21,49 millones del total de 26,034 millones) recibían un ingreso medio per cápita menor a R\$ 832,65, menor a un salario mínimo. En contrapartida, las familias de los tres deciles de ingreso superiores, que reciben un salario mínimo o más per cápita, representaron algo menos del 20%. Sin tomar partido por la focalización, considerando que la medida buscó proteger a los sectores informales, se puede afirmar que cumplió su cometido. Ese efecto positivo se puede medir por el impacto del auxilio sobre el ingreso total de las familias, que, como era de esperar, es inversamente proporcional al ingreso per cápita de las familias; previsiblemente, mayor en los deciles de menores ingresos. En los deciles inferiores el auxilio explica un aumento considerable del ingreso disponible, representando gran parte del ingreso total de las familias del grupo: 95,5% de los ingresos en el caso del primer decil y casi 60% en el segundo. Contribuciones menores al ingreso medio familiar, pero igualmente significativas, se dan en los 5 primeros deciles de ingreso, cayendo entre los deciles 5 y 10.

A pesar de los méritos, el programa no está exento de críticas. Entre los problemas de implementación destaca la exclusión de personas que tendrían derechos por problemas en las bases de datos (quienes perdieron empleo al inicio de la pandemia, familiares de detenidos, personas que viven de manera independiente pero aparecen en las bases como formando parte de un grupo familiar, teniendo en cuenta el límite de dos por familia); el hecho de que, para quienes no se encontraban en el Cadunico, el registro fue virtual, generando problemas de inclusión o demoras en los reclamos (impedimento más marcado en los grupos de población que no cuentan con acceso a internet o no están familiarizados con su uso y), por último, el haber desplazado al SUAS del registro, teniendo en cuenta la capilaridad de las oficinas de atención, disponibles en prácticamente la totalidad del territorio nacional.

Conclusión

Este artículo analizó, en base a hechos estilizados, las tendencias del sistema de protección social en el Brasil desde la cuestionable interrupción institucional que llevó a Michel Temer a la presidencia a la gestión Bolsonaro, período que se caracteriza por lo que, en la literatura sobre políticas públicas,

se denomina desmantelamiento (*dismantling*)²². De hecho, diversas reformas como las presentadas brevemente en este capítulo (previsional, laboral, de límite a los gastos públicos) en combinación con el bajo crecimiento económico y escasa capacidad del mercado de crear puestos de trabajo asalariado de calidad acabaron generando una situación social de pérdida de derechos, en particular para sectores vulnerables. Las gestiones conservadoras consolidaron un padrón económico excluyente, centrándose en la necesidad de brindar señales al mercado para impulsar el crecimiento y crear empleo, narrativa que, en la práctica, representó un aumento de los niveles de precariedad laboral.

Frente a la crisis del COVID-19, el Estado brasileño desplegó políticas de protección frente a las contingencias, presionado por la sociedad civil y el parlamento. Muestra, así, que gobiernos de extrema derecha también adoptan políticas sociales. En segundo lugar, que, sin cambios en la modalidad de intervención, la protección asume un carácter de contención, sin horizonte de continuidad en el tiempo. Paradójicamente, el aumento de ingreso disponible de las familias, en particular de los sectores de menores ingresos, representan una muestra de la importancia de las transferencias y la necesidad de ampliar su alcance. Sin embargo, los numerosos cuestionamientos del titular del Poder Ejecutivo y el gabinete económico a la expansión del gasto llaman a ser cautelosos sobre las perspectivas futuras en materia de protección social. El gobierno ha anunciado una reconversión del PFB en un programa futuro (que se denominaría Renda *Brasil*) que, si bien aumentaría la cobertura y (levemente) el valor medio de las prestaciones, su puesta en funcionamiento implicaría la eliminación o unificación de partidas.

Diversos factores, algunos de esos imprevisibles como lo muestra la crisis del COVID-19, impactan sobre las trayectorias públicas. Asumiendo como válido que las políticas públicas son impulsadas por coaliciones de apoyo (*advocacy coalitions*), el sego ortodoxo de la coalición del gobierno Bolsonaro, un Congreso conservador con importancia de las bancadas religiosas, del agronegocio y defensoras del aumento del control policial (conocidas popularmente como de la Biblia, buey e balas) y una oposición fragmentada no llaman al optimismo, al menos en el corto plazo, sobre la posibilidad concreta de revertir el ciclo de deterioro social. Sin embargo, no hay final de la historia. Existen coaliciones alternativas, promotoras de la universalización de derechos sociales, de aumento de la protección, de adopción de una renta básica incondicional. Puntos de inflexión que generen cambios en la trayectoria de reversión conservadora podrían facilitar una correlación de fuerza favorable a alguna de esas propuestas.

Referencias bibliográficas

- 22 En palabras de Bauer y Knill (2014: 4), *dismantling* “(...) indica una dirección distintiva de cambio de políticas (*policy change*). De manera opuesto a la expansión de políticas, el desmantelamiento está asociada a la culminación de políticas o a instrumentos de reducción en el rigor (*strictness*) o generosidad de la calibración de los instrumentos” (traducción propia).

- Bauer, M. & Knill, C. (2014). Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change - Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 16 (1), 28-44.
- Bichir, R. (2016). *A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul*. En A. Gomide & R. Boschi. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA.
- Bonilla García, A. & Gruat, J. V. (2003). *Social protection matters*. Ginebra: OIT.
- CEPAL (2020). *Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile*: Naciones Unidas.
- DIEESE (2018). Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Nota Técnica*. Núm. 189.
- DIEESE (2019). Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Nota Técnica*. Núm. 203.
- DIEESE (2020). *Nota Técnica*. Núm. 243. Disponible en: <https://bit.ly/3jyCuT>.
- Draibe, S. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*. (17), 86-101.
- Fagnani, E. (2017). *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil. Textos de Discussão*. Núm. 308.
- FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA (2016). *Desmitificando o déficit da previdência. Propostas para uma previdência justa e solidário*. Brasília. Disponible en: <https://bit.ly/2ZK5kxx>.
- Gaitán, F. (2020). *Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil*. En P. Arcidiácono, G. Gamallo & A. Bermúdez. *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre la política social no contributiva* (pp. 355-375). Buenos Aires.
- Gaitán, F. & Boschi, R. (2016). Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*. 4 (2), 29-61.
- IBGE. (2019). Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (IBGE). (2019). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (2020). Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (IBGE), (2020). *Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar. Quarto trimestre de 2019*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IPEA (2020a). *Carta de Conjuntura*. Núm. 47. Mercado de Trabalho, PNAD-COVID-19. Brasília: IPEA.
- IPEA (2020b). *Carta de Conjuntura*. Núm. 48. Brasília: IPEA.
- Jaccoud, L. (2020). O BPC sob risco: mudanças recentes e restrição do acesso. *Plataforma Política Social*. Disponible en: <https://bit.ly/2ZI4gtY>.
- Lanzara, A. (2016). *Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada*. In A. Gomide & R. Boschi.

- Rossi, P. & Dweck, E. (2016). *Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação*. Cadernos de Saúde Pública. 32 (12), 1-5.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Singer, A. (2015). Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos estudos CEBRAP*. 102, 39-67.
- Tonelli Vaz, F. (2020). Reforma da Previdência de Bolsonaro: excluindo os pobres do Orçamento. *Plataforma Política Social*. Disponible en: <https://bit.ly/30x4R0L>.
- Whitaker Wolf, P. (2016). O sistema de proteção social do Brasil e dos países de Europa Meridional: uma análise comparada. *Textos de Discussão*. Núm. 288.

El espejo desenterrado de las políticas sociales en Ecuador:

¿Qué devela el COVID-19 sobre la acción del Estado en los últimos veinte años?

Por Betty Espinosa y Jairo Rivera

Introducción

En este capítulo, analizamos la situación de Ecuador en 2020 a partir de los efectos nefastos que ha tenido la pandemia del COVID-19 en la población, lo que no sólo se ha debido al efecto sorpresa del virus o a la falta de recursos fiscales en este momento, sino a las falencias de la organización y a la fragilidad de la institucionalidad estatal. Por una parte, constatamos los esfuerzos apurados y desarticulados del Estado para enfrentar la crisis sanitaria en 2020 que, a pesar del confinamiento estricto que cerró de manera inmediata, total y prolongada el sistema escolar y las actividades productivas, no logró ocultar las fallas, errores y falsas promesas de las políticas sociales en el período 2000-2020. Por otra parte, y aunque a simple vista es paradójico que durante este lapso que incluyó el *boom* del petróleo y que se encuentra bajo dos constituciones garantistas de derechos, 1998 y 2008, esta última con un despliegue espectacular del discurso centrado en el buen vivir que sin duda dio muchas esperanzas, se evidencia que las acciones del Estado han estado crecientemente marcadas por dispositivos de orientación neoliberal desde el año 2000 cuando se adoptó la dolarización, lo que ha debilitado su capacidad para responder adecuadamente a las crisis. En efecto, la pandemia ha develado el espejismo que produjo el eslogan “El Ecuador ya cambió”, insistentemente repetido durante la década gubernamental del 2007 al 2017 y ha revelado la cruda realidad del sector social con un profundo deterioro de su institucionalidad que ha conllevado incluso a la existencia de casos perniciosos de corrupción.

Ecuador, con una población de 17,5 millones de habitantes (INEC, 2020) ha sido duramente golpeado por la pandemia del COVID-19 en 2020. Se reportan 10.576 fallecimientos en los primeros seis meses de la pandemia (Universidad Johns Hopkins, 2020), aunque se estima que este dato puede estar subestimado puesto que el número de muertes en exceso con respecto a años anteriores supera ampliamente esa cifra. En los países vecinos, las muertes por COVID-19 alcanzan en Perú a 30.123 personas sobre una población de alrededor de 33 millones, y en Colombia a 21.817 sobre una población de alrededor de 50,3 millones; mientras a nivel mundial el número de muertes por la pandemia supera las 900.000 personas (Universidad Johns Hopkins, 2020).

La pandemia en Ecuador presenta mayor incidencia en los hombres (66,4%) y se encuentra altamente correlacionada con el avance de la edad: 59% tenía más de 65 años, 30% estuvo entre 50 a 65 años, 10,5% entre 20 a 49 años y sólo 0,4% era menor de 20 años (Ministerio de Salud Pública, 2020). La pandemia se presentó de manera agresiva en Guayaquil en el mes de abril de 2020 (Cañizares *et al.*, 2020; Aguilar, 2020), aunque en Quito y otras localidades se ha presentado de manera menos intensa.

La economía ecuatoriana, que ya tenía problemas estructurales en su funcionamiento debido a la caída de los precios del petróleo y al alto endeudamiento externo, ha sufrido un fuerte impacto por la pandemia. Se estima que el decrecimiento económico estará en un rango de -7.6% y -9.6%, mientras las pérdidas totales se estiman en alrededor de \$6.300 millones, de las cuales el 84% corresponde al sector privado y el 16% al sector público. Los sectores más afectados son el comercio, transporte, turismo, servicios e industria (Banco Central del Ecuador, 2020). En este contexto, las políticas sociales han sido puestas a prueba en el país y se ha develado la situación en que se encuentra la salud, educación, trabajo, seguridad y protección social y más ampliamente el Estado.

En este capítulo tomamos esta crisis como un evento diagnóstico (Olivier de Sardan, 2008: 76), como un caso que ha revelado de manera dramática no sólo las acciones del gobierno que asumió funciones en mayo de 2017, sino también aquellos aciertos y desaciertos de las políticas públicas de al menos las dos últimas décadas. De hecho, el COVID-19 se ha constituido en un espejo de las políticas sociales que refleja crudamente la realidad del sector social, dado que en este período se han explicitado los vacíos de las normas, las desarticulaciones de los actores, la falta de recursos fiscales y más ampliamente el desatino en las acciones, decisiones e inversiones del Estado. Recurrimos al análisis de bases de datos nacionales e internacionales, consultas con expertos y a la revisión de normativas y fuentes secundarias.

En la primera sección, damos cuenta de los efectos que ha tenido la pandemia en la población, cómo la enfrentan los servicios de salud, cómo se ha transformado el sistema educativo a la modalidad virtual, cómo se enfrenta el teletrabajo, los despidos masivos y la destrucción de trabajos, la escasa respuesta de la seguridad social que ya se encontraba en situación de inminente quiebra actuarial y los intentos dispersos e insuficientes del gobierno para responder a la crisis.

En la segunda sección, indagamos sobre los elementos que al menos desde hace 20 años han conducido a que el Estado se encuentre tan poco preparado para enfrentar esta crisis sanitaria. Primeramente, con la introducción de la dolarización en Ecuador a partir de enero de 2000, se fueron instalando, de manera lenta pero consistente, políticas que privilegian los mercados externos a través del extractivismo de materias primas como el petróleo y otros minerales, así como un acelerado endeudamiento externo para cubrir déficits fiscales. En segundo lugar, desde la década de 1990, Ecuador no ha podido escapar a la tendencia de los demás países de América Latina y otras regiones que desde 1970 despliegan la tercera fase de acumulación capitalista caracterizada por la financiarización (Aglietta y Cobbaut, 2003: 87-117), a través de la adopción paulatina de políticas neoliberales.

Partimos del concepto de neoliberalismo de Foucault (2004: 230-233) que identifica a esta corriente con la teoría del capital humano (Becker, 1962; 1992), dado que apunta a la constitución de seres empresarios de ellos mismos, con una creciente mercantilización de las relaciones. En Ecuador este pensamiento ha permeado crecientemente el sector social a partir de dispositivos que, alimentándose de la escuela neoclásica en economía, subordinan las acciones estatales a una noción restringida de calidad. En este marco, se han adoptado mecanismos de la Nueva Gestión Pública que ponen el acento en la individualización, el financiamiento medido por resultados como el número de estudiantes o de atenciones médicas, el despliegue de incentivos e incitaciones, la competitividad entre instituciones y personas, el refuerzo de los controles burocráticos. Un tercer elemento que ha sido destapado en la emergencia sanitaria de manera indignante, que ha gravitado en el deterioro del Estado desde hace más de dos décadas, tiene que ver con procesos más generalizados de corrupción en la gestión pública.

El sector social en Ecuador a prueba del COVID-19

El primer caso de COVID-19 en Ecuador se confirmó el 27 de febrero de 2020. La respuesta del gobierno se produjo tempranamente, al día siguiente de la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y consistió en el cierre del sistema escolar desde el 12 de marzo de 2020 y la declaratoria de Estado de Excepción por seis meses, entre el 16 de marzo y el 13 de septiembre de 2020. La respuesta, por una parte, se ha limitado a la atención con enfoque curativo a través de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), a pesar de la reducida capacidad hospitalaria que se sitúa desde 1998 en alrededor de 15 camas disponibles por 10.000 habitantes (INEC, 1998-2014) y la introducción de medidas profilácticas como el lavado frecuente de manos, la desinfección de entornos físicos y el uso de mascarillas. Los epidemiólogos sostienen que faltó una estrategia con énfasis en la vigilancia y control epidemiológico a nivel de atención primaria y a nivel comunitario (Sacoto, 2020a; Aguilar, 2020), la misma que fue imposible aplicar porque este nivel de atención había sido desarticulado y desmantelado en la década anterior, como explicamos en la segunda sección.

Por otra parte, debido a la grave crisis económica y política que ya se experimentaba en Ecuador antes de la pandemia y siguiendo las recomendaciones de la OMS, la respuesta consistió en trasladar la responsabilidad a las personas a través de medidas extremas de confinamiento y distanciamiento (Roth, 2020). Estas medidas, cuyos efectos de contención de la pandemia no se pueden negar, han generado también cuestionamientos y controversias, puesto que inducen una peligrosa erosión del sentido de pertenencia social a través de la pérdida de los lazos comunitarios, de la condición de ciudadanía y de la negación de las desigualdades al introducir criterios homogéneos en realidades diversas (Carrión y Cepeda, 2020), la destrucción masiva de trabajos (INEC/

ENEMDU, 2020)¹ y la incidencia en la salud mental de la población especialmente de los niños y más jóvenes (Lorant, 2020).

El foco de la pandemia se situó en la ciudad de Guayaquil, donde estuvo fuera de control en el mes de abril de 2020 con el colapso del sistema hospitalario, sin camas disponibles ni en servicios públicos ni privados, mientras el número de fallecidos se disparó tanto en hospitales como en domicilios (Cañizares *et al.*, 2020). Para Aguilar (2020), la pandemia llegó al país en el peor escenario posible dado que se conjugó la incompetencia del Ministerio de Salud Pública que no tuvo un plan de contingencia, la información fue contradictoria e incluso se confundieron cadáveres, con problemas estructurales del sector salud y la crisis económica.

Lamentablemente, a estos problemas se han sumado diversos casos de corrupción en el sector de la salud, que han salido a la luz durante la pandemia del COVID-19, los mismos que han sido ampliamente difundidos por la prensa nacional (El Comercio, El Universo, Primicias) e internacional (El País, 2020). Se han revelado prácticas de reparto de la gestión de hospitales pertenecientes al MSP y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en Guayaquil, malversación de fondos para la construcción del Hospital de Pedernales, sobrepagos en la compra de medicamentos y fundas para cadáveres, detención indebida de carnés de discapacidad mediante los cuales se acogen a beneficios como la importación de autos, la reducción en el pago de impuestos e incluso a la jubilación anticipada. Estos procesos se encuentran en examen por parte de la Fiscalía General del Estado.

En lo que se refiere al sistema escolar, se interrumpieron las actividades presenciales a partir del 12 de marzo de 2020. El Ministerio de Educación desarrolló rápidamente el Plan Educativo ‘Aprendemos juntos en casa’, que consiste en una plataforma virtual con contenido pedagógico y se han desplegado marginalmente programas educativos a través de medios radiales, de televisión y la entrega de guías pedagógicas. Sin embargo, el malestar y los problemas son de diversa índole.

Estas medidas en el sistema escolar han visibilizado las profundas diferencias en el acceso a la tecnología y bienes materiales entre sectores urbano y rural. Para 2019, el acceso a internet a nivel nacional bordeó el 46%, con 56% en el sector urbano y 22% en el sector rural; mientras que los hogares con acceso al menos a un computador fueron el 41% a nivel nacional, 50% en la zona urbana y 18% en la rural (INEC, 2019). La ministra de educación, señaló que de 1,4 millones de estudiantes de Sierra-Amazonía, se perdió el contacto con 17.754 (1,3% del total) (El Comercio, 2020a). La pandemia, consecuentemente, está aumentando las barreras de acceso a la educación. Para contrarrestar estos efectos, se ha autorizado el retorno opcional progresivo en 2.071 escuelas rurales unidocentes de la región Costa y Galápagos, de 35 estudiantes o menos, con la observación de condiciones de saneamiento para precautelar la salud de los estudiantes.

1 Debido a la emergencia sanitaria del COVID-19, el INEC levantó telefónicamente la ENEMDU de mayo-junio 2020, sin embargo, se considera que la comparabilidad es suficiente para identificar las principales tendencias del mercado de trabajo.

La educación virtual, sin embargo, ha generado desconcierto y sufrimiento en los estudiantes que anhelan volver a la escuela. Niños y adolescentes ecuatorianos expresan su profundo malestar cuando mencionan que “es difícil estudiar en el celular”, que “no es lo mismo recibir clases desde una computadora, desde una pantalla”, que ya no pueden ver a los amigos y se sienten muy tristes, que se sienten menos motivados a participar en clase y que algunos tienen que asumir tareas domésticas (Viera *et al.*, 2020a). De hecho, la escuela y el colegio no sólo son lugares de transmisión de conocimientos, sino de socialización de niños y jóvenes, y justamente esta dimensión de aprendizaje y desarrollo social se encuentra en riesgo por el extenso confinamiento y la suspensión de las clases presenciales.

Los padres y especialmente las madres han multiplicado su trabajo y responsabilidades puesto que deben asumir funciones de maestros, lo que se suma al teletrabajo o a la búsqueda del empleo que perdieron durante la pandemia (Viera *et al.*, 2020b). Esta combinación de obligaciones aumenta el estrés que, sumado al deterioro de los ingresos de las familias, ha contribuido a decisiones de retiro de los hijos/as que se encuentran en establecimientos privados de educación. Además, las familias argumentan que las clases virtuales no pueden tener el mismo precio que las clases presenciales o que no se imparten clases con la misma intensidad que a nivel presencial. Es muy difícil para las familias, en el contexto actual, comprender y aceptar que las unidades escolares mantengan la estructura de costos previa a la crisis sanitaria. Las familias no logran diferenciar entre el aprendizaje en línea, que es una modalidad desarrollada como parte de la enseñanza a distancia desde hace varias décadas, y la educación remota de emergencia que es a lo que han recurrido las unidades educativas por la urgencia de la crisis sanitaria (Hodges *et al.*, 2020) y que no es una educación que deliberadamente ha sido organizada para dictarse de manera virtual. En este contexto, Luna (2020) advierte que ha habido un desplome de la matrícula en establecimientos privados y fiscomisionales, especialmente de los niños en edad preescolar. En efecto, se ha anunciado el cierre de 25 instituciones educativas particulares de la Región Sierra (El Comercio, 2020b).

La disminución de plazas de trabajo en el sector de la educación, no obstante, constituye solamente la punta del *iceberg* de la destrucción de trabajos en Ecuador durante la pandemia. La comparación de la situación del bimestre mayo-junio 2020 con el mes de junio de 2019 revela una fuerte caída del empleo. El déficit de empleo no sólo se ha reflejado en el fuerte incremento del desempleo, que pasó del 4,4% (INEC/ENEMDU, 2019) al 13,3% (INEC/ENEMDU, 2020), sino también en la caída de la tasa de participación en la fuerza laboral que redujo la presión sobre el mercado de trabajo. Algunas personas que perdieron su trabajo, debido a la percepción de imposibilidad de reinserción laboral en plena crisis, pasaron a la inactividad, por lo cual la tasa de participación global (TPG) bajó a 60,9%, que corresponde a una reducción de 6 puntos porcentuales (pp) respecto a junio de 2019 (INEC/ENEMDU, 2019, 2020). En el plazo de un año 801.140 personas adicionales pasaron a formar parte de la población económicamente inactiva, aunque se espera que esta salida del mercado de trabajo sólo sea transitoria y un alto porcentaje vuelva a la actividad una vez superada la paralización económica debida al confinamiento por el COVID-19.

En términos absolutos, el empleo asalariado en el sector privado registró la mayor reducción de personas ocupadas, con una pérdida de 481.506 puestos de trabajo (37,9% de los empleos perdidos), seguido por el trabajo por cuenta propia (22,9%) (INEC/ENEMDU, 2019, 2020). En términos relativos, las categorías de ocupación más afectadas por la pérdida de empleos a nivel nacional fueron la de ‘patrono’ y ‘empleado doméstico’, que sufrieron conjuntamente una contracción de 29,8%. Estos datos indicarían que muchos pequeños negocios con trabajadores remunerados a cargo han tenido que cerrar durante la emergencia sanitaria, quizá de manera definitiva; mientras que la reducción en la contratación de servicio doméstico afecta particularmente a los hogares vulnerables de donde proviene la mayoría de las trabajadoras involucradas en esta actividad (Weller *et al.*, 2020).

No obstante, el impacto de la crisis del COVID-19 no sólo se reflejó en la pérdida de puestos de trabajo, sino también en un marcado deterioro de la calidad del empleo. La tasa de empleo adecuado/pleno, es decir un empleo donde se percibe un ingreso igual o superior al salario mínimo (fijado en USD 400 para 2020) por un trabajo de 40 ó más horas semanales, bajó de 37,9% a 16,7% de la población económicamente activa (PEA) a nivel nacional entre junio de 2019 y junio de 2020 (INEC/ENEMDU, 2019; 2020), lo que en términos absolutos significó que más de 1.850.000 personas dejaran de tener un empleo adecuado y vieran deteriorarse rápidamente sus condiciones laborales. La *ratio* de empleo adecuado/desempleo es el menor de las últimas décadas, lo que significa que por cada despedido existen solamente 1,3 personas que tienen empleo adecuado. Entre enero y julio de 2020 se han dado alrededor de 300.000 desafiliaciones a la seguridad social, mayoritariamente del sector privado (BCE, 2020). En lo que se refiere al subempleo, esta tasa se incrementó del 20,3% al 34,5% a nivel nacional, con incidencia más fuerte en el área urbana (+72,4%) que en el área rural (32,2%) (INEC/ENEMDU, 2019; 2020).

En junio de 2020, fue aprobada la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario que incluye reformas laborales, con el objetivo de preservar el empleo formal en medio de la crisis del COVID-19. En materia de seguridad social, se normó la extensión de cobertura en las prestaciones de salud por 60 días para aquellos que se encuentran cesantes o en situación de mora, asimismo se dieron facilidades de pago y se flexibilizaron los requisitos para acceder al seguro de desempleo (Ecuador, 2020a).

Estos hechos y la baja capacidad de respuesta del gobierno para enfrentar la crisis del COVID-19 constituyen los resultados de una serie desastrosos en el manejo de los recursos económicos y la organización del sector social no sólo del gobierno de turno, en funciones desde mayo de 2017, puesto que los gobiernos precedentes han aportado a la configuración de la institucionalidad actual ya sea a través de acciones u omisiones sobre el desarrollo y la organización de los servicios sociales, como lo veremos en la siguiente sección.

Espejismos y avatares de las políticas sociales desde el 2000

En los últimos veinte años, dos tipos de problemas han gravitado sobre las políticas sociales y las han marcado de manera perdurable con incidencias desastrosas en su capacidad de respuesta para

manejar crisis como la del COVID-19 en 2020. En efecto, este período se ha caracterizado por altibajos económicos extremos, grandes ilusiones de cambio ligadas a las promesas del ‘buen vivir’ que se desvanecieron, y más profundamente reformas y cambios de políticas que han fragilizado la institucionalidad del sector social.

Ecuador ha estado sometido a períodos de bonanza y fuertes *shocks* económicos con efectos devastadores en el gasto social. A la década perdida² de los años 1980, le siguió una profundización de los graves problemas macroeconómicos con altos niveles de endeudamiento, inflación, devaluación, desastres naturales con inundaciones por el fenómeno de El Niño, y la caída en 1998 de los precios del petróleo a menos de 10 dólares por barril. El gobierno de Jamil Mahuad, 1998-2000, recurrió a una serie de medidas como la constitución de una agencia de garantía de depósitos, un feriado bancario para impedir el retiro de depósitos, la liberalización de la tasa de cambio, leyes para la transformación económica que incluyeron la introducción de la flexibilidad laboral, la modernización de la acción pública y la reducción del aparato estatal. En este contexto, la desreglamentación del sistema financiero, que se había adoptado a inicios de la década de 1990, desencadenó la quiebra de los bancos privados en 1999 y el colapso de la frágil economía. En enero de 2000 se introdujo la dolarización para paliar la crisis monetaria y frenar el proceso inflacionario, al mismo tiempo que se indujo la transparencia de la economía que obliga la aplicación de ajustes directos al sector real de la economía (Borja, 2000). El índice de pobreza en ese año llegó al 64,4% de la población (INEC/ENEMDUR, 2000) y se desencadenó la migración masiva de ecuatorianos hacia países como España e Italia. En este contexto, entre 2000 y 2006 el gasto público social fue restringido.

El período 2006-2013 se encuentra marcado por un crecimiento extraordinario del precio del petróleo, principal soporte de la economía ecuatoriana desde la década de 1970, que siguió la tendencia de la explosión de los precios de las materias primas de América Latina debida a la expansión de la demanda de China. Los picos más altos se observaron en 2011 y 2012 con precios del petróleo que sobrepasaron los 100 dólares por barril. El presupuesto general del Estado pasó de alrededor de \$10 mil millones de dólares en el año 2007 a más de 32.4 mil millones en el año 2013. En este contexto de bonanza económica, se despliega parte del gobierno de Rafael Correa, 2007-2017, que ha formado parte de la denominada “marea rosa” de América Latina (Chodor, 2015; Austin, 2016). Desde los años 2000 se había acuñado el concepto de buen vivir o *sumak kawsay* en el seno de organizaciones indígenas y no gubernamentales, que se lo incluye en el preámbulo de la Constitución de 2008 como “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza”. Sin embargo, ese gobierno puso énfasis en el crecimiento económico y la modernización a través del extractivismo (Sacher & Acosta, 2012). En el año 2013, cuando el gasto social alcanza la mayor relevancia fiscal, de cada dólar gastado por el

2 Esta década se caracterizó por un alto nivel de endeudamiento público y privado, la caída en *default* del pago de la deuda externa y una generalizada contracción económica en los países de la Región.

gobierno central se destinaban 29,5 centavos al gasto social, lo mismo que se había destinado en promedio en el período de 1970 a 1995³. A pesar de esta bonanza, el gasto social *per cápita* de Ecuador promedio en el período 2010 a 2014 fue de USD 390, y el país no logró salir del grupo de países con menor inversión social, a diferencia de países como la Argentina que invertían en promedio USD 2.132 *per cápita* en ese mismo período (CEPAL, 2015).

A partir de 2014, se desploman los precios del petróleo y su impacto negativo se reflejó inmediatamente en el gasto social *per cápita*, pues sufrió una drástica contracción para ubicarse en -3,7% anual entre 2013 y 2016, mientras que el resto del gasto público tuvo una contracción de -1% anual, lo que revela que frente a la crisis el gobierno de Correa recurrió primeramente al ajuste del sector social (Espinosa *et al.*, 2017). En abril de 2016, el país sufrió un terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter. Lamentablemente, el país ya no contaba con los fondos petroleros que se habían previsto desde el año 2000 para enfrentar los *shocks*, dado que en 2008 fueron suprimidos e integrados al presupuesto del Estado como ingresos de capital a través de una ley⁴ aprobada por la Asamblea Constituyente. El Estado tuvo que recurrir al endeudamiento agresivo desde 2014 para soportar el déficit del gasto público (Contraloría General del Estado, 2018). La deuda externa pública pasó de USD 12,8 mil millones en 2013 (13,6% del PIB), a USD 25,5 mil millones en 2016 (25,7% del PIB) y a USD 41,3 mil millones en 2016 (38,6% del PIB); la deuda interna pública llegó a 15,8 mil millones (14,7% del PIB) (BCE, 2020). Los datos permiten constatar la falta de mecanismos de reacción ante las crisis.

Sin embargo, más allá de los aspectos económicos y pese a que las inversiones y el gasto en el sector social proveen una aproximación de las prioridades de los gobiernos, las políticas sectoriales y la organización de servicios son aún más cruciales para asegurar el buen funcionamiento y desarrollo de los hospitales y centros de atención primaria, las escuelas y colegios, las normativas laborales, la seguridad social y los diversos servicios de protección social. En este aspecto, constatamos lamentablemente una serie de desaciertos gubernamentales que se han dado en las últimas dos décadas, que dejan entrever un enfoque neoliberal caracterizado por un concepto restringido de calidad en los servicios, lo que ha multiplicado los controles burocráticos, mientras se ha organizado una serie de dispositivos de cuasimercados (Le Grand y Bartlett, 1993) a través de la subcontratación o la externalización para abrir la participación de proveedores privados. Justamente este tipo de mecanismos ilustran ejemplos de la fase de financiarización del capitalismo, que recurre al drenaje de recursos públicos para desplegar procesos de mayor acumulación

3 Desde 1973 hasta 1988 se destinaba más del 30% del presupuesto del gobierno central al gasto social, con excepción de 1974 y 1978. Los tres años más altos fueron 1980, 1981 y 1983, durante los gobiernos de Jaime Roldós y Oswaldo Hurtado.

4 Ley para la recuperación del uso de los recursos petroleros del Estado y la racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento (Ecuador, 2008).

(Chiapello, 2015) y que, al hacerlo, impregna al sector público de la mística neoliberal basada en el individualismo, el oportunismo y la competencia descarnada.

Lo más lamentable es que parte de las relaciones público-privadas que se han desarrollado en el país, en algunos casos han devenido en oportunidades para implementar paralelamente mecanismos de corrupción. Los conocidos casos de “Odebrecht” y “Sobornos 2012-2016” son lamentables ejemplos de triangulación, lavado de dinero y malversación de fondos públicos. Montúfar (2018) señala que desde 2008 la configuración del Estado ha desarrollado un entramado complejo de corrupción institucionalizada a través de la concentración extrema del poder en manos del Ejecutivo y un modelo de legitimación plebiscitaria.

En el sector de la salud, Ecuador presenta algunas cifras mejores al promedio regional, mientras en otras se encuentra rezagado. En el año 2014 llegó a 8,3 muertes infantiles por cada 1.000 nacidos vivos y 49,2 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, la desnutrición infantil⁵ continúa siendo un problema sin resolver a pesar de los innumerables programas de atención a esta problemática, con financiamiento nacional y de la cooperación internacional. Para 2014, la prevalencia de la desnutrición crónica⁶ en niños menores de 5 años en Ecuador fue de 23,9% (INEC/ECV, 2014) y no registró ninguna variación estadísticamente significativa con respecto al 2006. Este resultado más que duplica el indicador promedio para América Latina que fue de 11,3% en 2014 (CEPALSTAT, 2020).

En términos de políticas y gestión del sector, tres elementos gravitan de manera negativa en la atención de salud, dado que se han malgastado importantes recursos económicos, hay una tendencia a la duplicación de esfuerzos por la falta de cooperación entre operadores y finalmente no se ha mejorado la presencia de colas y esperas prolongadas ni la calidad de la atención, cuyo efecto combinado puede llegar a tener desenlaces fatales para la población.

Primeramente, gran parte del aumento del gasto en salud durante el período de bonanza económica, 2007 a 2013, y hasta la actualidad, se ha destinado a la inversión en infraestructura sanitaria, en hospitales de gran escala, aunque las camas hospitalarias disponibles (15 por 10.000 habitantes) no ha variado desde 1998, y se han descubierto durante la pandemia relevantes casos de corrupción tanto en la compra de medicamentos como en la construcción de hospitales. El gasto de salud de bolsillo, es decir el gasto que realiza la población directamente, es uno de los más altos de América Latina. En 2016, el gasto de bolsillo en salud en Ecuador representaba el 40,5% del gasto total en salud, lo que se encuentra muy por encima de este indicador para

5 La desnutrición infantil no sólo da cuenta de la falta de alimentos adecuados y nutritivos, sino que también refleja enfermedades frecuentes, deficiencias en la atención sanitaria y social, y un posible mal estado de salud de la madre (UNICEF, 2013).

6 La desnutrición crónica se refiere al retraso de crecimiento en talla con respecto a la edad.

América Latina (31.1%), supera al de Perú (28.3%) y duplica al de Colombia (20.2%), según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2019).

En segundo lugar, históricamente ha dominado una visión curativa hospitalaria que fue reforzada a partir de 2012, en desmedro de la atención primaria de salud (APS), la prevención y promoción de salud y de la vigilancia epidemiológica. Desde 1988 se impulsó, aunque a un ritmo insuficiente, la atención primaria de salud con el modelo de salud familiar y comunitario integral. Estos esfuerzos habían hecho posible un manejo aceptable de eventos epidémicos anteriores en Ecuador, como el cólera en 1991 y el dengue hemorrágico en 1995. En el 2012 la propuesta del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) tuvo un efecto perverso, puesto que a pesar de que pretendía basarse en la APS con enfoque comunitario, impuso una organización territorial disfuncional a través de Coordinaciones Zonales y Distritos de Salud y logró desmontar más de veinte años de trabajo en APS (Sacoto, 2020b). En este contexto, se introdujeron controles burocráticos en los servicios, se redujo la capacidad resolutive de los centros de salud y se impulsó una privatización silenciosa del sector (Aguilar, 2020).

En tercer lugar, una característica histórica que tampoco ha podido ser superada en este sector es su carácter fragmentado, desarticulado, con escasa coordinación y poca capacidad para acumular aprendizajes (Sacoto & Espinosa, 2021). Desde 1990 se ha debatido sobre la necesidad de construir un sistema nacional de salud, pero no se ha logrado concretar en una reforma real, a pesar de los esfuerzos de los actores (De Paepe *et al.*, 2012). El nuevo Código Orgánico de la Salud (Ecuador, 2020) no establece mecanismos que permitan la cooperación de los actores a nivel de los servicios, la información y el financiamiento compartido, la compensación de cuentas, la gobernanza del sistema (Sacoto, 2020c). Las prestaciones del MSP funcionan independientemente de aquellas de la seguridad social, municipios, Junta de Beneficencia de Guayaquil, seguridad social militar, seguridad social de la policía, y los sectores privados con y sin fines de lucro. A esta fragmentación se suma la difícil coordinación entre el Estado y los gobiernos municipales.

En el sector de la educación, Ecuador presenta igualmente indicadores contrastantes. La tasa de matrícula primaria se ubicó en 66,2% en 1995, alcanzó 90,9% en 2006 y 95,2% en 2014, mientras la tasa de matrícula secundaria que fue de 20,2% en 1995, llegó a 48,3% en 2006 y a 64,7% en 2014 (INEC-ECV, 1995-2014). En contraste, la tasa de educación superior ha evolucionado más lentamente, de 15% en 1995 llegó a 19% en 2006 y a 21% en 2014 (INEC-ECV, 1995-2014), parámetro que representa menos de la mitad del promedio de América Latina que alcanzó 44,7% en 2014 (CEPALSTAT, 2020).

Si bien el sector de la educación se benefició de una triplicación de recursos, que pasaron de 1,4 mil millones de dólares en 2007 a 4,8 mil millones en 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019), ha sufrido reformas que impactaron negativamente en todos sus niveles. En el 2012, el Ministerio de Educación desplegó el reordenamiento de la oferta educativa desde una lógica tecnocrática y, con el objetivo de mejorar la calidad educativa, cerró la cuarta parte de sus escuelas, es decir 4.964, al pasar de 20.173 unidades educativas en 2012 a 15.209 en 2015, lo que

produjo la deserción de 115.864 niños y niñas con respecto al total de 2.091.092 que asistía a su escuela en 2012 (Ministerio de Educación, 2012-2015). En 2019, el gobierno nacional se propuso reabrir algunas de esas unidades educativas, pero la concreción no ha podido ser tan rápida como fue el cierre. Las escuelas cerradas generalmente eran unidades pequeñas de 35 estudiantes o menos, las mismas que podrían sumarse a las 2.017 escuelas que acogen estudiantes de manera presencial durante la pandemia del COVID-19.

En 2011, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) incluyó la eliminación del bachillerato por especialidades y el desarrollo del bachillerato general unificado (BGU) para los adolescentes de 15 a 17 años, lo que desató una fuerte resistencia. Esta transformación generó protestas de estudiantes, docentes e instituciones educativas de carácter técnico o especializado que habían trabajado durante décadas en la constitución de su reputación, algunos de los cuales fueron sentenciados y acusados de rebelión en 2013. Expertos en educación consideraron que el BGU “conduce a un empobrecimiento del fundamento curricular... no resuelve la inequidad y propone un futuro ‘estandarizado’ para los jóvenes ecuatorianos...” (Universidad Andina Simón Bolívar, 2011). La reforma apuntó a una mayor articulación con la educación superior, sin embargo, como se indicó anteriormente, mientras 65% asiste a secundaria, sólo una tercera parte de los mismos (21%) asistía a las universidades en 2014. En este sentido, el país perdió un tipo de formación que permitía que jóvenes de 18 años concluyeran el bachillerato con un título técnico y que no necesariamente apuntaran a los estudios universitarios, sino a la inserción al mercado laboral, y más concretamente cerró las perspectivas de muchos jóvenes al dejarles sin alternativas. Luna (2014: 326) recoge la observación de un joven que sintetiza su dura experiencia: “no me gustó desde que iniciaron con el BGU, todo lo que quería se hizo humo”.

La educación superior no se quedó atrás en cuanto a experiencias traumáticas con las reformas. La Constitución de 2008 que incluyó el Mandato 14 de evaluación de universidades y que dio paso en 2012 al cierre de 14 de 71 universidades. En 2010 se dictó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) con un enfoque que enfatiza en la calidad que, siguiendo las tendencias neoliberales a nivel internacional, introdujo un repertorio exógeno de medición, normalización y gestión de la calidad de las universidades (Vinokur, 2017: 2). En 2013 se implantó el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) para regular el ingreso de estudiantes a través del mérito como principio único de distribución y asignación centralizada de cupos en las universidades públicas, lo que significó una contracción de la matrícula, que en su punto más alto en 2011 superó el 30% para caer drásticamente y mantenerse desde 2014 en alrededor de 21% (INEC/ENEMDU, 2005-2018). Estas reformas contribuyeron a fortalecer el sistema privado de educación superior y a ampliar considerablemente el control burocrático de las universidades (Espinosa *et al.*, 2020).

En lo que concierne al trabajo, si bien la tasa de desempleo se ha mantenido relativamente baja, fluctuando en alrededor de 5%, el empleo inadecuado⁷ viene aumentando preocupantemente desde 2015. En 2007, el empleo inadecuado se ubicó en 50,8% para descender a su punto más bajo en 2014 con 46,7% y luego dispararse a 53,4% en 2016 (INEC/ENEMDU, 2007-2016). El sector informal⁸ se ubicó con 39% en su punto más bajo en 2014 para subir al 47% en 2019. Adicionalmente, Ecuador mantiene desde 1998 un programa focalizado de transferencias monetarias, que actualmente se denomina bono de desarrollo humano (BDH), el mismo que fue incrementando el número de beneficiarios hasta alcanzar al 11,4% de la población en 2012. Este fue el primer programa social que se contrajo drásticamente desde 2013 y su cobertura cayó a 5,3% en 2016 (INEC/ENEMDU, 2007-2016).

Estos datos dejan ver que el Estado no ha podido aplicar medidas contracíclicas que alivien las condiciones de los trabajadores en momentos de coyuntura macroeconómica adversa, puesto que el sector social fue el primero en sufrir ajustes para paliar la crisis desde 2013 por el gobierno de Rafael Correa, lo que se corrobora, como habíamos mencionado anteriormente, con la contracción de -3,7% anual entre 2013 y 2016 en el gasto del sector social.

Con respecto a la seguridad social, incluyendo el seguro campesino y voluntario, se encontraba estancada entre 1995 y 2006, cuando la proporción de población cubierta por un seguro de salud se mantuvo en alrededor del 21%, para luego ampliarse notablemente hasta 2014 cuando alcanza al 41,4% (INEC/ECV, 1995-2014). Este aumento se logró mediante mecanismos de control de la obligatoriedad de la afiliación, la inclusión de grupos no contributivos y la ampliación de la cobertura de las prestaciones a cónyuges e hijos menores de 18 años de los afiliados. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) alertó sobre la falta de sustento técnico para estos aumentos de cobertura que han puesto en riesgo la sostenibilidad financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y enfatizó en su recomendación de sujetarse a un estudio actuarial para que cualquier cambio vaya acompañado de las medidas necesarias para equilibrar los ingresos y los gastos futuros (OIT, 2020a; 2020b).

Precisamente, el IESS presenta actualmente tres nudos críticos: gobernanza e institucionalidad, cobertura y calidad de los servicios, y sostenibilidad (Casali *et al.*, 2020). El hecho de que el presidente de la República designe al presidente del directorio del IESS y cuente con voto dirimente, se considera una injerencia que implica conflicto de intereses, y se verifica la falta de transparencia en procesos de contratación. Adicionalmente, con la ampliación de coberturas, la infraestructura del IESS quedó

7 El empleo inadecuado se refiere al grupo de personas en condiciones de empleo no favorables ya sea por percibir ingresos inferiores al Salario Básico Unificado o porque trabajan menos de 40 horas semanales y estarían dispuestas a cumplir la jornada semanal completa.

8 Se define como el número de trabajadores que laboran en empresas que no tienen el Registro Único de Contribuyentes RUC (INEC, 2015).

limitada y se recurrió tanto a la construcción de nuevos servicios como a la subcontratación de servicios a prestadores externos (Casali *et al.*, 2020). Cadena (2019) concuerda en que los factores que han influido negativamente en la sostenibilidad financiera del IESS son la alta dependencia de la deuda del Estado y el incremento de los egresos en relación a los ingresos. Actualmente, existen serios cuestionamientos sobre la sostenibilidad de los fondos del seguro de pensiones de invalidez, vejez y muerte, y del seguro general de salud individual y familiar. El Estado, lejos de dar garantías para la sostenibilidad del IESS, históricamente ha contribuido a asfixiarlo al considerarlo como fuente importante de la deuda pública interna y al tomar políticas sin ningún fundamento técnico.

Conclusiones

La pandemia causada por el COVID-19 ha desenterrado un espejo en el que se refleja crudamente la realidad de Ecuador. Varias capas de ilusiones, expectativas, *slogans* y falsas promesas políticas que se fueron acumulando desde el golpe que sufrió el país con la crisis de 1999 y el proceso de dolarización de 2000, fueron ocultando las acciones y omisiones de los gobiernos. Dos Constituciones garantistas de derechos, 1998 y 2008, sentaron ideales alrededor del buen vivir, la participación ciudadana, los derechos a la salud, a la educación e incluso los derechos de la naturaleza. La bonanza económica experimentada entre 2007 y 2013 gracias a los precios excepcionalmente altos del barril del petróleo, que se observaron durante el *boom* de materias primas en América Latina, contribuyeron a dotar al país de infraestructura en vías, hospitales, escuelas, represas hidroeléctricas, refinerías, proyectos de extracción petrolera y minera, nuevas universidades. Muchos ecuatorianos tuvieron la ilusión de que “Ecuador ya cambió”.

La caída de los precios del petróleo desde 2013 fue parcialmente amortiguada a través del agresivo endeudamiento externo e interno del gobierno, aunque empezaron a notarse los recortes de recursos en el sector social, especialmente con la reducción drástica de beneficiarios de las transferencias monetarias, conocidas como el bono de desarrollo humano (BDH). Sin embargo, la crisis económica y los límites del endeudamiento externo han sido paulatinamente descubiertos a partir de 2017, cuando Lenin Moreno asumió la presidencia y declaró que “la mesa no estaba servida”, tal como había asegurado su predecesor, Rafael Correa. Al mismo tiempo, se destaparon los primeros casos de corrupción, en los que se encontraban involucrados altos funcionarios del gobierno. Sin embargo, muchos ciudadanos conservaban la esperanza de que la crisis fuera pasajera.

El COVID-19 de manera sorpresiva y violenta ha dejado ver primeramente que los hospitales no funcionan bien, que no existe suficiente atención primaria en salud que se constituya en un soporte general para evitar que todos los enfermos lleguen a los hospitales, que el sistema de vigilancia epidemiológica no es adecuado. Las escuelas y colegios, a pesar de los esfuerzos de los maestros, tampoco cuentan con los medios suficientes ni con la solidez de un trabajo comunita-

rio que pueda asegurar un cambio abrupto hacia la modalidad virtual. La mayor parte de trabajos han continuado siendo no adecuados e informales, mientras la seguridad social atraviesa por una grave crisis actuarial. En síntesis, todavía hay muchísimo trabajo por hacer para alcanzar mejores niveles de vida, disminuir las desigualdades y asegurar los derechos, lo que constituye un desafío importante para la concreción de la Constitución de 2008.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. & Cobbaut, R. (2003). *The financialisation of the economy, macroeconomic regulation and corporate governance*. In R. Cobbaut y J. Lenoble (Eds.). *Corporate governance. An institutional approach*. Netherlands: Kluwer Law International.
- Aguilar, M. (2020). *Coronavirus: Caso Ecuador. Ponencia presentada en la Mesa Redonda Sistemas de salud a prueba del Coronavirus*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Austin, R. (2016). Pink tide. Muddy Waters: Whiter 21st Century Socialism? *Tensões Mundiais*. Vol. 12, Núm. 23, 49-72.
- Banco Central del Ecuador (2020). *Evaluación impacto macroeconómico del COVID-19 en la economía ecuatoriana*. Quito: BCE.
- Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*. Núm. LXX, 9-49.
- Borja, D. (2000). Dolarización, ¿camino o laberinto? *ICONOS*. Núm. 9, 32-38.
- Cadena, M. (2019). *La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS*. F. Enríquez. *La calidad del gasto público a debate*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE / Ediciones Abya Yala / Incidencia Pública del Ecuador / El Instituto de Trabajo y Economía ITE.
- Cañizares, R., Aroca, R. & Núñez, T. (2020). La epidemia del COVID-19 en Guayaquil, Ecuador: el futuro debe cambiar. Ponencia presentada en *la Mesa Redonda Sistemas de salud a prueba del Coronavirus*. 22 abril 2020. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, F. & Cepeda, P. (2020). *¿Qué se quiere decir cuando se habla de distancia social?* Quito: FLACSO Ecuador.
- Casali, P., Jaramillo, D., Vallejo, F. & Maldonado, R. (2020). *¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo*. Ginebra: OIT.
- CEPAL (2015). *Panorama Social de América Latina*. Panamá: CEPAL.
- CEPAL (2020). *CEPALSTAT Base de Datos*. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- Chiapello, E. (2015). Financialisation of Valuation. *Hum Stud*. Núm. 38, 13-35.
- Chodor, T. (2015). *Neoliberal hegemony and the pink tide in Latin America. Breaking up with TINA*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Contraloría General del Estado (2018). *Examen especial a legalidad, fuentes y usos de la deuda pública interna y externa*. Disponible en: www.contraloria.gob.ec
- De Paepe, P., Echeverría, R., Aguilar, E. & Unger, J.-P. (2012). Ecuador's silent health reform. *International Journal of Health Services*. Vol. 42, Núm. 2, 219-233.
- El Comercio (2020a). *El rastro de 17.754 alumnos de Sierra y Amazonía se perdió en la emergencia*. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/rastro-alumnos-sierra-amazonia-ecuador.html>
- El Comercio (2020b). *14 centros educativos particulares de la Sierra tramitan el cierre; 9 son de Quito*. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/colegios-sierra-tramite-cierre-pandemia.html>
- Ecuador (2020a). *Ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19*.
- Ecuador (2020b). *Código Orgánico de la Salud*.
- EL PAIS (2020). *Una oleada de casos de corrupción golpea Ecuador en medio de la pandemia*. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/una-oleada-de-casos-de-corrupcion-golpea-ecuador-en-medio-de-la-pandemia.html>
- Espinosa, B., Goetschel, A.-M. & Carrasco, F. (2020). *Sueños de universidad globalizada en Ecuador: reformas a partir del gobierno de Rafael Correa en 2007*.
- Espinosa, B., Palacios, J.-C. & Cisneros M.-V. (2017). *Políticas sociales e infancia en Ecuador: estudio sobre quién se beneficia de la inversión social (2000-2016)*. Quito: FLACSO Ecuador / UNICEF Ecuador.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. Paris: EHESS/Gallimard/Seuil.
- Hodges, Ch., Moore, S. Lockee, B., Trust, T. & Bond, A. (2020). *The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning*.
- Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (2020). *Ecuador: proyección de población*. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/> (Recuperado el 12 de julio de 2020).
- INEC (2019). *Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares. (Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo)*. Quito: INEC.
- INEC (1995, 1999, 2006, 2014). *Encuesta de condiciones de vida (ECV)*. Quito: INEC.
- INEC (1998-2014). *Anuario de Estadística de Salud: Recursos y Actividades*. Disponible en: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Recursos_Actividades_de_Salud/
- INEC (2019; 2020). *Encuesta de empleo y desempleo (ENEMDU)*. Disponibles en: www.inec.gob.ec
- INEC/ENEMDUR (2017). *Tabulados de Educación*. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/educacion/>
- INEC (2015). *Actualización metodológica: empleo en el sector informal*. Quito: INEC.

- Johns Hopkins University (2020). *COVID-19 Dashboard*. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Lorant, V. (2020). Los sistemas de salud en el contexto de la crisis sanitaria. Ponencia presentada en la *Mesa Redonda Sistemas de salud a prueba del Coronavirus*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Luna, M. (2014). *Las políticas educativas en Ecuador (1950-2010). Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad*. Madrid: UNED.
- Luna, M. (2020). ¿Y la educación particular? *El Comercio*, 19 agosto 2020.
- Ministerio de Salud Pública (2020). *COVID-19 Boletín Provincial*. Disponible en: <https://www.salud.gob.ec/gacetitas-epidemiologicas-coronavirus-covid-19/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Informe anual de ejecución del presupuesto general del Estado*. Quito: Ministerio de Finanzas.
- Ministerio de Educación (2020). *Registros administrativos 2012-2015*. Quito: Ministerio de Educación.
- Montúfar, C. (2018). *La Revolución Ciudadana como delincuencia organizada estatal. Una Hipótesis sobre la institucionalización de la corrupción en el gobierno de la revolución ciudadana 2007-2017*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Olivier de Sardan J.-P. (2008). La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique. *Louvain-la-Neuve. Academia-Bruylant, Collection Anthropologie Prospective*. Núm. 3.
- Organización Panamericana de la Salud (2019). *Indicadores básicos 2019: Tendencias de la salud en las Américas*. Washington D.C.: OPS.
- OIT (2020a). *Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social al 31 de diciembre de 2018*. Mimeo: Departamento de Protección Oficina Internacional del Trabajo - OIT.
- OIT (2020b). *Valuación actuarial del régimen de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - 2018*. Mimeo: Departamento de Protección Social - OIT.
- Roth, A. (2020). La gestión de las pandemias del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública. *Mundos Plurales*. Vol. 7, Núm. 1.
- Sacher, W. & Acosta, A. (2012). *La minería a gran escala en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Sacoto, F. (2020a). Los sistemas de salud en el contexto de la crisis sanitaria. Ponencia presentada en la *Mesa Redonda Sistemas de salud a prueba del Coronavirus*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Sacoto, F. (2020b). Despidos en pandemia. *El Comercio*. 19 de junio 2020.
- Sacoto, F. (2020c). El Código de Salud. *El Comercio*. 10 septiembre 2020.
- Sacoto, F. & Espinosa, B. (2021). *Mejorar la salud en Quito fortaleciendo el tejido comunitario y la articulación de servicios*. Quito: FLACSO/CIVITIC.
- Universidad Andina Simón Bolívar (2011). *Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Viera, P., Pillajo, O. & Romero, D. (2020a). *¿Cómo ha cambiado el rol de los y las estudiantes en tiempos de confinamiento?* Quito: Fe y Alegría.
- Viera, P., Pillajo, O. & Romero, D. (2020b). *¿Cómo ha cambiado el rol de las madres y los padres en tiempos de confinamiento?* Quito: Fe y Alegría
- Vinokur, A. (2017). La gouvernance des universités par la qualité. *Cahier de l'Apliu*. Vol. 36, Núm. 1.
- Weller, J., Gómez Contreras, M., Martín Caballero, A. & Ravest Tropa, J. (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos. Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

El sistema de protección para la vejez en Chile.

Un análisis de su origen, estructura, problemáticas y propuestas de transformación durante el “estallido social” (2019-2020).

Por Verónica Soto Pimentel

Introducción

El día 18 de octubre del año 2019 se inicia con el llamado “Estallido Social” de Chile, un proceso de movilización social que se sostuvo activamente, con alzas y declinaciones, hasta marzo de 2020, cuando la crisis sanitaria producida por la pandemia del COVID-19 impidió que la ciudadanía se siguiera manifestando de manera masiva y presencial por cambios estructurales en las áreas de salud, educación, pensiones, servicios, e incluso en la Constitución impuesta en dictadura. La antesala de estas movilizaciones está dos semanas antes del estallido cuando se incrementa la tarifa del metro en Santiago. El descontento frente a la medida comenzó a expresarse con la acción de los estudiantes secundarios, quienes realizaron evasiones masivas al medio de transporte urbano. La respuesta del gobierno de Sebastián Piñera, siempre desde la perspectiva del orden y la seguridad, fue enfrentar el problema con las fuerzas policiales y la represión, incluso dentro de las estaciones. El 18 de octubre ocurre una colectivización del llamado a la evasión, uniéndose a los secundarios, organizaciones sociales y de la propia ciudadanía, organizándose evasiones masivas para diversas estaciones de metro de la capital. La respuesta del gobierno nuevamente fue copar las estaciones de policías y de fuerzas de seguridad antimotines (Fuerzas Especiales en Chile). Esta jornada terminó en violentos enfrentamientos, con más de 40 estaciones de metro incendiadas, la suspensión del servicio para el día sábado y cacerolazos y concentraciones ciudadanas en distintas comunas de Santiago, protestas que se continuarán, como señalamos, hasta marzo de 2020.

La molestia social que desató este conflicto tiene que ver con un sentimiento de abuso y desigualdad existente en Chile, que establece una línea divisoria entre los privilegios que tiene la clase política y el poder económico, por una parte, y los perjuicios que recibe el ciudadano común, por otra. En este sentido, el conflicto de los 30 pesos fungía como ejemplo de esa des-

igualdad: mientras que la respuesta a la evasión del transporte es la represión y la cárcel, la evasión de impuestos de políticos y empresarios, es sancionada con cursos de ética y beneficiada con condonaciones de deudas. Por su parte, este conflicto representa el cansancio frente a décadas de instauración, en dictadura, y profundización, en democracia, del modelo neoliberal en Chile, donde los derechos de las personas han sido entregados a merced del mercado y su libre funcionamiento. En efecto, durante el régimen de Pinochet, bajo el argumento de que el mercado sería un distribuidor de servicios más eficiente y menos costoso que el Estado, se iniciaron grandes procesos de privatización, que no sólo alcanzaron las empresas públicas, sino también los servicios de salud, educación y protección social. Pero más que una mejor distribución de prestaciones, lo que terminó ocurriendo es que el acceso a los servicios básicos y a la protección social terminó siendo una cuestión de privilegios y no de derechos.

Un caso emblemático de esta cuestión es el sistema de protección para la vejez, el cual había sido transformado en 1981 desde un sistema de reparto, público y de pensiones definidas, a uno de capitalización individual, privado y de prestaciones indefinidas dependientes del mercado. Al momento del estallido social, el fracaso y abusos del sistema de capitalización individual sólo eran dudosos para quienes habían obtenido ganancias a través del mismo, a saber, los dueños de las Administradoras de Fondos de Pensión. Y una de las principales demandas de la ciudadanía era terminar con este sistema.

En el siguiente capítulo, describimos el estado de la cuestión previsional en Chile cuando se da el proceso de movilización social iniciado el 18 de octubre de 2019, y los cambios que ocurrieron en el sistema de pensiones producto de las demandas del estallido social. Para ello, en una primera parte, relatamos el origen y estructura actual del sistema de pensiones. En una segunda parte, damos cuenta de los fundamentos y principios neoliberales en los que se basa su estructura. Posteriormente, en un tercer apartado, entramos de lleno al estado de la cuestión previsional hasta octubre de 2019. En cuarto lugar, revisamos cómo fue tratada la problemática previsional durante el primer cuatrimestre del estallido y qué avances se dieron en la materia hasta enero de 2020. Finalizamos este trabajo con la presentación de las reflexiones finales.

Origen y estructura del Sistema de Protección para la Vejez en Chile

El sistema de pensiones chileno destinado a la protección de los ingresos de las personas adultas mayores es un sistema de tres pilares. Un pilar contributivo y obligatorio, de capitalización individual y de administración privada para trabajadores/as dependientes e independientes. Este pilar se financia sólo con el aporte de los/as trabajadores/as durante su vida laboral y es administrado y capitalizado por entidades privadas con fines de lucro, las Administradoras de Fondo de Pensiones (en adelante, AFP), que conforman el mercado de capitalización de fondos previsionales. Las AFP toman los ahorros de los/as trabajadores/as y los colocan en diferentes fondos de inversión

de riesgos variables, con el fin de hacer crecer los ahorros. Por esta tarea, las AFP cobran un porcentaje adicional a la cotización que hace el trabajador/a a modo de costos de administración¹. Este pilar otorga pensiones “no definidas”, ya que, si bien el trabajador sabe cuánto cotiza y cuánto ha ahorrado, desconoce cuál será el monto de su jubilación futura, ya que además de depender de cuánto pudo acumular, dicho monto dependerá del saldo final de la cuenta de ahorro al momento de jubilarse, el cual pudo haber tenido pérdidas y/o ganancias dependiendo del desempeño de las inversiones que se hayan realizado².

El segundo pilar es un pilar de ahorro voluntario, que complementa los fondos y monto de las pensiones del primer pilar y que es financiado y administrado como el pilar obligatorio.

Desde el año 2008 rondada el sistema de pensiones cuenta con un tercer pilar no contributivo, financiado por el Estado, que otorga dos tipos de pensiones: la Pensión Básica Solidaria (en adelante, PBS), destinada al 60% más pobre de la población, que cumpla con la edad jubilatoria (60 años las mujeres, y 65 años los hombres) y que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional por no haber realizado cotizaciones (Ley N° 20.255, 2008, art. 3). Y el Aporte Previsional Solidario (en adelante, APS) para quienes, habiendo cotizado en el sistema de capitalización individual, tengan pensiones inferiores a la pensión máxima con aporte solidario, hayan cumplido con la edad jubilatoria y sean integrantes de una familia perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile (Ley N° 20.255, 2008, art. 9).

1 El monto de la comisión es determinado libremente por la administradora y debe ser igual para todos los cotizantes (D.L. N°3500, 1980, art. 22bis). En julio de 2020, la comisión por administración de ahorros obligatorios rondaba entre el 0.62% y el 1.44%; por administración de ahorro previsional voluntario la comisión rondaba entre el 0.16% y 0,64% (Superintendencia de Valores y Seguros, 2020).

2 Entre los beneficios que otorga este pilar están: 1) la pensión vitalicia, que se contrata con una compañía de seguros de vida, la cual paga una renta mensual hasta el fallecimiento del beneficiario, y sus herederos cuando éste fallece (DL N°3500, 1980, art. 62). 2) El retiro programado, que es aquella pensión con cargo al saldo que tiene el afiliado en su cuenta de capitalización individual, da una pensión mensual por un tiempo determinado, resultado de dividir “cada año el saldo efectivo de su cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una unidad de pensión del afiliado y, fallecido éste, sus beneficiarios” (DL N°3500, 1980, art. 65). El retiro programado termina cuando terminan los fondos ahorrados por el trabajador.

La estructura actual del sistema de pensiones de Chile es fruto de una serie de modificaciones³, una gran reforma en el año 2008⁴, y la aprobación preliminar de una reforma semi-estructural en enero de 2020⁵. Estos cambios vinieron a subsanar las principales promesas incumplidas del sistema de capitalización individual: asegurar la obtención de una pensión equivalente al 85% o más del ingreso obtenido en tiempos de actividad y reducir el gasto fiscal en concepto de pensiones.

Pese a que la capitalización individual no ha cumplido con los objetivos por los cuales se implementó, todas estas transformaciones ocurridas desde 1981 a la fecha, han mantenido intacto este mecanismo de distribución de pensiones, manteniéndose totalmente vigente el Decreto Ley N° 3.500 que le ha dado vida al Sistema de Pensiones chileno durante casi 40 años⁶. Esta persistencia se da en un contexto donde, además, las mejoras relativas en la cobertura y monto de las pensiones han sido consecuencia de la incorporación del pilar solidario financiado por el Estado, y no de la capitalización individual. Por el contrario, éste sigue siendo un mecanismo de doble

3 Llamamos *modificaciones* a las transformaciones que se realizaron para mejorar el sistema durante la década de los '90 y que apuntaron a fortalecer el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensión y al mercado de capitales, rentabilidad y comercialización. Durante este periodo no se discutieron cambios en aspectos sociales o avanzar en una acción del Estado más allá de su rol regulador o garante del funcionamiento del mercado de AFP. Esto era coherente con que en este momento Chile era el paladín de la experiencia neoliberal y su expansión en el contexto del mundo unipolar. Para más información sobre estas reformas, véase: Arenas de Mesa (2010); Fundación Sol (2012).

4 Esta reforma es fruto de las consecuencias sociales negativas del sistema de capitalización individual y una serie de informes técnicos que mostraban el “drama” de las pensiones futuras y las promesas incumplidas de la capitalización, haciéndose evidente la necesidad de volver a otorgarle un rol central al Estado. Las reformas a los sistemas de capitalización, no sólo ocurrieron en Chile, sino que en varios países de la región y del mundo y fueron conocidas como “contra-reformas” o reformas “de segunda generación”. Para conocer más sobre estos procesos, véase: Mesa-Lago (2004a, 2004b, 2009, 2013), Soto Pimentel (2015), Gill, Packard & Germeo (2004)

5 Sobre este punto indagaremos en el cuarto apartado.

6 Esta reforma estructural se justificó en un diagnóstico negativo respecto del funcionamiento del Sistema de Reparto: su esquema solidario no era suficiente para completar los beneficios definidos, causándole una gran carga fiscal al Estado, cuestión que se agravaba por el envejecimiento de la población y el aumento en la esperanza de vida. Sumado a ello, los bajos niveles de cotización de la clase trabajadora tensionaban la sustentabilidad financiera del sistema, en tanto el Estado tenía más costos previsionales que ingresos por cotizaciones. Todos estos factores se traducían en un gasto fiscal ascendente y un desequilibrio actuarial y financiero. Por otra parte, la cantidad de cajas y la diversidad de regímenes hacían ineficiente al Sistema (Baduel, 2011; Mesa-Lago, 2004a; 2004b; Cepal & Celade, 2009; Uthoff, 2011, Hujo & Rulli, 2014).

cara donde, por un lado, se da una acumulación y distribución de riquezas para los dueños de las 6 administradores existentes actualmente, y, por otro, la jubilación significa el paso casi automático a la pobreza para un porcentaje importante de trabajadores/as jubilados/as.

Esta era, entonces, la estructura del sistema de pensiones y sus deficiencias al momento del Estallido Social. Previo a profundizar en éstas últimas, revisaremos algunos de los principales fundamentos de la estructuración del actual sistema de pensiones.

Fundamentos y principios del Sistema de Protección para la Vejez de Chile

Para indagar en los fundamentos y principios del Sistema de capitalización individual para la protección de los ingresos en la vejez, tenemos que viajar hasta mediados de los '70, momento en el cual los preceptos económicos del Neoliberalismo comienzan a permear la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990). En efecto, los “Chicago Boys” empiezan a ocupar cargos públicos de jerarquía en los Ministerios de Hacienda, de Economía, y del Banco Central y en 1975 ocurre la primera ola de privatizaciones con la venta de más de 200 empresas estatales. Lo anterior se vio reforzado por la aprobación de la Constitución de 1980, siendo la privatización una política estatal que terminaría alcanzando en 1981 al sistema de jubilaciones (Undurraga, 2014).

Estas acciones privatizadoras fueron parte de las medidas para disminuir los altos índices de inflación que vivía Chile en esos años. Bajo el supuesto de que los obstáculos para alcanzar el desarrollo económico no tenían que ver con la inflación, sino con el Estado que la generaba a partir de un alto gasto público, la recomendación de Milton Friedman –uno de los principales exponentes del Neoliberalismo– para el país fue terminar con una política pública resultado de creer que el “gobierno resuelve todo”. En otras palabras, la inflación era consecuencia de la impresión de moneda que se utilizaba para cubrir el déficit fiscal proveniente de un gasto público en constante asenso para satisfacer las necesidades de ciertos grupos de presión. En consecuencia, la solución era “reducir drásticamente la tasa de incremento en la cantidad de dinero” (Friedman, 1975, citado en Piñera, 2012: 66). Para ello, la mejor solución, advertía el monetarista a Pinochet, era “disminuir el gasto público (...) ya que, simultáneamente, contribuye al fortalecimiento del sector privado y, por ende, a sentar las bases de un saludable crecimiento económico” (Friedman, 1975, citado en Piñera, 2012: 66). A su vez, estas políticas le permitirían alejarse de aquellos gobiernos arbitrarios que, enarbolando una “nueva libertad”, y en nombre de la justicia social, con total arrogancia, intervenían el mercado para dar ventajas discriminatorias a ciertos grupos de la sociedad, intervenciones que bloqueaban la libertad individual, la competencia y, por ende, el desarrollo (Von Hayek, 2005).

La privatización del sistema de jubilación en 1981, por medio del Decreto de Ley N° 3.500, sigue estos principios directivos. Para los fundadores de la capitalización individual –entre

ellos, su principal gestor e implementador José Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social de ese entonces y hermano del presidente de Chile, Sebastián Piñera—, el sistema de reparto era una amenaza tanto a la propiedad privada como a la libertad individual, en tanto los trabajadores no eran dueños de los fondos que ahoraban y las leyes que determinaban los beneficios previsionales no eran resultado de decisiones libres de los trabajadores, sino consecuencia de las resoluciones del poder político (Piñera, 1980).

Por otra parte, el sistema de reparto quebraba la ley de la naturaleza humana, que existía con anterioridad a un Estado organizador de la protección social, la de la

sobrevivencia y responsabilidad [que] lleva al género humano -e incluso a varias especies animales- a ahorrar durante las épocas de abundancia para afrontar los períodos de escasez (...). El sentido de todo esto siempre es el mismo: para enfrentarse con determinadas situaciones difíciles hay que estar preparado y la preparación pasa fundamentalmente por la responsabilidad individual (Piñera, S/A: 16).

El nuevo sistema, en cambio, a través de la capitalización individual, respetaba y promovía esa ley natural, en tanto operaba con el principio de la equivalencia: cada trabajador ahorra en una cuenta individual un porcentaje de su salario para recibir un ingreso cuando en la vejez ya no pueda generarlo. Como el monto de la pensión futura será equivalente al fondo acumulado y la responsabilidad de acumularlo sólo recaerá sobre el individuo⁷, este sistema lo incentivará a “estar preparado” para enfrentarse al escenario de la vejez, promoviendo la afiliación y desincentivando a la evasión a cotizar —como ocurría recurrentemente en el sistema de reparto. De este modo, se corregía el vínculo que el reparto, la solidaridad y los aportes definidos habían roto entre aportes y beneficios, “pecado original” del antiguo sistema, que terminaba violando las leyes de la naturaleza humana (Piñera, S/A).

Respecto de la crítica a que el sistema de reparto violaba la propiedad privada, las cuentas de capitalización individual además de asegurarla, la engrandecerían. Las cuentas de ahorro previsional eran un mecanismo de acumulación de riquezas individual que quedaba en manos de los trabajadores. Esto haría de cada trabajador un “pequeño propietario”, y como sus fondos serían invertidos en el mercado de capitales, le daban a su vez un rol estratégico en el financiamiento de inversiones, en tanto sus ahorros se utilizarían para activar la economía del país (De Castro, 1992). Con esto, se llegó a afirmar que “(...) podrían desaparecer o aminorarse las tensiones entre el capital y el trabajo, ya que éste último [el trabajador] sería a su vez poseedor de importantes recursos de capital” (De Castro, 1992: 134). Como escribiera José Piñera,

7 De hecho, en la implementación chilena del modelo neoliberal de pensiones, se eliminan los aportes del empleador y del Estado. La primera quita, sería un incentivo para que el empleador aumentara sueldos y/o contrata más trabajadores/as, lo que repercutirá positivamente en la cantidad de cotizantes.

los trabajadores comprenden que a través de sus cuentas de pensiones se han transformado en propietarios y tienen un interés directo y visible en la economía. Como una fracción sustancial de las acciones emitidas por las compañías chilenas más grandes pertenecen a los fondos de pensiones privados, los trabajadores son de hecho inversionistas en la prosperidad del país (Piñera, S/A).

La libertad, por su parte, era la “piedra angular” del sistema, la cual no estaba sólo referida a la libertad de elegir propia del mercado, sino también respecto de la burocracia y del dominio estatal, lo cual generaría una *vuelta de campana* en la previsión chilena. En efecto, el nuevo sistema iba a fundarse en la libre elección, no en los cautiverios previsionales del pasado. Iba a abrirse a la competencia y a “liquidar para siempre los inoperantes monopolios estatales del antiguo régimen. El sistema iba a crecer no en la dirección que quisieran los planificadores iluminados de alguna repartición burocrática sino en función de las preferencias de los trabajadores chilenos” (Piñera, S/A: 18-19).

En este sentido, a partir de este nuevo sistema, la protección social quedaría a merced de las virtudes del mercado y la competencia, mecanismos más eficientes y menos costosos a la hora de gestionar y distribuir pensiones, ya que, al depender la administración de los fondos de pensiones del mercado de las AFP, éstas competirán entre sí para ser elegidas por los y las trabajadoras. Ello implicaría que operarían haciendo inversiones que aseguraran mejores réditos al menor costo, lo cual permitiría una tasa de reemplazo que alcanzaría incluso el 100% del sueldo de la vida activa. La acción racional de los individuos y el operar eficiente del mercado, reducirían el gasto fiscal del Estado. Como consecuencia, el sistema se volvería (auto)sustentable en el tiempo, ya que al incrementarse los afiliados y disminuirse la evasión previsional, se generarían recursos propios que permitirían pagar pensiones con altas tasas de reemplazo, reduciendo el rol del Estado a uno meramente subsidiario.

Casi 40 años después, la privatización de la protección para la vejez bajo los preceptos del Neoliberalismo han dado cuenta de su imposibilidad para cumplir con aquello que prometía, no sólo en Chile, sino que en muchos de los países donde este experimento se llevó a cabo. Incluso, en el año 2004, fue el propio Banco Mundial, uno de los principales propulsores y financistas de la capitalización de los sistemas previsionales en América Latina, el que elaboró un informe donde reconocía que las promesas de la capitalización individual no habían sido del todo cumplidas. Señala que para el caso de Latinoamérica, si bien hubo avances, éstos eran relativos⁸ y, aun

8 Por ejemplo, la tasa de cobertura había aumentado sólo en un inicio; si bien la capitalización individual había mejorado la sostenibilidad fiscal del sistema, la transición generaba un alto costo al Estado; el desarrollo del mercado de capitales no había sido capaz de traspasar las ganancias en eficiencia y ahorro a los inversionistas, perdiendo uno de los principales beneficios de la privatización (Gill, Packard & Germeo, 2004).

cuando no descarta la capitalización individual como mecanismo de administración de pensiones, proponía medidas para mejorar su funcionamiento, y recomendaba poner mayor atención al pilar para prevenir la pobreza y la importancia de la función del Estado en ello. Sin embargo, en el punto dos de las conclusiones señalaba claramente que: “la base para el reemplazo de ingreso durante la vejez, debe ser el ahorro individual. Para la mayoría de los trabajadores, los esquemas de ahorro no deben implicar redistribución de beneficios o agrupar los riesgos entre las generaciones” (Gill, Packard & Germeo, 2004: 4)⁹.

En lo que sigue, revisaremos estas promesas incumplidas dando cuenta del estado del sistema de pensiones al momento del Estallido social en Chile el 18 de octubre de 2019.

El estado de la problemática previsional al momento del estallido social

Cuando ocurre el estallido social, existía en una parte importante de la ciudadanía, un generalizado consenso acerca del fracaso de las AFP como sistema de protección para la vejez. Si bien llegar a esta conclusión había sido un proceso de largo alcance, pocos dudaban de la imposibilidad de tener pensiones dignas por medio de la capitalización individual –entre ellos, los dueños de las administradoras. En efecto, en los ’90, el sistema de capitalización ya daba pensiones bajas, pero ello se justificaba en la historia previsional mixta entre sistema de reparto y sistema de capitalización. Sin embargo, ya en la segunda década del siglo XXI, cuando comenzaron a jubilarse personas adultas/as mayores que habían hecho su recorrido previsional completo en el sistema de capitalización, esta tendencia a la baja persistía. Junto con ello, en ambos períodos la ciudadanía observaba cómo las pensiones del sistema de reparto, eran significativamente superiores a las que daban las AFP¹⁰.

Por otra parte, desde el año 2016, se venían dando movilizaciones masivas contra el sistema, con un interlocutor válido ante la ciudadanía y el sistema político, la Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras NO+AFP (en adelante, Coordinadora NO+AFP)¹¹. Este movi-

9 Traducción propia.

10 Esta información la recuperamos de conversaciones y entrevistas con referentes de la Coordinadora NO+AFP, realizadas entre julio y octubre de 2019.

11 Este rechazo ciudadano, que supo capitalizar muy bien el Movimiento NO+AFP, se expresa de manera masiva desde el año 2016, cuando una multitudinaria marcha se llevó a cabo a lo largo del país contra los abusos de las administradoras y las bajas pensiones que otorgaba el sistema. Desató esta molestia el llamado “Jubilazo”, que es el caso de una funcionaria pública, “Miriam Olate”, que recibe una pensión de privilegio del sistema de reparto de gendarmería sin cumplir con los requisitos. Esta pensión, financiada por el Estado, es decir, por los impuestos de todos/as los chilenos/as, era de un monto extremada-

miento, además de tener un rol en la visibilización constante de la cuestión previsional en los medios de comunicación, la agenda pública y la de gobierno, el año 2016 presentó una propuesta técnica para un nuevo sistema de reparto, público, solidario, de financiamiento tripartido y con un fondo de reservas técnicas (Coordinadora NO+AFP, 2016)¹².

Otra señal del descontento ciudadano con la condición de las pensiones chilenas, eran las propuestas que los últimos dos gobiernos, antes del estallido, habían realizado para llevar a cabo una nueva reforma al sistema previsional.

En lo que sigue, ahondaremos en estas cuestiones, en primer lugar, dando cuenta del monto de las pensiones, tasas de reemplazo y participación laboral de los adultos/as mayores al momento del estallido. En segundo lugar, mostraremos los gastos en los que el Estado incurría para corregir las fallas del sistema de capitalización, versus las ganancias de las AFP. En tercer lugar, reflexionamos sobre las contradicciones del sistema que explicarían la falta de confianza en el mismo como sistema de protección social. Y, por último, describiremos las reformas previsionales propuestas por el ejecutivo con anterioridad al estallido social.

Monto de las pensiones, tasas de reemplazo y participación laboral de los/as adultos/as mayores en Chile

Según los datos de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile, el monto promedio de las pensiones del pilar contributivo, hasta octubre del año 2019, era de 282 dólares aproximadamente, cifra menor al sueldo mínimo que, a la fecha, era de 350 dólares. Esta situación empeoraba en el caso de las mujeres: el monto promedio de las pensiones autofinanciadas para ellas era de 249 dólares, mientras que para los varones era de 314 dólares. Esa desigualdad se acrecienta al observar la mediana de las pensiones: mientras que la mitad de las mujeres recibía una pensión igual o menor a 165 dólares, el 50% de los varones que recibió una pensión, ésta fue igual o menor a 181 dólares (Superintendencia de Valores y Seguros, 2020).

Respecto de las pensiones autofinanciadas con aporte estatal, es decir, pensiones financiadas con el ahorro de los/as trabajadores/as en las AFP y con el APS, vemos un incremento en el monto de las pensiones para ambos sexos. En efecto, este tipo de pensión aumenta en un 14% respecto de las pensiones autofinanciadas, siendo en promedio de 354 dólares. A diferencia de las pensiones autofinanciadas que quedaban bajo el sueldo mínimo, las pensiones subsidiadas por el Estado, a excepción de los meses de mayo y junio de 2019, alcanzaron el sueldo mínimo. Para el caso de las mujeres, el monto de las pensiones autofinanciadas con APS, si bien aumenta en un

mente alto, sobre todo en relación a las pensiones que dan las AFP. Para conocer más sobre este hecho y la emergencia del Movimiento NO+AFP, véase: Soto Pimentel (2016).

12 La versión actualizada de esta propuesta se puede encontrar en: <https://coordinadoranomasafp.cl/>

14% respecto a las que no contaban con dicho aporte, este nuevo monto seguía siendo inferior tanto al sueldo mínimo como al monto de las pensiones con aporte estatal de los varones (Superintendencia de Valores y Seguros, 2020).

Estos datos son elocuentes si consideramos que la línea de la pobreza en Chile, —es decir el ingreso mínimo que una persona debiese tener para satisfacer sus necesidades alimentarias— según la última encuesta Casen (2018), es de 200 dólares, por lo que al menos la mitad de los varones y mujeres que se jubilaban obtenían una pensión que estaba por debajo de la línea de la pobreza. Así mismo, si consideramos que la línea de la pobreza extrema era de 134 dólares (Casen, 2018), la situación previsional para alguno de ellos es aún peor, en tanto no contarían ni siquiera con los ingresos suficientes para alimentarse.

Otra forma de observar el estado de las pensiones en Chile es a través de la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje del salario en actividad que representa el monto de la pensión. En el país, la tasa bruta de reemplazo es de entre un 30% a un 37%, para los hombres, porcentaje mayor a la tasa de reemplazo de las mujeres (OCDE, 2019: 146). Según la OCDE “las diferencias entre sexos son sustanciales en Australia, Chile, Hungría, y especialmente en Israel y Polonia, con tasas de reemplazo para las mujeres de entre 7% y 27% menor que la de los hombres”¹³ (OCDE, 2019: 146)¹⁴.

Analizar la composición de los ingresos de las personas mayores es otra forma de dar cuenta de las bajas pensiones. En el caso de Chile éste se compone, en general, de un 18% de transferencias públicas, un 27% de transferencias privadas (pensiones, indemnizaciones, subsidios por fallecimientos, etcétera), un 5% de capital (ahorros previsionales personales y los intereses de ahorros no previsionales) y casi un 50% de ingresos por trabajos en relación de dependencia o independencia (OCDE, 2019).

Esto significaría que el o la jubilado/a requieren completar su pensión con un trabajo remunerado. Y, en efecto, según la última encuesta de hogares del año 2017 —Casen— la tasa de participación laboral de las personas entre 60 y 64 años era del 59% (correspondiendo un 83% a hombres y un 39.9% a mujeres), mientras que la tasa de participación laboral de personas iguales o mayores a 65 años era del 21% (edad en que hombres y mujeres ya están en edad de jubilar)

13 Traducción propia.

14 Esto se debe a que, por una parte, las mujeres tienen una mayor cantidad de lagunas previsionales, en tanto siguen siendo las principales responsables de las tareas de cuidado y reproducción. Por otra parte, persiste la desigualdad en términos de distribución de ingresos, los cuales siguen siendo inferiores para las mujeres respecto de los varones, con igual cargo y ocupación. Pero en el caso específico de Chile, donde el monto de las pensiones se calcula en base a la esperanza de vida, al ser la de las mujeres mayor a la de los hombres, sus ahorros previsionales son divididos en más años, reduciéndose las pensiones significativamente.

(Casen, 2017a). Respecto de la tasa de participación laboral de la población en edad de jubilarse, tenemos que, a nivel país, est es del 24%, siendo la tasa de participación de hombres en edad de jubilar del 33% y la de las mujeres en edad de jubilar del 24% (Casen, 2017b). Por último, si bien el porcentaje de adultos/as mayores en edad de jubilar que recibía una pensión y no estaba trabajando era del 61%, las personas que seguían trabajando recibiendo una pensión era del 10% y las que continuaban trabajando sin recibir una pensión era del 10% (Casen, 2017a).

Rol del Estado y ganancias de las Administradoras de fondos de pensión

Respecto del rol del Estado, hasta octubre del 2019, lejos de disminuir su intervención en el sistema de pensiones, tenía un peso bastante importante en el financiamiento de las jubilaciones.

Según la encuesta Casen (2017b), del 75% de la población en edad de jubilar que recibía una pensión (81% los hombres y 71% las mujeres), sólo el 42% correspondía a personas mayores que recibían una pensión contributiva (64% los hombres y 31% las mujeres), es decir, financiada por el sistema de capitalización individual¹⁵. El 27% recibía una pensión totalmente financiada por el Estado, ya sea pensión asistencial o pensión básica solidaria de vejez (17% hombres y 34% mujeres).

Por su parte, el gasto público previsional (que incluye el gasto en pensiones del pilar no contributivo, pensiones del antiguo sistema de reparto, bonos de reconocimiento, y pensiones de las fuerzas armadas) era de 6.077.810.461 M\$ equivalente al 4.6% del PBI (Subsecretaría de Previsión Social, 2019). A diciembre de 2018 el pilar no contributivo otorgaba un total de 1.507.592 en pensiones pagadas vigentes (entre ellas la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario) y 174.037 pensiones de las fuerzas armadas. Mientras, las AFP a la fecha otorgaban un total de 1.339.543 pensiones pagadas vigentes (Subsecretaría de Previsión Social, 2019).

En contraste con lo anterior, las seis AFP que conformaban el mercados de fondos de ahorros de pensión, durante el año 2019, crisis social y política mediante, tuvieron un 59% más de utilidades que el año 2018, ascendiendo las mismas a 645 millones de dólares (Diario Financiero, 2020)¹⁶. Algo similar había ocurrido en el período enero-marzo del año 2017, donde las

15 En este porcentaje se incluyen las pensiones con APS.

16 Esta alza se explica por una mayor rentabilidad de los fondos de pensión y por el incremento del retorno del encaje. Las AFP obtienen sus ganancias de la comisión que se le cobra al/a trabajador/a para administrar sus ahorros, y del “encaje”, “mecanismo que obliga a las administradoras a invertir el 1% de su patrimonio de la misma manera que lo hace con los ahorros de los cotizantes” (Arellano, 2018), incentivando así mejores inversiones.

utilidades de las AFP fueron de \$116 mil millones (USD 177.330.795 aproximadamente), un 43% más que en el mismo período del año 2016 (Superintendencia de Valores y Seguros, 2016).

Contradicciones del sistema y límites a la protección social

La desconfianza de la ciudadanía con el sistema previsional chileno, como mecanismo efectivo para la protección de la vejez, proviene de las bajas pensiones, pero también del contraste entre los derechos y beneficios que tienen los cotizantes y jubilados/as dentro del sistema versus los que tienen las AFP.

Un ejemplo de ello, es la imposibilidad que tienen los/as trabajadores/as de retirar los fondos que han ahorrado, ya que la ley que rige el Sistema de Capitalización Individual señala expresamente que los fondos son inembargables. Esta temática, previo al estallido social, se había puesto en debate como alternativa para encontrar otras formas de obtener mejores ingresos para la vejez, dado el bajo monto de las pensiones¹⁷. Esta imposibilidad contrasta con la siguiente paradoja: las administradoras usan estos fondos para invertirlos, por ejemplo, en grandes consorcios empresariales o la banca. Posteriormente, son estas entidades las que de manera indirecta le “dan acceso” a los trabajadores a sus ahorros a través de créditos de consumo con altas tasas de interés que van desde el 20% al 40% (Fundación Sol, 15 de octubre de 2016).

Otra de las grandes contradicciones del sistema es la pregunta por quiénes se han visto beneficiados por éste. El sistema de capitalización ha permitido el desarrollo de la economía del país, siendo para muchos especialistas su oxígeno financiero, ya que gran parte de sus inversiones dependen de los activos ahorrados por los/as trabajadores/as en los fondos de pensión, los cuales equivalían, en el año 2019, al 80.7% del PBI de Chile. El 52.4% de estos fondos era invertido en instituciones que operaban en el territorio nacional (extranjeras o nacionales) y, de este porcentaje, el 38.4% era destinado a Instituciones financieras, el 34.3% a instituciones estatales, el 23.2% a empresas y el 4,1% a Fondos de inversión, fondos mutuos y fondos de capital de riesgo (Galvez Carrasco & Kremerman, 2020). Esto quiere decir que del total de ahorros previsionales sólo un 29% aproximadamente era invertido en actividades productivas nacionales (empresas e instituciones financieras), mientras que el resto se invertía fuera del país o en el mercado financiero, sectores con bajo potencial para generar un círculo virtuoso al interior de la economía chilena, y donde se genere más y mejor trabajo. En consecuencia, si bien los ahorros previsionales se han vuelto una de las bases más importantes de las grandes inversiones en Chile, y, por ende, de los

17 Entre estos, se señala la posibilidad de hacer una inversión en inmuebles, como un taxi o un departamento para arrendar. Pero también se pide el retiro de los fondos para solucionar problemas de salud, o bien, para terminar de pagar créditos habitacionales, en tanto la disminución de los ingresos al momento de jubilarse, impide continuar con este tipo de compromisos o necesidades.

mercados financieros, siendo un sistema exitoso en términos de mercado, no lo es en términos de protección y promoción de derechos sociales (HispanTV, 2016).

Esta cuestión contrasta críticamente con la situación laboral y el nivel de poder adquisitivo de los trabajadores y trabajadoras de Chile. Para el año 2018, por ejemplo, la mitad de los/as trabajadores tenía un sueldo igual o menor a 479 dólares, casi el 80% ganaba menos de 898 dólares y sólo el 13% ganaba más de 1196 dólares (Durán & Kremerman, 2019). Por otra parte, la población en general tenía altos niveles de endeudamiento, siendo más de 11 millones de personas (en un país de casi 20 millones de habitantes) las que estaban en esta situación. De éstas, el 80% eran “mayores de 18 años, de las cuales, 4,6 millones están morosos, vale decir, ni siquiera pueden pagar las deudas que han contraído” (Durán & Kremerman, 2019: 19).

Las propuestas del Poder Ejecutivo

Las problemáticas del sistema previsional habían generado también respuestas en los dos gobiernos previos al estallido social. En efecto, en el año 2017, al final del segundo mandato de Michelle Bachelet, y luego de la cuarta marcha multitudinaria de NO+AFP, el gobierno propone una reforma al sistema que, por primera vez, incorpora un componente de reparto para fortalecer el carácter solidario del sistema y hacerlo “verdaderamente mixto y tripartito” (Bachelet, Mensaje en Cadena Nacional, 2016). Para ello, se reincorporará el aporte patronal –erradicado en 1981– aumentando la tasa de cotización (actualmente del 10%) en un 5%: un 3% destinado a las cuentas individuales y el 2% a un fondo de ahorro colectivo. Esto permitiría un 20% de aumento en las pensiones presentes y futuras (Bachelet, Mensaje que anuncia propuesta de reforma a Sistema de Pensiones, 2017). A su vez, se propone mejorar los términos estructurales del sistema, como fortalecer el pilar no contributivo y la competencia en el mercado de las AFP. Sin embargo, al ser el 2017 un año electoral, estas intenciones quedaron diluidas por las campañas presidenciales. Sin perjuicio de ello, los diferentes candidatos tuvieron que definirse respecto a qué proyecto previsional proponían, o si estaban a favor o no de continuar con la capitalización individual¹⁸.

El resultado de las elecciones a favor de la coalición de centro derecha de Sebastián Piñera, terminó sepultando esta propuesta del gobierno de Bachelet que quedó enviada al Congreso, pero sin tramitación por parte de los parlamentarios. En octubre de 2018, Sebastián Piñera envió al Congreso su propio proyecto de ley de reforma previsional, el cual entró a la cámara de diputados en noviembre de dicho año para pasar a la comisión de trabajo y seguridad social y empezar a ser discutido.

A diferencia de la propuesta del gobierno de Michelle Bachelet, esta reforma proponía un incremento del ahorro previsional de un 4% financiado por el empleador. Partiendo de la base de

18 Conversaciones con los referentes del Movimiento NO+AFP entre julio y octubre de 2019.

que “el ahorro previsional pertenece a los trabajadores y, en consecuencia, ellos y sólo ellos tienen el derecho a elegir quién y cómo administra sus ahorros previsionales” (Discurso de Piñera 28 de octubre de 2018), el trabajador podría elegir libremente quien administrará este 4% adicional. Para ello, se podrán crear nuevas instituciones, o se podrán escoger las ya existentes (Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Créditos, Administradoras Generales de Fondos, AFP, Compañías de Seguros de Vida, etcétera).

Además de realizar propuestas para mejorar las prestaciones del pilar solidario, con esta reforma se crearía un nuevo aporte estatal para pensionados de la clase media que superen un mínimo de cotizaciones, aporte que será mayor para el caso de las mujeres y para quienes “voluntariamente posterguen su permanencia en la fuerza de trabajo y su edad de jubilación” (Discurso de Piñera 28 de octubre de 2018). Por último, se incorpora la posibilidad de retirar la mitad de este ahorro adicional devenido de postergar la edad de jubilación, una vez que las personas estén jubiladas.

Efectos de la crisis social sobre los cambios en el sistema de pensiones

Durante el proceso de movilización social desatado a partir del 18 de octubre de 2019, como ya señalamos, una de las demandas de la ciudadanía fue la de terminar con las AFP. La primera respuesta del ejecutivo frente a los hechos de protesta, fue el 23 de octubre del año respectivo con el lanzamiento de una agenda social que incluía medidas para mejorar el problema de las pensiones. Sin embargo, las propuestas siguieron en la línea de fortalecer el modelo de mercado, la competencia y el individualismo en el ámbito de la protección social para la vejez. En efecto, la apuesta fue incrementar las pensiones financiadas por el Estado, y respaldar el proyecto del oficialismo que ya estaba en el Parlamento que, como ya dijimos, no hace modificaciones estructurales al sistema, alegando mayor compromiso y responsabilidad de los parlamentarios de la oposición para resolver la crisis social y mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores.

Durante el primer trimestre del conflicto social, las respuestas del gobierno de Sebastián Piñera para resolver la problemática de las pensiones no fueron sustantivamente diferentes a sus propuestas de campaña presidencial. Sin embargo, esta cuestión cambiará en enero de 2020 cuando el ejecutivo, finalmente, da marcha atrás con su reforma previsional, y se abre a la incorporación de elementos de reparto al sistema. Previo a ahondar en esta propuesta, es importante describir dos hechos que tuvieron una fundamental incidencia en este cambio: la Campaña “Decido Yo” promovida por el Movimiento NO+AFP y la unión de la Oposición para establecer condiciones mínimas para aprobar en el Parlamento una nueva reforma previsional.

La Campaña “Decido Yo” consistió en un llamado a los pensionados y pensionadas de Chile a realizar una solicitud de restitución de fondos a sus AFP¹⁹. Avizorando que las administradoras rechazarían las solicitudes, el objetivo de la campaña era evidenciar la “contradicción y mentira” en base a la cual opera el Sistema de Capitalización, la cual es el supuesto derecho a la propiedad privada consagrado en la Constitución. De este modo, decía la Campaña, aun cuando se señala que los atributos de la propiedad privada son el uso, goce y disposición de los ahorros previsionales, “los pensionados de Chile no tienen uso, goce, ni mucho menos disponen de los fondos. En cambio, las AFP hacen uso, gozan sus frutos y disponen -arbitrariamente- de ellos. Es hora de terminar con este abuso” (Coordinadora NO+AFP; La casa común, 2019).

La segunda parte de esta campaña fue la “estrategia jurídica”: el día 23 de julio de 2019, con el apoyo técnico-jurídico de La Casa Común, se interpusieron a la misma hora, recursos de protección en los Cortes de Apelaciones de las capitales regionales de todo el país. En los mismos se solicitaba que el Tribunal se manifestara respecto a la propiedad de los fondos y, en función de ello, si las administradoras estaban obligadas o no a devolverlos. Los recursos interpuestos correspondían a personas jubiladas, militantes de la Coordinadora No+AFP, que estaban recibiendo una “pensión miserable”.

Del total de recursos presentados, ocho fueron admisibles²⁰, y cuatro fueron inadmisibles²¹. Entre los admisibles, las Cortes de Antofagasta y Punta Arenas²², de manera inédita, levantaron también una solicitud para que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la “eventual inaplicabilidad por inconstitucionalidad del decreto ley N°3500” (Nogueira Alcalá, 2019), en tanto la inembargabilidad de los fondos que establece dicho decreto generaría “un efecto jurídico

19 En el sitio web: www.decidoyo.cl, se ponía a disposición una carta/formulario tipo para solicitar a las administradoras el retiro de los fondos, y se pedía que cuando llegara la respuesta de la AFP, se enviara una copia al sitio, ofreciendo ayuda legal para, en caso de ser rechazada la solicitud, se pudiera presentar un recurso de amparo ante Tribunales de Justicia.

20 Los recursos admitidos fueron los de las ciudadanas de Arica, Antofagasta, La Serena, Santiago (San Miguel), Chillán, Valdivia, Punta Arenas y Valparaíso.

21 Los recursos inadmitidos fueron los de las ciudades de Iquique, Santiago (Centro), Temuco y Puerto Montt.

22 Uno de estos casos, el de Antofagasta, es el de María Angélica Ojeda, profesora jubilada de 65 años que luego de trabajar 26 años y de recibir como último sueldo un monto de 1.200.000 pesos chilenos, hoy su pensión no alcanza los 185 mil pesos chilenos. Es deudora de un crédito habitacional, cuyo dividendo es de 220 mil pesos chilenos. Por ello, en su recurso se señala que en su actual situación “no va a poder pagar la propiedad y la va a perder, entonces quiere sus fondos para pagar su casa y ver si es que puede hacer una inversión, quizás comprarse un taxi. Cualquier cosa le va a dar más renta que la pensión” (López, 2019).

contrario a la Constitución, afectando el derecho de propiedad que las recurrentes tienen sobre los fondos previsionales de sus cuentas de capitalización individual” (Nogueira Alcalá, 2019). Por su parte, que el trabajador no pueda usar los fondos previsionales “en su propio beneficio para salir de una insolvencia sobreviniente” no sería sólo un atentado contra la propiedad privada, sino también a “la garantía constitucional (...) [del] Estado que supervigile el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, lo que evidentemente en este caso no se da” (Rol 2797-2019, Corte Antofagasta). En definitiva, según los derechos garantizados por la Constitución chilena, el sistema de capitalización individual sería inconstitucional en tanto no respetaría ni el derecho a la propiedad privada, ni el derecho a la seguridad social.

La Coordinadora NO+AFP fue muy clara en señalar que el objetivo de estas acciones no era que la solución a la problemática de las pensiones fuese la restitución de los fondos. No sólo porque su implementación en otros países había dado nefastos resultados en términos de protección social para la vejez, sino sobre todo porque esa era una salida individual, y para la Coordinadora la seguridad social tiene que ser solidaria y colectiva. El verdadero objetivo era poner en cuestión los fundamentos constitutivos del sistema, a la vez que evidenciar la necesidad de un cambio estructural. En consecuencia, si el Tribunal declaraba la inconstitucionalidad del sistema de capitalización individual, se abría la posibilidad real de cambiarlo totalmente e instaurar un Sistema de Jubilación solidario, público y de reparto (Dirigente del Colegio de Profesores, entrevista, 16 de septiembre de 2019). Por su parte, si el fallo del Tribunal era favorable a las AFP, quedaba en total evidencia que hay “en Chile derechos de propiedad en letra grande para los grandes empresarios, y derechos de propiedad en letra pequeña para los trabajadores y trabajadoras” (Mesina, 2019).

El día 15 de octubre de 2019, el tribunal Constitucional declaró admisible el requerimiento de la corte de Antofagasta, y fijó para el 19 de diciembre de 2019 la audiencia de revisión de las dos causas sobre retiro de fondos de pensiones.

La fecha de esta audiencia significó que durante todo el primer trimestre del estallido social la temática previsional se mantuviera vigente y estuviera presente en los medios de comunicación. En efecto, una de las querellantes, la profesora María Ojeda, fue una figura clave para difundir los estragos que causaban los bajos montos de las pensiones en las personas adultas mayores. Y, a su vez, al ser militante de la Coordinadora NO+AFP, supo utilizar la atención de los medios como una vitrina para cuestionar la capitalización individual y afirmar la necesidad de un cambio en el sistema de pensiones. En efecto, este período sirvió como difusión de la propuesta técnica de la Coordinadora para instalar un Sistema de Reparto, Solidario, público y Tripartito y con un fondo de reservas técnicas.

En la noche del mismo día en que se llevaron a cabo los alegatos para que el Tribunal Constitucional resolviera sobre la inconstitucionalidad del Decreto 3500, el 19 de diciembre de 2019, la entidad, por medio de su cuenta de Twitter, publicó un comunicado dando a conocer el rechazo unánime de ambos requerimientos de inaplicabilidad del Decreto Ley 3500. Es decir, no habría contradicción entre el derecho a la propiedad privada garantizado por la Constitución

y la prohibición de retirar los fondos previsionales de ambos querellantes. Esto significaba, evidentemente, un respaldo y legitimación del sistema de capitalización individual desde el poder judicial, y de manera indirecta, un respaldo de éste al ejecutivo y su reforma de pensiones inscrita en el marco de la capitalización individual.

Sin embargo, en enero de 2020, los partidos políticos de oposición, elaboraron el documento “Bases para un acuerdo político y social de Reforma Previsional” (2020). Ahí establecían que el proyecto de reforma del gobierno “no soluciona el problema de suficiencia de las pensiones” (Mesa técnica de Oposición, 2020: 1). Lo anterior radicaría en que el proyecto se enmarcaba en el diseño del actual sistema de capitalización individual “lo cual impide abordar los verdaderos elementos de su crisis” (Mesa técnica de Oposición, 2020: 2). Y agregan que “la propuesta se encuentra profundamente desalineada de un largo camino de debate y diálogo social que se ha venido construyendo en la última década en Chile” (Mesa técnica de Oposición, 2020: 2). En este sentido, afirman que si el problema son las AFP no puede ir un peso más a las mismas. Por el contrario, “para un impacto mayor se requiere incorporar un nuevo componente solidario en el pilar contributivo” (Mesa técnica de Oposición, 2020: 2). Las condiciones mínimas que la Oposición estableció para alcanzar un acuerdo en materia previsional fueron: aumentar las pensiones actuales y destinar el incremento que se le hará a la tasa de cotización, a un componente de solidaridad en el pilar contributivo. Este incremento debía ser administrado totalmente por una institución pública, bajo una lógica de seguridad social sin fines de lucro. Otra de las condiciones más relevantes fue el de mejorar sustantivamente el monto de las pensiones del pilar solidario e incrementar la cobertura, para avanzar hacia un piso de protección social universal.

En consecuencia, si bien el gobierno de Sebastián Piñera tuvo a su favor la decisión del Tribunal Constitucional, la negación de la oposición a avanzar en su proyecto previsional en el Parlamento, surtió como una presión adicional a la de la ciudadanía, para obtener la insistencia en mantener el sistema de pensiones tal y como estaba. Como consecuencia, el mismo mes en que la mesa técnica de la oposición presentara las condiciones mínimas para un acuerdo en materia de pensiones, Piñera anuncia un nuevo proyecto de reforma previsional que incorpora un componente de reparto.

La reforma plantea una nueva estructura para el sistema de pensiones, basada en tres pilares: un pilar solidario financiado por el Estado; un pilar de ahorro individual financiado por el trabajador y el empleador; y un tercer pilar de ahorro colectivo y solidario financiado por los empleadores y con un aporte inicial estatal. Para la creación de este tercer pilar se incorporará gradualmente un aporte patronal del 6%. El 3% de este aporte complementará el 10% de cotización obligatoria individual actual y el otro 3% irá al nuevo fondo solidario, que permitirá generar una pensión adicional a la individual y a las financiadas por el Estado, para los pensionados actuales y futuros. Este pilar tendrá una administración pública, autónoma y con requisitos de sustentabilidad. Mantiene la propuesta de un incremento en el monto de las pensiones para trabajadores con un mínimo de cotizaciones, y la apertura a la creación de nuevos actores, como entidades

sin fines de lucro, cooperativas y otras formas, al mercado de las AFP, con el fin de fortalecer la competencia, calidad y reducir las comisiones y permitir la participación de los afiliados en la creación de las administradoras. Por último, las administradoras tendrán que devolver parte de las comisiones cobradas cuando la rentabilidad del fondo sea negativa.

Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 30 de enero de 2020 y fue des-pachado al Senado para su discusión. Si bien se esperaba que esta reforma fuera finalmente apro-bada en marzo de 2020, su proceder quedó obstaculizado por la crisis sanitaria del COVID-19.

Reflexiones finales

El sistema de protección para la vejez en Chile viene claramente en decadencia hace décadas. Muestra de ello es, como hemos retratado en este escrito, que una de las demandas más signifi-cativas enarboladas durante el estallido social, es el del término de las AFP, que es el pilar obligatorio del sistema.

Las promesas incumplidas del sistema de capitalización individual no sólo se ven reflejadas en los negativos rendimientos materiales del sistema —como el monto de las pensiones—, sino que también en la imposibilidad de cumplir con los principios neoliberales que le dieron vida, o al menos en la imposibilidad de cumplirlos para todos quienes participan del sistema. Mientras que el principio de propiedad privada pareciera funcionar sólo para las Administradoras de Fondos de Pensión, los cotizantes no pueden acceder directamente a los mismos, ni beneficiarse de ellos, por sus bajos mon-tos, a la hora de jubilarse. A su vez, cuando se trata de intervenir el mercado de las AFP, el Estado es un obstáculo para la libertad, pero para otorgar recursos para mejorar pensiones, garantizando que las AFP no tengan que invertir dinero en ello, no hay obstáculos para incrementar el gasto público y para dejar cada vez más de lado el ideal de subsidiaridad que en sus inicios se le había destinado al Estado.

Con la aprobación de la reforma previsional en enero de 2020, claramente se dio un paso hacia un sistema de jubilación justo y equitativo. Sin embargo, queda mucho camino por recor-rer. En efecto, ha quedado en evidencia en los años de implementación de este sistema en Chile, que la capitalización individual no es un sistema de protección social, sino que un sistema de aho-rro obligatorio que es insuficiente para entregar pensiones dignas (no hay que olvidar el aumento significativo que tienen este tipo de pensiones cuando se complementan con el aporte estatal). Por lo tanto, una reforma que insista en ese camino, terminará obteniendo mejoras relativas, generando mayores niveles de gasto público en un contexto donde las exorbitantes ganancias de las administradoras podrían estar en condiciones de aportar a dicho mejoramiento.

Por otra parte, en este cambio de rumbo en la propuesta previsional del gobierno de Piñera, sin duda tuvo un efecto la presión social de las movilizaciones, las protestas y las acciones de la Coordinadora NO+AFP. Sin embargo, no hay que descontar la presión de la oposición política en el parlamento para terminar de definir este cambio de rumbo. Ahora bien, esta última acción

no se debe interpretar como un triunfo político sin más, ya que la mayoría de estos actores fueron la clase política que reprodujo y profundizó el sistema de pensiones en su lógica mercantil. Y no hace muchos años, la defendían.

Por último, es interesante pensar, en el contexto de crisis del COVID-19, qué ha ocurrido en términos de pensiones. Entre 2020 y 2021, se han aprobado en el Parlamento, la posibilidad de hacer tres retiros del 10% de los fondos previsionales para que los/as trabajadores pudieran enfrentar la crisis sanitaria. Lamentablemente, desde la perspectiva de quien escribe, esta es una muestra más de cómo, por una parte, el sistema político concibe la protección social en Chile desde una lógica individual y mercantil. Y, por otra, es otra muestra de cómo la carencia de un Estado presente, da cuenta de la incapacidad del mismo de proteger a la ciudadanía de las vicisitudes de la vida.

Referencias bibliográficas

- Arellano, A. (2018). AFP: Radiografía a los \$347 mil millones de utilidades netas que obtuvieron en 2017. *Ciper*.
- Arenas de Mesa, A. (2010). *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bachelet, M. (2016). *Mensaje en Cadena Nacional*. Recuperado el 21 de mayo de 2020
- Bachelet, M. (12 de abril de 2017). *Mensaje que anuncia propuesta de reforma a Sistema de Pensiones*. Recuperado el 20 de mayo de 2020
- Baduel, B. (2011). Los sistemas de protección social. En I. d. Amériques, C. Quenan, & S. Velut (Eds.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas* (pp. 212-253). Francia: Publicación À Savoir, Agence Française de Développement.
- Casen. (2017a). *Adultos Mayores. Síntesis de resultados*. Santiago de Chile: Observatorio Social; Ministerio de desarrollo social.
- Casen. (2017b). *Previsión Social*. Santiago de Chile: Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Casen. (2018). *Situación de pobreza. Síntesis de resultados*. Chile: Observatorio social Ministerio de desarrollo social.
- Cepal & Celade. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. (S. Huenchuan, Ed.) Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Coordinadora NO+AFP. (2016). *Nuevo sistema de pensiones para Chile*. Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras NO+AFP.
- Coordinadora NO+AFP; La casa común. (2019). *Decido yo*. Recuperado el enero de 2020, de www.decidoyo.cl
- De Castro, S. (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, CEP.

- Diario Financiero. (2020). Utilidades de AFP SUBEN 59% en 2019 y suman U\$S 654 millones. *Diario Financiero*.
- DL N°3500. (1980). *Decreto Ley N°3500. Establece un nuevo sistema de pensiones*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile.
- Durán, G., & Kremerman, M. (2019). *Los Verdaderos Sueldos de Chile Panorama Actual del Valor de la Fuerza del Trabajo Usando la ESI 2018*. Santiago : Estudios de la Fundación Sol.
- Fundación Sol. (2012). *Cartilla de Sistesis Sistema Chileno de Pensiones*. Santiago.
- Galvez Carrasco, R., & Kremerman, M. (2020). *¿AFP para quién? Dónde se invierten los Fondos de Pensiones en Chile*. Santiago: Estudios de la Fundación Sol.
- Gill, I., Packard, T. & Geromo, J. (2004). *Keeping the promise of the old age income security in Latin America: A regional Study of Social security reforms*. Washington DC: World Bank, Latin America and Caribbean Region; Stanford University Press.
- Hujo, K., & Rulli, M. (2014). *The political economy of pension re-reform in Chile and Argentina. Toward more inclusive protection*. Geneva: UNRISD.
- Ley N° 20.255. (2008). *Ley N° 20.255 Establece reforma previsional*. Santiago: Diario oficial de la República de Chile.
- Mesa técnica de Oposición. (2020). *Bases para un acuerdo político y social de Reforma Previsional*. Santiago.
- Mesa-Lago, C. (2004a). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones. (K. Hujo, C. Mesa-Lago, & M. Nitsch, Eds.) *Nueva Sociedad Separata*, 21-56.
- Mesa-Lago, C. (2004b). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, Unidad de estudios especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2009). La ley de reforma de la previsión social argentina Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Nueva Sociedad*(219), 14-30.
- Mesina, L. (2019). *Campaña #esmiodedidoyo*. Recuperado el 27 de mayo de 2020, de Twitter NO+AFP: <https://twitter.com/i/status/1154831380343349249>
- Nogueira Alcalá, H. (2019). *Informe sobre recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 23, 34, y 51 del decreto ley N° 3500*.
- OCDE. (2019). *Pensions at a Glance 2019. OECD AND G20 INDICATORS*. Paris: OECD Publishing.
- Piñera, J. (1980). *Discurso de anuncio de la Creación del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual*.
- Piñera, J. (2012). Milton Friedman y sus recomendaciones a Chile. En M. Friedman, J. Piñera, A. Kaiser, J. Bellolio, A. Soto, S. de Castro, & J. Piñera (Ed.), *Un legado de libertad Milton Friedman en Chile* (págs. 63-72). Instituto Democracia y Mercado /Atlas Economic Research Foundation / Fundación para el Progreso.

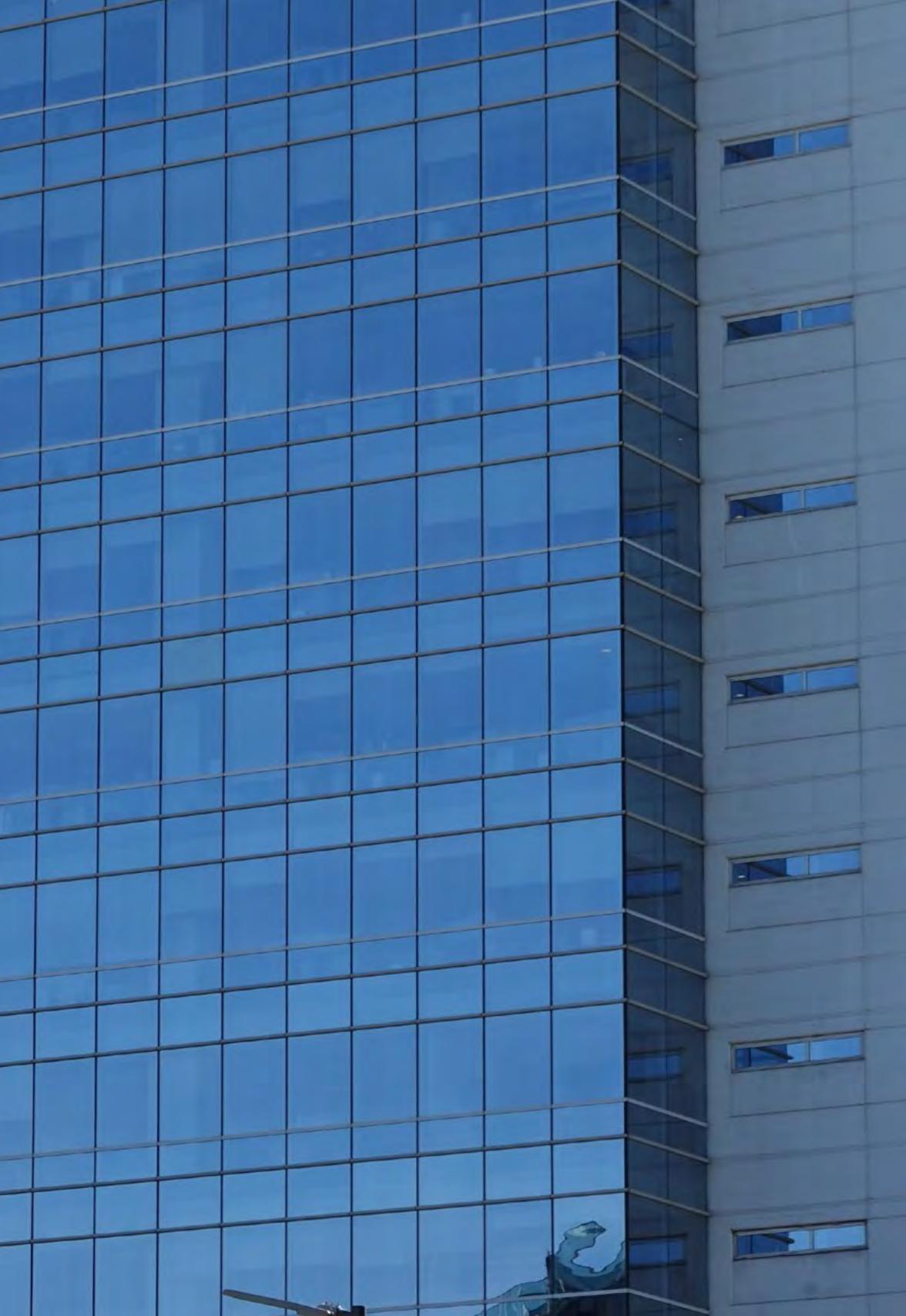
- Piñera, J. (S/A). *josepiñera.org*. Obtenido de Hacia un Chile de trabajadores-propietarios: http://josepinera.org/josepinera/Jp_ABC_Revolucion_pensiones_es.htm
- Piñera, J. (S/A). *El cascabel al gato*. Santiago.
- Soto Pimentel, V. (2015). *La reforma al sistema de jubilación chileno en el año 2008 : un análisis desde la perspectiva del pensamiento crítico latinoamericano y el concepto de matriz de pensamiento*. Buenos Aires: Tesis de maestría, Flacso-Argentina.
- Soto Pimentel, V. (2016). No+AFP. Problemáticas estructurales del Sistema de Jubilación chileno. *Bordes*.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2019). *Informe estadístico semestral de la seguridad social*. Santiago de Chile: Dirección de Estudios Previsionales Subsecretaría de Previsión Social.
- Superintendencia de Valores y Seguros. (2020). *Superintendencia de Valores y Seguros*. Obtenido de Estadísticas e informes: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9598.html>
- Undurraga, T. (2014). *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Uthoff, A. (2011). *Reforma al sistema de pensiones chileno*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Asdi, Cepal.
- Von Hayek, F. (2005). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

SEGUNDA PARTE:

**Enfoques y políticas sociales en
Argentina ante la crisis social**







Políticas asistenciales y derechos sociales en tiempos de ajuste.

El caso de los municipios del conurbano (2016-2019)

Por Adriana Clemente

Introducción

La multidimensionalidad de los problemas sociales y los emergentes que operan al momento de su abordaje se asocian y se combinan aleatoriamente tornando heterogéneo el resultado de una política social. El recorte conceptual que proponemos para este desarrollo remite a la producción del *bienestar* y los procesos asociados a la implementación de las políticas asistenciales¹. El objetivo de este capítulo es explorar a partir del caso del conurbano bonaerense, principal aglomerado del país, el modo en que se tensionaron como consecuencia del cambio de modelo de gobierno nacional y provincial procesos conceptualizados a fines del 2015 referidos a la relación entre el Estado y la sociedad, más particularmente entre el Estado y los sectores con mayor dependencia de su asistencia. El supuesto de este escrito es que los municipios, principalmente medianos y grandes, entre los años 2016 y 2019 ante las restricciones impuestas por las políticas de ajuste del gasto social, actuaron como garantes del modelo de derechos, asumiendo la brecha que se producía en el acceso a los recursos para las políticas promocionales que ya formaban parte de su agenda de gobierno.

Este capítulo se compone de dos partes diferenciadas y complementarias: una referida a aspectos conceptuales resultados de investigaciones sustanciadas hasta 2015 en el periodo final del modelo que llamamos *redistributivo*. La segunda parte recupera parte de los resultados obtenidos en un estudio sobre producción de bienestar a nivel local desarrollado en el segundo semestre de 2018 en diez municipios del conurbano bonaerense. De este modo, la base empírica dialoga con la conceptual y entre ambas permiten pensar en el modo en que las políticas asistenciales operan

1 Este artículo recupera trabajos previos de la autora resultado de 2 programaciones de investigación UBACyT (2013-2019) bajo su co-dirección.

en el ideario de bienestar como un derecho social que se materializa en diferentes niveles de implementación de las políticas y con particular eficacia según el actor que las ejecuta².

Sistema de bienestar y lazo social

De manera introductoria, proponemos revisar las categorías clásicas asociadas al bienestar y a su producción³. Para esto, revisamos aspectos del enfoque en que se sustentan los modelos de abordaje de la cuestión social, entendiendo que en el período estudiado se impusieron cambios que de modo brusco pasaron de proponer que las políticas sociales eran la materialización de los derechos sociales, a otra donde las políticas sociales son una opción de segundo orden destinada a quienes no califican en el mercado.

El supuesto de este trabajo es que entre 2016-2019 se alteró el sistema de bienestar post crisis que se había concebido entre 2003 y 2015 bajo una perspectiva redistributiva. La idea de sistema de bienestar busca ampliar la inscripción del análisis de las políticas sociales en todas sus modalidades. Es por eso que la noción de *sistema* alude a un conjunto de prestaciones que el Estado financia (parcial o totalmente), regula y articula con las otras esferas del bienestar (mercado y familia) para posibilitar acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y, por lo tanto, no pueden sólo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo (Clemente, 2017). Obviamente, estos sistemas pueden tener vocación incremental, atendiendo a la tradición del Estado Social o una concepción residual, es decir actuar bajo la impronta de los mínimos sociales⁴.

-
- 2 Cuando hablamos de *políticas sociales asistenciales*, nos referimos a un amplio abanico de programas que actúan tanto de modo ocasional y/o excepcional producto de una emergencia como de modo más permanente, asociados a cuestiones de pobreza estructural o a la condición de participación en el mercado de trabajo. Las prestaciones pueden o no estar inscriptas en el esquema de la seguridad social. Lo frecuente es que sí forman parte de lo que Castel (2008) denomina *ayuda social* en referencia a prestaciones destinadas a reducir la incertidumbre de los hogares con mayor vulnerabilidad social.
 - 3 Para *los utilitaristas*, el bienestar se asocia con la maximización de la utilidad social y ésta resulta de la simple adición de las utilidades individuales, independientemente de la forma en que éstas se distribuyen entre los distintos miembros de la sociedad (Reyes: 16). Producto de su aplicación en campo, el bienestar, como concepto abstracto, posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con factores económicos objetivos (Duarte y Giménez, 2007: 2)
 - 4 La noción de *mínimos sociales* dio justificación y respaldo conceptual a la expansión y consolidación de las políticas de transferencias monetarias condicionadas (Cepal, 2002). Volveremos sobre ese tema más adelante.

Hablar de *sistema de bienestar* posibilita una visión más integral del bienestar y su producción, lo que permite una mejor representación de cómo en América Latina los gobiernos en diferentes momentos de la historia buscaron combinar sus recursos para brindar certidumbre a la sociedad y trazar cursos de desarrollo con foco en la atención de la cuestión social⁵.

Los resultados del sistema y sus componentes (subsistemas asociados) están atravesados por lecturas objetivas y subjetivas. Las objetivas se pueden caracterizar y cuantificar con relativa facilidad ya que se terminan expresando en indicadores estandarizados cuya comparabilidad da cuenta de los resultados alcanzados. En cambio, las cuestiones subjetivas hacen al campo de la percepción y son de gran peso al momento de habilitar o no intervenciones sobre una o más partes del sistema. Es en este punto que interesa ver cómo a partir de los cambios experimentados en el período analizado se tensionó o no el ideario de bienestar, especialmente para aquella franja de población con mayor dependencia de las prestaciones comprendidas en un subsistema clave como es el de las protecciones sociales.

La construcción del lazo social

El tema del acceso a la asistencia como derecho tiene aristas conceptuales que luego se trasladan tanto a las instituciones como a la visión que el conjunto de la sociedad tiene sobre la idea de los canales de integración y producción colectiva del bienestar. Para la perspectiva clásica durkheimniana hablar de los lazos que unen a los hombres es hablar de la solidaridad social, a partir de diferenciar la solidaridad mecánica de la orgánica, la primera deriva de las similitudes y la personalidad colectiva se impone por sobre la individual, en cambio, la segunda deriva de la división del trabajo y aumenta la variabilidad individual⁶.

5 América Latina hereda las categorías del Estado de Bienestar. Barba (2008) plantea que de modo frecuente se quiere asimilar América Latina con el Estado Social conservador o corporativo europeo y que progresivamente se puede haber acercado al modelo anglosajón residual. Según expone el autor, se trataría de un planteo reduccionista que parte de por lo menos tres premisas erróneas: i. que las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas se pueden aplicar a la región; ii. Suponer que América Latina es una región homogénea; iii. Que la reforma económica y social produce los mismos resultados en diferentes casos.

6 Durkheim problematiza sobre los cambios en la sociedad industrial y el modo en que se sustituyen las viejas formas de protección cercana, propias de la sociabilidad primaria, y se configuran nuevas modalidades que aunque inestables articulan la sociedad moderna sobre la base de condiciones desiguales e interdependientes, donde la construcción moral y colectiva opera como límite y regulación de las necesidades sociales que tienen un componente histórico y moral que las puede reproducir sin límite, de ahí la importancia de su regulación.

Por su parte, Bourdieu (1999) aporta argumentos para superar la visión *estructuralista mecánica*, según la cual las estructuras conllevan las claves de su reproducción materializada por relaciones de dominación que garantizan el orden social. Esta autor, a partir de conceptos clave como *campo* (espacio de disputa de un capital determinado) y *habitus* como conjunto de disposiciones duraderas que llevan a los individuos a internalizar las necesidades del entorno social existente incorpora al debate elementos que permiten explicar el comportamiento de los sectores populares muchas veces en contradicción con los intereses de clase que se pueden esperar de su parte, así como la interpretación que se hace de las condiciones de dignificación y acceso al bienestar que se hace cuando se definen las prestaciones sociales, ya sean producto de luchas materiales o simbólicas de las poblaciones afectadas por los déficits en cuestión (salud, educación, vivienda, cuidado, etcétera).

En la teoría social, la construcción del lazo social refiere a cómo los sujetos se vinculan y producen sociabilidad. Al respecto Murmis y Feldman (2002: 16), en un trabajo que analiza los procesos de sociabilidad a la luz de la crisis de inicio de siglo en la Argentina, plantean que la noción de *sociabilidad* permite recuperar la fusión entre elementos interactivos y subjetivos que ponen a dialogar diferentes corrientes de pensamiento.⁷ En tal sentido, la sociabilidad admite una lectura si se quiere más ecléctica del modo en que se resuelven las dinámicas sociales relacionadas con la integración social que superan la visión clásica del lazo social. Tanto el análisis de los procesos de sociabilidad, así como la centralidad de la solidaridad en esos procesos, son nociones importantes para analizar el modo en que se interpreta y organiza el acceso al bienestar colectivo.

El modelo neoliberal, a diferencia de la experiencia progresista, se corresponde con la perspectiva parsoniana cuya histórica influencia en el armado de los servicios sociales, especialmente los asistenciales, es la base de la selectividad, donde la persona debe acreditar su condición para recibir ayuda, a su vez que esa condición es juzgada por quienes pueden prescindir de ella. El modelo meritocrático sanciona y discrimina a quien recurre al Estado, es decir que opera en el plano moral de la representación de la privación y en la formación de opinión pública. A su vez, el Estado tiene apoyo para no hacer grandes inversiones en lo público, ya que la utilización será para quienes no pueden pagarlas. Castel (2008) llama a este proceso *descolectivización* o *individuaación*.

Del debate conceptual se puede concluir que la preocupación por los procesos de integración y sus canales es una constante en el campo de la política social que no está saldada y esto se puede explicar por la propia naturaleza de las políticas sociales y su función compensatoria. Lamentablemente, la evolución del debate (conceptual y práctico) se ha ido empobreciendo y de algún modo circunscribiendo a los instrumentos más que a los enfoques y sus derivaciones. La centralidad muchas veces acrítica de las transferencias monetarias como recurso totalizador es una consecuencia del divorcio conceptual y práctico que se ha hecho del sistema de seguridad social con las políticas de

7 Los autores hablan de una fusión que remite una suerte de revitalización del interaccionismo y el formalismo sociológico, que se conectan con la visión marxista compuesta de relaciones.

generación de empleo y su progresiva precarización. Es en este punto que el modelo de los *mínimos sociales* parece clausurar el debate principal que es el de la redistribución de la riqueza y el rol de las políticas sociales en la reducción y/o superación de las desigualdades sociales. Derechos sociales y mínimos sociales quedaron emparentados tanto de modo discursivo, como práctico.

El enfoque de los derechos sociales y sus limitaciones

En el llamado *enfoque de derechos* convergen argumentos clásicos referidos a la cohesión social y la función de la política social en su prosecución. La integración de los sectores pobres y vulnerables con el resto de la sociedad es consecuencia del modo en que se instrumenta el tratamiento de las desigualdades. Al respecto se postula que la posición de los sujetos en el mercado de trabajo regula este vínculo: cuanto más se articulan los instrumentos con instancias del mercado de trabajo (formal e informal), mayor es la posibilidad de integración y, de modo inverso, cuanto más se individualiza la visión de la pobreza y la vulnerabilidad, menor es la relación de las políticas asistenciales con el resto de los estamentos de política a los que tradicionalmente se les atribuye poder integrador y en consecuencia mayor es el riesgo a la desvinculación.

Así como Castel define la noción de *desafiliación social* como la consecuencia de sucesivas etapas de vulnerabilidad de las personas que quedan fuera del mercado de trabajo, Serge Paugman (2007) acuña la noción de *descalificación social* con la que busca explicar consecuencias del comportamiento restrictivo del mercado de trabajo y sus derivaciones para los sujetos. La *descalificación social* es definida por Paugman como el proceso de expulsión del mercado de trabajo de franjas de trabajo cada vez más numerosas de población y las experiencias vividas de la relación de asistencia que acompaña diferentes fases. La *descalificación social* pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza. A su vez, el autor, producto de sus trabajos de investigación, determina una suerte de fases que establecen el modo en que se experimenta la descalificación: la *fragilidad* que refiere a una relación de distancia para con la asistencia social, a la vez del aprendizaje de la descalificación por circunstancias de fracaso que pueden ser temporarias y/o recurrentes; de *dependencia* con la ayuda social y de *ruptura* con el vínculo social y el pasaje a la marginalidad.

La institución asistencial, atenta a su propia naturaleza, selecciona, clasifica y trata de articular sus recursos estandarizados al perfil de la demanda. Es en este punto que hablamos de selectividad, pues recursos que están pensados para actuar en escala se asignan “uno a uno”, individualizando para otorgar de manera óptima según criterios estandarizados. Esto sería la selectividad que luego se traduce en porcentaje de invalidez para acceder a una pensión, cantidad de niños a cargo para acceder a un subsidio, monto de los ingresos para ser exento, etcétera. A nuestro criterio, el enfoque de los derechos sociales no es ajeno al fenómeno de la descalificación, particularmente en el campo de la asistencia y la ayuda social cuando se implementa sin que se

problematicen las causas que llevan a un sujeto a ser destinatario de estas políticas. Derechos y meritocracia, aunque con bases conceptuales diferenciadas, suelen emparentan en la práctica.

A continuación, revisamos lo que podemos definir como limitaciones que operan en este enfoque cuando el componente jurídico opera por sobre el político propio del campo de fuerzas que se da en torno el acceso a los recursos que el Estado distribuye.

Las limitaciones

La primera vinculación entre el enfoque jurídico de los derechos sociales y las políticas sociales radica en el hecho concreto de que los derechos fijan marcos para las definiciones de políticas y, de este modo, inciden no sólo en sus contenidos u orientación, sino también de su elaboración e implementación (Abramovich, 2006: 44). Al respecto, la Convención Interamericana de Derechos Humanos propicia a través de sus tratados tanto normativas como medidas afirmativas que deben ser adoptadas en nombre la igualdad material con foco en la situación de los sectores que experimentan exclusión. Según plantea Abramovich, el principio de igualdad y no discriminación se debe expresar en el gasto social y los presupuestos de sectores clave, se trata de medidas que pueden ser objeto de control por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El autor también reconoce que las políticas sociales y las prestaciones estatales no han sido guiadas en su organización y funcionamiento por la lógica de los derechos, sino por la de la discrecionalidad política en las áreas de vivienda, salud, trabajo o el fomento de la participación, lo que no se ha traducido, desde el punto de vista técnico, en la configuración de los derechos⁸.

Definitivamente, la exigibilidad de los derechos, así como el control de los estándares de calidad (comparabilidad), serían los aspectos destacados de esta perspectiva, cuya particularidad es que el incumplimiento de los derechos concebidos como colectivos puede tener una resolución individual y litigiosa. Al respecto, se observan los avances en materia de enfoque y limitaciones en la instrumentación efectiva de aquello que se define como derecho. Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (2012) trabajan sobre la relación que se establece entre los factores estructurales que generan marginación social y las limitaciones del enfoque de derechos en tanto se ajusta al plano jurídico. En ese sentido, observan que la forma que adquiere la ciudadanía social deja afuera las múltiples formas que adquiere la mercantilización de la fuerza de trabajo, particularmente la in-

8 Si bien el autor reconoce heterogeneidad de experiencias en América Latina, se observa como necesario profundizar la evaluación de sectores clave que sí fueron objeto de regulaciones extendidas en muchos países de la región como es el caso de la educación y la salud pública.

formal, que es la predominante entre los sectores con mayor dependencia de las políticas sociales y sus prestaciones desmercantilizadas⁹.

Ante la potencial judicialización de los procesos derivados de las políticas sociales y su implementación, los sindicatos y los movimientos sociales quedan por momentos deslegitimados frente a demanda social muy frecuentemente referidas al modo en que se materializa el acceso a los servicios y/o se plasma ese acceso en cuanto a resultados negativos, entre los que se consigna con más frecuencia: daños físicos por mala *praxis*, falta de vacantes escolares en lugares de proximidad, pérdida arbitraria de transferencias monetarias (errores en las bajas), faltantes que causan interrupción injustificada en la continuidad de tratamientos de salud, desalojos, etcétera.

Este breve recorrido por los enlazamientos permite observar la recurrencia y vigencia del tema sobre la base fundacional de la metáfora del lazo social; la articulación entre componentes tangibles e intangibles en la caracterización de ese lazo; la integración social como un tema recurrente de las ciencias sociales, que en diálogo con las ciencias jurídicas busca arribar a nuevas justificaciones. La necesidad de problematizar y politizar el enfoque de la inclusión social que no termina de encontrar en los DECS (Derechos económicos, culturales y sociales) los argumentos que otorguen estatuto de ciudadanos por la vía de la política social, a las personas que el mercado, por su frágil inserción en el mercado de trabajo no reconoce como tales. Nos podemos preguntar: ¿cómo se materializa la integración social por la vía de los DECS en sociedades de América Latina donde desde mediados de siglo pasado en adelante la perspectiva de la ciudadanía tiene una experiencia distinta a la de los países desarrollados? El neocolonialismo se expresa en todas sus formas, algunas brutales como el terrorismo de Estado y el mega endeudamiento, otras más sutiles como la cooptación neoliberal (cultural y económica). Entonces, si el lazo es frágil por las particularidades del mercado de trabajo históricamente precarizado, y es la población más pobre la que a su vez no califica en el mercado formal, ¿cómo esperamos que la condición de sujeto de derecho se materialice por la vía del consumo y en el caso de los más pobres de “asistido” a partir de ser beneficiario de uno o más programas sociales, aunque éstos se conciban desde la perspectiva de los derechos sociales?

A continuación, compartimos las derivaciones relacionales que entendemos se constituyen en limitaciones del enfoque de los derechos sociales bajo el período del denominado *progresismo*, experiencia que se desplegó sobre la base de reformas estructurales post década del '90 aun difíciles de revertir.

9 Laura Pautassi alerta y desarrolla observaciones sobre las limitaciones del enfoque de derechos en tanto la perspectiva liberal que los precede.

La desvinculación como nudo de la política asistencial

El enfoque de derechos en su faz de implementación de las políticas sociales, particularmente de las asistenciales, se emparenta con la noción de la *accesibilidad* como fenómeno complejo y relacional en el que se combinan por lo menos cuatro dimensiones del trayecto que tiene una política desde su diseño hasta su resolución final que son: i. el enfoque a partir del planteo que hagan los decisores (políticos y técnicos, decisores en la etapa de formulación), ii. Los destinatarios (sus necesidades y expectativas), iii. Los mediadores, particularmente (no gubernamentales) y iv. Los ejecutores que, desde las instituciones, hacen a la resolución final de un circuito. La accesibilidad opera en la combinación de estas dimensiones en escenarios concretos, de ahí que los resultados de una misma política puedan tener resultados diferentes según el contexto y las particularidades en que convergen estos componentes. A su vez, se debe considerar un plano individual y otro colectivo, lo que termina de complejizar esos procesos (Clemente, 2019).

La dimensión individual refiere a las expectativas de satisfacción de los sujetos, que esperan una respuesta para su problema. Se trata de un campo atravesado por elementos de subjetividad que pueden actuar de modo determinante para el sujeto destinatario. La colectiva, refiere a las múltiples mediaciones que actúan entre los sujetos y la institución de la política social para organizar las prestaciones y cuyo curso de acción se constituye siempre en un campo de disputa para quienes, en clave borderiana, participan de ese campo y de su capital. En tal sentido, la accesibilidad, además de ser un fenómeno relacional, también es procesual y en consecuencia se puede o no producir accesibilidad según la combinación de los aspectos descriptos. Es en este punto que *acceso* y *accesibilidad* se diferencian ya que el acceso se puede prever a través de las normativas y el cuidado de dispositivos institucionales; mientras que la accesibilidad está sujeta a múltiples contingencias del contexto y el escenario concreto donde se implementan las políticas.

Es en ese escenario relacional de la accesibilidad en donde se expresa el fenómeno que llamamos *principio de desvinculación*. Se trata de un fenómeno que se produce cuando los dispositivos que articulan *necesidad* y *satisfactor*, su génesis y cualidad diferencial, resultan relativamente ajenos o cuestionados por los sujetos destinatarios, aun valorizando la importancia de los bienes y/o consumos a los que se accede. Esta situación surge de la observación de las relaciones conflictivas que se establecen entre las personas y el sistema asistencial (salud, cuidado, alimentación y otras transferencias directas en moneda o especies), circunstancias en las que se puede materializar el proceso de descalificación.

El principio de desvinculación alude a un fenómeno de mutua implicación entre las personas y las instituciones ejecutoras de la política social, que siguiendo la lógica del lazo social sería un fenómeno constitutivo de las políticas sociales y sus propósitos, cuya manifestación es potencial (ya que puede o no darse) y puede ser definida como un principio (por su carácter rector). Un aspecto recurrente es que las prestaciones (subsidios, recursos de equipamiento del hogar,

cuidado infantil, refuerzo alimentario, entre otros) desde la perspectiva del sujeto pueden no ser registradas como un derecho, así como no se reconoce con facilidad el riesgo, la inestabilidad y/o la posible pérdida del beneficio, cuyo carácter reivindicativo, aunque se le atribuya desde el Estado, no necesariamente es visto así por sus destinatarios. En definitiva, se observa la despolitización y naturalización acrítica de la oferta¹⁰.

En condiciones de privación (pobreza, vulnerabilidad o exclusión) las políticas sociales, desde la perspectiva del Estado, operan bajo el ideario de la integración social. Sin embargo, la misma naturaleza de la asistencia brinda respuestas que desde el punto de vista de quien demanda pueden resultar perentorias y/o insuficientes. Es por “única vez”, es mientras dure el “problema”, es “exclusivamente para...” son atributos frecuentes de los dispositivos de la ayuda social. Las soluciones son temporarias, mientras que los padecimientos para ese hogar se reproducen y profundizan. Lo que planteamos como limitación son cuestiones que hacen a la naturaleza de ayuda social, la temporalidad y la excepcionalidad es lo que inscribió la ayuda social dentro del menú de la protección social, allí donde el seguro social falla o no llega en tiempo y forma.

El proceso de acceso tiene baja capacidad para generar vínculos que permitan restablecer lazos con las personas que experimentan marginación. En los casos más críticos, donde la asistencia ocupa una parte muy importante en la vida de las personas, es posible observar que esa dependencia material y simbólica, con múltiples y diferentes instituciones públicas, genera un *apego* condicionado, entendiéndolo por tal a la adhesión y/o implicación entre los sujetos y las instancias gubernamentales con las que se establecen relaciones frecuentes con motivo de gestiones, derivaciones, prestaciones y otras situaciones que acontecen cuando se experimentan privaciones y/o vulnerabilidad. Se trata de relaciones que se pueden experimentar como obligadas ya que, aunque voluntarias, las relaciones entre las personas y las instituciones de la asistencia social revisten distintos tipos de conflictividad (escasez, demoras, requisitos) que alimentan el riesgo de desvinculación. La conflictividad alimenta la *desvinculación*¹¹.

10 La conceptualización del principio de desvinculación se hizo sobre la base del análisis de observaciones expresadas a fines del segundo gobierno de Cristina Fernández (2011-2015) como resultado de trabajos de campo en el conurbano. En ese contexto, se observó y se conceptualizó la noción de *desvinculación* como un modo de explorar explicaciones respecto al malestar observado en familias con alta dependencia de la asistencia estatal.

11 Las dimensiones que se presentan de manera individual o combinada son: *selectividad* (institucional); *asociatividad* (político /organizativo) y *autopercepción* (personal/familiar) (Clemente, 2019).

Vinculación y desvinculación en tiempos de ajuste

El análisis de estos procesos complejos que se observaron y se conceptualizaron durante períodos donde la perspectiva de los derechos sociales se impuso por sobre la de los *mínimos sociales* nos lleva a revisar cómo se resignificó la perspectiva de los derechos sociales a partir de los ajustes producidos en el periodo 2016-2019. Al respecto, compartimos el análisis desde la actuación de los gobiernos municipales que se encontraron frente a dos problemas concurrentes: por un lado, el aumento exponencial de la demanda social y su diversificación y, por otro lado, el recorte de recursos.

La vuelta al ajuste

En este apartado, tensionamos las definiciones previas sobre el enfoque de derechos sociales en las políticas asistenciales y los procesos de vinculación derivados de esas políticas, ya sea en contextos redistributivos o restrictivos. Para esto, tomamos evidencia empírica que nos permite reflexionar sobre la resignificación del bienestar entre 2015 y 2019 a partir de cambio de paradigma que pasó a operar, en un tiempo récord, de una lógica de bienestar a otra de mínimos sociales y últimas redes.

El modelo de los *mínimos sociales*, en países con desarrollo relativo como es el caso de la Argentina, profundiza las brechas de la desigualdad a partir de municipalizar y familiarizar el abordaje de la cuestión social¹². La revisión preliminar del modelo de ajuste y la reacción de las jurisdicciones locales consultadas se hace a partir de observaciones que ofrece el caso de la provincia de Buenos Aires, más particularmente del conurbano en el período 2016-2019. Para ello, revisamos cuestiones de enfoque, ya que en la práctica se pudo observar el modo en que los modelos se pusieron en tensión, más allá de las expectativas de la población destinataria¹³. El supuesto de este desarrollo es que los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires debieron procesar la brecha que se dio en la jurisdicción más populosa del país por el retiro del Estado Nacional y Provincial.

12 El enfoque de los *mínimos sociales* refiere a los pisos de protección social que se deberían asegurar para el conjunto de la sociedad. El concepto se instala en el marco de reformas estructurales del siglo XX y se expande como principio organizador con diferencias sustantivas según el país y su contexto.

13 La información procesada, básicamente cualitativa, fue aportada por áreas de Desarrollo Social de nueve municipios consultados (áreas de desarrollo social) en el segundo semestre de 2018 cuando los indicadores sociales ya expresaban situaciones críticas. Los municipios consultados fueron: Avellaneda, Florencio Varela, San Martín, San Miguel, Pilar, Hurlingham, Esteban Echavarría, La Matanza y Almirante Brown.

El cambio de modelo

Entre los años 2016 y 2019, los cambios en la economía impactaron en el mercado de trabajo (precarización) y el empobrecimiento de la población¹⁴. Experimentamos un aumento exponencial en el precio de servicios públicos esenciales, liberalización de precios de bienes esenciales y un ajuste del sistema previsional tanto de modo directo como indirecto (costo de medicamentos y endeudamiento de los hogares más pobres). Estas y otras decisiones operaron en articulación con cambios en la macroeconomía tales como el sobreendeudamiento externo (90 % del PBI), la fuga de divisas y la desindustrialización con la consecuente pérdida de puestos de trabajo de calidad¹⁵. Estas medidas en su conjunto atacaron los pilares del sistema de bienestar que operó en clave redistributiva entre los años 2003 y 2015.

Algunas de las decisiones de política con alto impacto para las administraciones municipales fueron: la pérdida de la seguridad alimentaria para los sectores más pobres, la falta de mantenimiento de los equipamientos sociales (escuelas, jardines infantiles, hospitales, clubes) y la sobrecarga del sistema de salud pública por pérdida de empleo. De modo más específico, se mencionan la drástica reducción de la canasta subsidiada de medicamentos para jubilados, la suspensión y/o restricción de pensiones por invalidez y otros apoyos para población vulnerable, así como el aumento de más del 300 % de las tarifas de los servicios públicos. En conjunto, todas fueron decisiones de política que deterioraron el poder adquisitivo de la población y reconfiguraron la demanda hacia las autoridades municipales. Desde el punto de vista conceptual, de igual modo que se justificaron las reformas neoliberales de los '90, el cambio de modelo en lo social operó tanto en la descalificación de lo público como en la desvinculación conceptual y práctica de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social. Señalamos este aspecto porque en términos generales se observó que las medidas fueron tomadas bajo argumentos que, aunque falaces, tuvieron aceptación por parte de la población, aún en el caso de la población que por su condición sería la más afectada por su bajo nivel de ingresos. Atentos a los resultados electorales y el bajo nivel de conflictividad que tuvieron las medidas de ajuste es posible decir que lo que llamamos *principio de desvinculación* se pudo aplicar a la población con respecto a las autoridades provinciales o nacionales, pero según se pudo observar una vez avanzado el modelo de ajuste

14 Entre 2016 y 2019, se incrementó la pobreza en 3 millones más de personas respecto al 2015 y la indigencia en 900 mil personas más que respecto al mismo año (Mario, 2020). Disponible en: www.cecuba.ar

15 En este periodo, el endeudamiento externo comprometió 80% de las reservas y fuga de divisas llegó a montos prácticamente equivalentes con lo ingresado por la vía del endeudamiento. En el mismo periodo, el desempleo trepó del 7 al 11 %. En el sector privado se consignó la pérdida de 239.700 puestos de trabajo asalariado (Fuente: MTEySS-SSPEyE).

no se podría hacer extensivo a la relación entre los gobiernos municipales y los habitantes de las jurisdicciones, particularmente los más afectados por esos cambios.

El resguardo de los derechos desde los territorios

Entre los años 2016 y 2019, la política social (particularmente la asistencial), fue el sector con mayor desplazamiento de funciones a los municipios. Al igual que en la década del 90, el desplazamiento fue a base de desconcentración de funciones y competencias sin contraparte de recursos, pero a diferencia de la década del '90, el 2016 encontró a los municipios del conurbano, principalmente medianos y grandes, constituidos en actores clave en la mejora de indicadores en otros momentos críticos, especialmente los referidos al hábitat, el cuidado infantil y la seguridad alimentaria. Esta nueva ola desconcentradora encontró resistencias, especialmente en cuanto a declinar principios referidos a su rol en propiciar el acceso a prestaciones que hasta el 2015 estaban aseguradas¹⁶. Se debe observar que los ajustes en prestaciones urgentes (salud, alimentación, cuidado, etcétera) tuvieron dos características que no afectaron a todas las jurisdicciones políticas por igual, por un lado, la reducción del gasto y dependiendo del programa también operó el progresivo desfinanciamiento. Por otro lado, y en cuanto a reducción de partidas presupuestarias y transferencias, el argumento fue la necesidad de hacer más eficiente el gasto a partir de procedimientos como la confección de bases únicas de beneficiarios para evitar duplicaciones y el cambio en los procedimientos de transferencia para mejorar problemas de flujo financiero, algo que ocurría con frecuencia en el período anterior, particularmente con las transferencias dentro del sistema de jardines comunitarios y otros dispositivos equivalentes, como las becas por alimentos para las escuelas.

Los nuevos circuitos de asignación combinaron la lógica del mérito y del control. Las asignaciones fueron mínimas y nominadas en la mayoría de los casos (raciones de alimentos, transferencias monetarias, complementación alimentaria, etcétera). Se pensó en formato de becas, contabilizaron personas y se recrearon mecanismos punitivos y descalificantes bajo la excusa de la eficiencia en el gasto. En concreto en los casos analizados, las prestaciones se redujeron a la vez que aumentaba la demanda y aparecieron otros actores complementando la prestación que

16 En el campo de la intervención social durante tal administración se observaron procesos muy críticos en cuanto a reducción de presupuestaria para temas sensibles. Entre otros -y según los testimonios-, se destaca la reducción de recursos para los comedores de los jardines comunitarios (UTIS), las raciones de alimentos para escuelas (Servicio Alimentario Escolar) y de los programas socioeducativo (ENVIÓN) entre otros. En todos los casos, los municipios consultados dieron cuenta de cómo tuvieron que compensar ajustes en dos modalidades que fueron la reducción de partidas presupuestarias y/o su congelamiento.

se fueron tornando indispensables. En el modelo de la provincia de Buenos Aires, se observa que bajo la lógica de la “buena administración” se han nominalizado los principales instrumentos de la asignación de recursos principalmente de la protección social (becas, recursos de complementación alimentaria, apoyo a las redes de cuidado infantil, etcétera). En la mayoría de los casos la supuesta mejora administrativa significó la reducción de recursos.

“La verde es la más vida, y la azul era la que se otorgaba a través de las unidades sanitarias y acá teníamos cerca de siete mil y pico de beneficiarios de esa tarjeta. Resulta ser que resuelven de nación pasarla a provincia, y provincia dice “vamos a integrar”. ¿A dónde lo van a integrar? Lo único que va a quedar es el programa Más Vida, y acá van a integrar la tarjeta azul que no sé cómo porque son perfiles distintos. ¿Pero cuál es el camino? analizar el patrón y hacer cruces, esos cruces que hace la provincia significaron para Moreno que de siete mil y pico de beneficiarios quedaron reducidos a dos mil cien” (Funcionaria de Municipio de Moreno).

Al ajuste de lo disponible antes de las devaluaciones y de la aceleración inflacionaria que se dio en el primer año de gobierno de la Alianza Cambiemos, se debe agregar que el aumento de la demanda comprendió a nuevos sectores sociales con poca o nula circulación en la esfera de lo público. En tal sentido, los relatos dan cuenta de que a la ampliación de la cobertura asistencial se sumó la necesidad de mejorar la atención de otras esferas como la del deporte, la cultura y el cuidado infantil ya no para los sectores más pobres, sino para grupos de clase media que se sumaron a la demanda de prestaciones para sustituir esos servicios mercantilizados.

“Fue de a poco, pero progresivamente empezamos a tener dos tipos de públicos que desconocían cómo desenvolverse, una eran mujeres jóvenes que no sabían cómo hacer los trámites para acceder a algún tipo de ayuda. Otro aún más desorientado era gente que pertenece a clase media y merodeaban sin animarse a entrar a la Secretaría. Los temas eran primero ayuda para el alquiler o el pago de servicios, luego ya fue el pedido de bolsones de alimentos” (San Miguel, empleado de recepción de demandas).

Como dato se observó la tendencia a mantener activas las prestaciones según el esquema propuesto hasta el 2015. El esquema al que nos referimos fue el de operar en torno a áreas de vacancia y/o mejorar la cobertura de algunas prestaciones, especialmente aquellas referidas al mejoramiento habitacional y cuidado infantil, cuya demanda siguió creciendo de modo sostenido en todo el período post emergencia. Cuando se retiran o reducen los recursos desde la Provincia o Nación y cambia la demanda por el contexto macroeconómico, los relatos de los funcionarios indican que ante la falta de presupuesto los programas se asumían como propios, bajo el nombre anterior u otra nominación. La reconfiguración de la agenda en los municipios se dio a partir de un proceso que describimos como de *sustitución de respuestas sociales*, en referencia a recursos de diferente índole cuya finalidad es mantener la prestación bajo la lógica de los derechos sociales instalada hasta el 2015. El paradigma de los derechos sociales, aún con las limitaciones señaladas en este mismo capítulo, aparece en los testimonios como un enfoque incorporado más allá de los enunciados, es decir, apropiado y materializado en las decisiones según dos acepciones: i. como

derecho a ser asistido por las políticas de Estado y ii. como derecho desde la propia naturaleza resolutive que debe asumir el Estado en su plataforma de gobierno. La idea de que las políticas materializan derechos fue una constante en los testimonios.

Para algunos el cambio de enfoque (nominación de las prestaciones, cambio en el perfil de los destinatarios y desfinanciamiento de programas considerados como no prioritarios) fueron cambios que alteraron la base de acuerdos (explícitos y/o implícitos) con que se venían gestionando los programas sociales. En ese sentido, los municipios consultados, en los casos que les fue posible, mantuvieron el acuerdo conceptual y práctico de ser portadores de derechos, más que de servicios. Al respecto, se observó la asimilación del ejercicio de los derechos a la posibilidad de actuar bajo la lógica de la universalidad y en consecuencia tener que empezar a seleccionar destinatarios (los más pobres, los más vulnerables, los más alejados, etcétera) significó un costo tanto procedimental, como principalmente político que se tenía que evitar por todos los medios. En este punto, se debe señalar que contrariamente a lo supuesto, una particularidad que señalaron en los municipios más populosos fue la aceptación de las reducciones por parte de las personas afectadas.

Una funcionaria expresaba su sorpresa respecto al nivel de aceptación que tenían algunas medidas de ajuste y decía: “Es increíble cómo aceptan y justifican que a una jubilada se le diga que se le da de baja una tarjeta por una compra mínima de alimentos, porque tiene una jubilación mínima, entonces se vuelve incompatible”. El comentario precedente no fue algo aislado y da cuenta de la importancia que tiene la subjetividad en el resultado final de una política que busca el bienestar. Por definición, la subjetividad es la atribución de significado que da sentido a la experiencia personal y colectiva (Moreschi, 2013). En consecuencia, si el significado que se le atribuye colectivamente a tal o cual política o programa es negativo (estigmatizante), las personas que se benefician con ese recurso, pueden terminar experimentando esa desvalorización y suscribiendo recortes y supresión de derechos adquiridos.

Un caso emblemático y vergonzante es el programa “Una copa de leche por día” que controla que cada niño beneficiario no vea duplicada su ración por recibir el alimento en la escuela y en un comedor barrial el mismo día. También se consignan la reducción de programas destinados a adolescentes con el fin de economizar gastos alimentarios y de sostenimiento básico de los programas. La nominación de las becas alimentarias en escuelas y centros de cuidado responden a la misma lógica.

“Lo peor de todo ha sido el tema de una copa de leche por niño. Pretendían que controláramos que sea solo una. Es decir que un niño no podría tomar una copa en la escuela y otra en el apoyo escolar de contra turno. ¡Una es una de verdad!” (TS Municipio de Moreno).

En la misma línea, un funcionario de uno de los grandes municipios de la provincia de Buenos Aires comentaba que, ante la negativa de dar asistencia alimentaria a los estudiantes del nivel secundario, el municipio decidió financiar una vianda para los estudiantes y esto se hacía por imperativo de la responsabilidad del municipio, aunque esta función no fuera de su competencia. Lo mismo ocurrió en otro caso donde el municipio se encargó de comprar kits escolares,

iniciativa que no pudo materializar hasta el mes de mayo por obstáculos que se le impusieron desde la Dirección Provincial de Escuelas.

El conjunto de los testimonios asocia el bienestar a mantener vigentes los derechos que se brindan a través de los programas y, en ese sentido, se observó la preocupación por materializar a nivel local un subsistema ampliado de prestaciones donde ya están integrados componentes que hace diez años eran casi experimentales. Nos referimos a la incorporación de enfoque de género y mucho más reciente a la existencia de áreas de derechos humanos asociadas a la prevención de las violencias. La concepción de sistema de bienestar tiene una expresión local que puede subsistir aun en condiciones adversas como las descritas. Es decir que, ante la pérdida del bienestar, el modelo opera empobrecido y con menos resultados. En este sentido, se observa la concepción de la función estatal municipal en todos los planos de re vinculación. Nos referimos a la preocupación por las fuentes de empleo del ámbito privado, la terminalidad educativa que se constató en todos los casos y el respaldo a redes de la economía popular, extremando las instancias de articulación con los movimientos y organizaciones sociales.

“Nosotros lo que buscamos, a través del programa Envión que tiene mil pibes bajo programa, es la terminalidad educativa de todos los jóvenes. Tenemos una universidad la UNAJ a la que pueden llegar. Pensamos que la gente tiene que formarse o capacitarse para poder lograr una salida laboral, que no es fácil, pero es mejor si la gente está preparada. Los programas sociales son para las situaciones más extremas, no puede ser que el fuerte nuestro sean los programas sociales de asistencia. Queremos que todos los pibes tengan las mismas oportunidades, que puedan estudiar, formarse, que sepan que el futuro no es vivir de un programa social. Hoy Varela está en una posición distinta, tener la universidad cambia las cosas, antes uno tenía que viajar hasta Buenos Aires” (Funcionaria del MFV).

Otros aspectos con los que queda asociada la tarea de los municipios son de orden político y se materializa en dos planos. Por un lado, en la mayor territorialización de las políticas y, por el otro, en el ejercicio de autonomía de los municipios frente a las autoridades¹⁷. Respecto a la territorialización se destacan dos cuestiones: una, referida al modo de desplegar la oferta programática y garantizar la llegada a la población a partir de crear sedes en las áreas críticas y/o expandir la cobertura de las prestaciones, a pesar de contar con menos apoyos de la provincia. Es el caso de las sedes de programas para jóvenes y de nodos para la prevención de la violencia de género. Al respecto, se destaca la preocupación por mantener las relaciones de proximidad. El otro aspecto remite a la dimensión política de la gestión y a las disputas de poder que pueden darse en torno a los problemas y su solución.

17 Lo territorial como nominación y como enfoque se utiliza muchas veces en reemplazo y/o sinónimo de lo comunitario. Lo territorial como categoría adquiere centralidad en su aplicación a la cuestión urbana porque permite interpretar y contener fenómenos sociales de diferente orden.

“Tenemos una imagen del 2013, inundación tremenda en la Plata, caos, San Martín fue caos, 5 mil familias inundadas, 2.500 en la Cuenca del Reconquista y 2.500 en el Medrano, la presencia del Intendente y todos los funcionarios desde el primer minuto. Hubo lugares donde la gente perdió todo en dos horas el agua fue a 1,80 y escurrió, y *eso no lo resolvíamos con dos colchones*. Pero estar ahí y poner la cara desde el primer minuto fue un ícono, y se repitió todo el tiempo. El Intendente va a todos los barrios, puede entrar a todos los barrios, tiene un diálogo, eso que es muy fuerte de un dirigente político, y nos aliviana mucho, así como entra él, podemos entrar nosotros y nos permitió estar cerca, incluso en situaciones que podemos decirle que no lo podemos resolver, yo te arrimo esta solución que sé que no te alcanza pero acá estoy con esto, eso es muy bien receptado, yo pondría una fichita ahí, a veces la política pública no se juega en si tenés recurso o no, se juega en tener equipo o no tener equipo y la actitud del equipo y además aparte si tenés equipo gol de media cancha” (Funcionario del MGSM).

El otro aspecto que remite a la dimensión política de la gestión y comprende tanto el control de las dinámicas de disputa por los recursos, como el posicionamiento de las autoridades frente a las autoridades provinciales. Al respecto, se diferencian las estrategias, ya que con los movimientos sociales se relatan instancias de acuerdo y cooperación para administrar recursos, mientras que con las autoridades los testimonios, especialmente en los municipios medianos y grandes de signo opositor, la estrategia fue poner en juego su mejor capacidad de administración y resistir la reducción de recursos a partir de su compensación y/o sustitución con recursos propios. Al respecto se destaca que en los municipios oficialistas, en las dos consultas que se pudieron hacer, se observó una mayor receptividad con el cambio de enfoque, pero en términos generales se compartía la misma visión de la preocupación por el impacto de los ajustes¹⁸.

En conclusión, se observó que en la experiencia de un número significativo de Municipios del conurbano (la mayoría de los más populosos) el enfoque de los derechos sociales adquirió una dimensión concreta a nivel local, politizada en el sentido de que superó la instancia declarativa y/o de impronta judicial y operó bajo una visión universalista y promocional de la asistencia como derecho, extensiva a campos que exceden la ayuda más urgente (de emergencia material) y comprenden el derecho a la salud, la seguridad, la recreación, el cuidado y la seguridad desde una lógica reivindicativa de los derechos adquiridos con foco en las familias (más que en las organizaciones), el género y la promoción. De algún modo, las preocupaciones manifestadas por los municipios materializaron en su desempeño la dimensión reivindicativa del vínculo, lo que potencialmente neutraliza el principio de desvinculación cuya instalación, ya vimos que no depende sólo del acceso a recursos, sino también del reconocimiento que la sociedad en su conjunto (necesite o no de ellos) puede hacer de los mismos y de quienes necesitan de ellos. La

18 La diferencia en cuanto a la disposición de recursos fue constatada, se debe decir que se tradujo en mejoras físicas de obras de conectividad y saneamiento, no de recursos para la promoción de la demanda social (que no sea con la provisión de alimentos).

preocupación por mantener las bases de un sistema de bienestar a nivel local debe ser valorada y conceptualizada. La lógica de ese sistema comprende una idea de Estado municipal de amplio desempeño y competencias donde lo material y sus componentes subjetivos forman parte de la agenda municipal, aun ante la falta de recursos descentralizados como fue lo que ocurrió en el periodo estudiado.

Conclusión

La hipótesis de partida de este trabajo refirió a que el supuesto *enlazamiento por la vía de las políticas asistenciales*, a pesar de los esfuerzos por introducir la perspectiva de los derechos sociales, sigue dominado por la matriz del mérito. Esa matriz del mérito históricamente hegemonizó este campo y tiende a persistir, aunque ya no de modo excluyente a partir de que en el propio Estado se propiciara un cambio de enfoque, que permea también la capacitación y la formación de técnicos y profesionales a largo plazo. En este sentido, la asistencia se constituyó en un campo conceptual y práctico en disputa por un ideario que asocia los derechos al bienestar colectivo y otro que propone la relación entre derechos y merecimiento.

En el llamado “enfoque de derechos” convergen argumentos clásicos referidos a la cohesión social y la función de la política social en su prosecución. Se trata de revisar cómo la construcción de un vínculo de los sectores pobres y vulnerables con el resto de la sociedad es una regularidad desde las políticas públicas que se instrumenta desde diferentes argumentaciones y, por consecuencia, se organiza también de modo diferente y articula con otras instancias del Estado y el mercado según la visión que la precede.

El fenómeno que llamamos *principio de desvinculación* se hace visible en el proceso de implementación de las políticas asistenciales y conceptualmente se inscribe en el campo problemático de la accesibilidad. Se trata de un fenómeno que se produce cuando los dispositivos que articulan necesidad y satisfactor, su génesis y cualidad diferencial, resultan relativamente ajenos o cuestionados por los sujetos destinatarios, aun valorizando la importancia de los bienes y/o consumos a los que se accede.

Los cambios de enfoque respecto a la relación entre desarrollo y bienestar que se dieron a partir de que asume el gobierno la Alianza Cambiemos tuvieron impacto tanto en el gasto social, como en su forma de implementación. En algún caso los cambios fueron velados y los ajustes progresivos, pero la combinatoria de las medidas económicas regresivas deterioraron los ingresos de la población y generaron niveles crecientes de demanda hacia el Estado.

En el caso de la provincia de Buenos Aires durante el periodo 2016-2019, se observó que los municipios asumieron un rol protagónico frente al aumento y diversificación de la demanda social. En el marco de una consulta a municipios del conurbano (segundo semestre de 2018), se observó lo que podríamos denominar como *un mecanismo de sustitución de prestaciones* sobre la

base de financiamiento propio (en correspondencia con el retiro de los recursos provinciales) y una explícita preocupación por mantener derechos adquiridos que gravitan en diferentes planos de la vida comunitaria. En tal sentido, el principio de desvinculación se presenta como una preocupación implícita que las administraciones municipales incorporan a sus estrategias de relacionamiento, buscando neutralizar ese riesgo.

Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2012). *Políticas sociales y derechos*. En L. Pautassi y G. Gamallo (Comps.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bordieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Castel, R. (1995). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Madrid: Anagrama.
- Castel, R. (2008). *El aumento de la incertidumbre*. En *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Clemente, A. (Coord.). (2014). *La pobreza como categoría de análisis e intervención*. En *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clemente, A. (Dir.). (2019). *La accesibilidad de las políticas sociales. Un universo de encuentros y desvinculaciones*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Clemente, A. (2019). *Política asistencial y accesibilidad. Nuevas desvinculaciones*. En G. Pérez Soto (Comp.). *¿Cuál es el Futuro del Trabajo?* Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Duarte, T. y Jiménez, R. E. (2007). Aproximación a la teoría del bienestar. *Scientia et Technica*. XIII, 305-310. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/849/84903752.pdf>
- Ferrante, C. (2010). El *habitus* de la discapacidad: la experiencia corporal de la dominación en un contexto económico periférico. *Revista Científica Complutense*. Vol. 47, Núm. 1. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130085A>
- Hidalgo, M. C. (1998). *Apego al lugar: ámbitos, dimensiones y estilos*. Tesis doctoral. Tenerife: Universidad de la Laguna. Disponible en: <https://tesis.bbtk.ull.es/ccssyhum/cs48.pdf>
- Moreschi Aquino, A. (2013). La Subjetividad en debate. *Revista Sociología*. Año 28, Núm. 80, 259-278.
- Murmis, M. y Feldman, S. (2002). *Formas de sociabilidad y lazos sociales*. En *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Parsons, T. (1981). *La teoría sociológica de Talcott Parsons*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Paugman, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paugman, S. (2012). Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales. *Papeles del CEIC*. Vol. 2, Núm. 82. Disponible en: <https://www.identidadcolectiva.es/pdf/82.pdf>

Las políticas sociales locales en la Argentina:

Entre la asistencia, la emergencia y la promoción social

(2003-2020)

Por Alejandro Casalis

Introducción

Desde principios de la década de 1990, la situación social y las condiciones de vida en la Argentina se han deteriorado significativamente y se ha incrementado la demanda de la sociedad civil hacia los gobiernos, nacional, provinciales y locales (Feijoó, 2003; Kessler, 2019, Salvia, 2020). Los gobiernos han implementado diversas políticas a lo largo de estas décadas con el objetivo de reducir la pobreza y el desempleo y revertir los procesos de exclusión, vulnerabilidad y desigualdad (Danani, 2017; Grassi y Hintze, 2019). Asimismo, se han desplegado diversos mecanismos de coordinación intergubernamental como también de modelos de intervención social. En este período, las políticas sociales de los gobiernos locales adquieren mayor relevancia, complejidad y diversidad dentro de la agenda de la política local. También ocupan un lugar destacado como mecanismo de contención social a nivel territorial en situaciones de crisis económicas y sociales como las experimentadas en las últimas décadas.

El objetivo de este capítulo es analizar la contribución de las políticas sociales locales al desarrollo y a la inclusión social; señalar las principales tendencias que adopta la gestión local entre orientaciones hacia la asistencia, la atención de la emergencia y la promoción social; identificar las etapas de la política social local, reflexionar sobre el rol que desempeñan los gobiernos locales durante la pandemia e indagar en las características del modelo de gestión de las políticas sociales locales. Las preguntas que guían a este trabajo son las siguientes: ¿cuáles son las características más significativas que tienen las políticas sociales locales en la Argentina? Dadas las particularidades del sistema municipal, ¿es posible afirmar la existencia de un modelo único de gestión local de las políticas sociales? Y ¿cuál es la contribución que hacen las políticas sociales locales a la inclusión social y cómo mejorar de la calidad de vida de la población en los territorios? Dos hipótesis guían

este trabajo. La primera hipótesis sostiene que las políticas sociales locales no están escindidas del modelo de desarrollo y que éstas oscilan entre la asistencia, la emergencia y la promoción social. La segunda hipótesis afirma que el modelo de gestión de las políticas sociales locales en la Argentina es heterogéneo y asimétrico y que los gobiernos locales desempeñan un rol significativo en la coordinación e implementación territorial de las políticas sociales.

En la primera parte de este capítulo, presentaremos algunos aspectos conceptuales sobre las políticas sociales y los gobiernos locales y analizamos las transformaciones en el modelo de gestión local. Adoptamos una concepción amplia de política social y consideramos que la misma no está escindida de la concepción Estado-Sociedad y del modelo de desarrollo; por lo tanto, estos últimos brindan un marco contextual en el que se despliegan las políticas sociales locales. En la segunda parte, identificaremos las principales etapas y agendas que despliegan los gobiernos locales y analizamos el rol que estos últimos adoptan durante el COVID-19. Por un lado, mostraremos la heterogeneidad y la asimetría del sistema municipal en cuanto a la implementación de las políticas sociales y señalamos algunos de los déficits de salud, vivienda y hábitat que la pandemia puso de manifiesto. Por otro lado, afirmaremos que los gobiernos locales constituyen un componente fundamental de la coordinación e implementación de las políticas sociales y desempeñan un rol destacado para atender a la cuestión social y responder en situaciones de emergencia. En la tercera parte, indagaremos en el modelo de gestión local de la política social y señalaremos los límites del mismo. Y, finalmente, formularemos algunas propuestas para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en los territorios y la contribución al desarrollo y a la inclusión social.

Las políticas sociales locales y el sistema municipal

En la Argentina, la asistencia social fue históricamente una competencia, aunque no exclusiva, de los gobiernos locales. En la práctica, se implementó como una política destinada de la población de bajos recursos. Sin embargo, en las últimas décadas el mayor reconocimiento de la autonomía municipal, la descentralización de las políticas públicas, la paulatina profesionalización de la gestión local, el empeoramiento de los problemas sociales estructurales y el aumento de las demandas de la sociedad civil dieron lugar a que los gobiernos locales ampliarán la intervención social hacia nuevos campos en la gestión local de las políticas sociales.

En términos generales, el tratamiento dado al estudio de las políticas sociales a nivel local ha sido enfocado desde una descripción del sistema municipal y del rol del municipio (Cao, Blutman, Estévez e Iturburu, 2007; Cravacuore, 2007), desde el modelo de gestión municipal (García Delgado, 1996; Cravacuore y Villar, 2014; Casalis, 2020), la modernización y la innovación en la gestión local (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Iturburu, 2007), la conformación de la agenda de los gobiernos locales (Cravacuore, 2008; Iucci, 2009), la distribución de los recursos y el financiamiento municipal (López Accotto y Macchioli, 2015), el desarrollo local y/o socio-

productivo (Arroyo, 2003; Rofman y Villar, 2006; Altschuler y Casalis, 2006) y la participación ciudadana (Pagani, 2007; Schneider y Díaz Rosaenz, 2016).

En términos más específicos, los antecedentes de la producción académica sobre las políticas sociales locales en la Argentina se podrían agrupar principalmente en tres ejes: 1) los estudios sobre la gestión de la política social local (Villar, 1999; Chiara y Di Virgilio, 2004; Catenazzi y Da Representação, 2009; Clemente, 2009; Iturburu, 2012); 2) los trabajos sectoriales sobre vivienda (Cravino, 2017; Brizuela y Campana, 2019; Musante, 2019), niñez y adolescencia (Fogli, 2019), salud (Ariovich y Jiménez, 2012; Chiara, 2012), entre otros; y 3) la implementación y la evaluación de las políticas sociales nacionales o provinciales implementadas a nivel local con participación de los gobiernos locales (Chiara y Di Virgilio, 2005; Ilari, 2005; Vuotto, 2011; Casalis, 2013; Ferrari Mango, 2019).

En este capítulo, entendemos a la política social local no sólo como el conjunto de las prestaciones de bienes y servicios para el tratamiento de la cuestión social que provee el Estado, sino también como un componente específico y diferenciado de un conjunto de políticas que hacen a la intervención social del Estado¹. La intervención social del Estado y las políticas sociales no se reducen sólo a la provisión de bienes, servicios y transferencias a la población de bajos recursos, sino que inciden en distribución del ingreso, en el mercado de trabajo, en las condiciones y calidad de vida y construye ciudadanía a nivel local. Asimismo, tanto la política social en general, como la implementada específicamente por los gobiernos locales no están dissociadas de la concepción Estado-Sociedad, del modelo de desarrollo y de las características que asume el mercado de trabajo. De este modo, el modelo de desarrollo y la configuración específica que adopta en políticas sociales brindan un marco contextual en el que se despliegan las políticas sociales locales. Con esto señalamos que las políticas sociales no están escindidas del modelo de desarrollo y que el alcance, la orientación y las posibilidades de despliegue de políticas sociales a nivel local están, al menos, condicionadas por aquél.

La Argentina posee 2.391 gobiernos locales, de los cuales 1.129 son municipios y 1.262 corresponden a otras formas de gobierno local sin jerarquía municipal (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, entre otras denominaciones que les dan las provincias sin que constituyan un tipo particular) (Cravacuore, 2016). El 81% de los gobiernos locales poseen menos de 10.000 habitantes, el 16% poseen entre 10.000 y 250.000 habitantes y sólo el 3% poseen más de 250.000 habitantes. Sin embargo, 13% de la población vive en gobiernos locales con menos de 10.000 habitantes, el 48% en municipios con una población de entre 10.000 y 250.000 habitantes y el 39% de la población en ciudades de más de 100.000 habitantes (Iturburu, 2007). Esto da cuenta de la heterogeneidad del sistema municipal y de la diversidad, asimetría y capacidades en cuanto a las políticas sociales que los gobiernos locales implementan.

1 Para profundizar en los debates sobre conceptualizaciones de políticas sociales, véase: Fleury (2002), Solano y Andrenacci (2006), Cortés y Marshall (1991), Ilari (2006), Chiara y Di Virgilio (2009), entre otros.

En el modelo tradicional de gestión local, las competencias municipales remiten al mantenimiento de la infraestructura urbana, el ordenamiento urbano y la atención social de baja complejidad. Por *atención social de baja complejidad* se entiende a la asistencia social ante situaciones de extrema pobreza, la atención primaria de la salud y la organización de las acciones de defensa civil ante situaciones de catástrofes. En este marco, los gobiernos locales tenían como competencia la asistencia social de baja complejidad, con el foco puesto mayoritariamente en la población de bajos recursos.

Desde mediados de la década de 1990, en el marco del proceso de Reforma del Estado y la descentralización de la gestión se han producido cambios significativos en el modelo de gestión municipal (García Delgado, 1996; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). Esto ha dado lugar a que en las últimas tres décadas la agenda de los gobiernos locales haya crecido sustancialmente y sumado nuevas funciones a las competencias tradicionales. Como indican Cravacuore, Ilari y Villar (2004: 12) citando a este último:

Las funciones municipales son aquellas tareas que el imaginario social asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos. Como ha señalado Villar, éstas son el producto de las demandas y requerimientos de la sociedad, las cuales no se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas variadas de acuerdo al contexto histórico (2002: 94). Las funciones se confunden habitualmente con las competencias municipales, que son aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente.

Para Cravacuore (2008), la *agenda local* es un indicador para entender las capacidades institucionales con que cuentan los gobiernos locales para desempeñar competencias y funciones. Este autor presenta una tipología de gobiernos locales en la Argentina según el tipo de agenda que desarrollan: los que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su agenda; los que se limitan a ejecutar las políticas nacionales y provinciales sin capacidad de formular sus propias agendas; y los que ejecutan una agenda tradicional. En términos generales, el sistema municipal argentino se caracteriza por una baja proporción de gobiernos locales con capacidad de elaborar y ejecutar agendas propias, y la existencia de gobiernos locales que incorporan capacidades de innovación en ciertas temáticas con el mantenimiento de una agenda tradicional.

A partir de la década de 1990, el modelo tradicional de gestión local se comienza a modificar. Surgen nuevas demandas sociales, se amplían las funciones municipales y se profesionalizan las áreas de gestión del campo de lo social. Los gobiernos locales comienzan a tener intervenciones en otras dimensiones del sistema de protección social como son la vivienda y hábitat, educación, salud, trabajo, niñez, género, etcétera. Asimismo, algunos incorporan la cuestión del desarrollo y la promoción de derechos dentro de su agenda social, al tiempo que mantienen el rol de atención social de baja complejidad como componente específico de la gestión local. No obstante, la ampliación de la agenda de la política social municipal no es homogénea en cuanto a temática, escala, inversión, estructura municipal involucrada, concepción de política social que sustenta la intervención y nivel de participación social. Sin embargo, da cuenta de la diversidad de temas

sociales sobre los que intervienen los gobiernos locales y del dinamismo y de la relevancia que ha adquirido la política social a nivel local en las últimas décadas como estrategia de inclusión social.

Etapas y agendas de políticas sociales locales en la Argentina

Como señalamos en un artículo anterior (Casalis, 2020), podemos identificar cuatro etapas históricas en la implementación de las políticas sociales locales en la Argentina. La primera etapa se extiende hasta mediados de la década de 1980 y la denominamos *de la asistencia social municipal*. La segunda etapa corresponde desde mediados de la década de 1980 hasta 2002 y la llamamos *de la ampliación de la autonomía a la “municipalización de la crisis”*. La tercera etapa se extiende desde 2003 hasta 2015 y la caracterizamos como *de las políticas socioproductivas a la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional*. Y la cuarta etapa abarca desde 2016 hasta la actualidad y la indicamos *como de la promoción de derechos a la atención de la emergencia*.

Primera etapa de la asistencia social municipal: abarca desde los orígenes del sistema municipal hasta mediados de la década de 1980. Corresponde al período en que el gobierno local tenía un rol meramente administrativo fruto del predominio del criterio autárquico por sobre el autónomo y de considerarlo una prolongación del gobierno provincial sobre el territorio. En lo social, este modelo se abocaba a la asistencia social. Tradicionalmente, operaba sobre los márgenes del sistema de protección social y estaba destinado a la atención de la población de bajos recursos puesto que suponía que las personas accedían principalmente a la protección social mediante la concurrencia en el mercado de trabajo, el acceso a las prestaciones sociales prevista por el Estado nacional (y en algunos casos provincial) y la participación en redes familiares y comunitarias.

Segunda etapa de la ampliación de la autonomía a la “municipalización de la crisis”: se extiende desde mediados de la década de 1980 hasta 2002. Esta etapa se vio caracterizada por dos procesos diferentes. Por un lado, referimos al impulso que le dieron los procesos de reforma de las constituciones provinciales de la década de 1980 y 1990 que incorporaron la autonomía municipal, y con ello, si bien no implicaron grandes cambios en el eje social respecto del modelo tradicional de gestión, asociaron la idea de la recuperación de la democracia con un sentido amplio o sustantivo de la misma que también se expresaba en términos locales. Por otro, se destaca el proceso de Reforma del Estado y la descentralización de la gestión pública a partir de la década de 1990 que tuvo como consecuencia en lo local el surgimiento de nuevas demandas de la sociedad civil y la ampliación de las funciones municipales, y lo que algunos autores llamaron “la municipalización de la crisis” (Arroyo, 2003). Esta etapa se corresponde con un momento de modernización e innovación de la gestión municipal y el auge de los estudios municipalistas, pero también con un énfasis específico puesto en políticas sociales locales vinculadas a la asistencia social y a la generación de microemprendimientos, ferias, capacitación laboral y subsidios al desempleo, entre otros (Villar, 2007).

Tercera etapa de las políticas socioproductivas a la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional: se extiende desde 2003 hasta 2015. Se corresponde con las políticas generadas durante la primera década del siglo XXI en el marco de las derivaciones de la crisis del 2001 y el énfasis puesto en las políticas de desarrollo socioproductivo y de economía social y solidaria que procuraban articular trabajo, empleo y capacitación laboral con inclusión social y desarrollo local. En un primer momento de esta etapa (2003-2009), se destacaron las políticas locales articuladas a políticas nacionales como por ejemplo las socioproductivas con eje en el desarrollo local, la economía social y solidaria, la promoción de Oficinas Locales de Empleo y la creación de Parques Industriales, entre otras.

En un segundo momento (2009-2015) se comenzó a evidenciar un proceso de recentralización estatal (De Piero, 2013; Cravacuore, 2014; Casalis, 2017) que tuvo implicancias específicas sobre la gestión social local a partir de algunas políticas como la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja, la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC) para la implementación de políticas nacionales de desarrollo social y de salud, entre otros. Estas políticas nacionales, por una parte, acotaron el rol de los gobiernos locales en la prestación de políticas sociales, pero, por otra parte, introdujeron el debate sobre el ciudadano como sujeto de derecho y no como mero receptor o beneficiario de políticas sociales.

Cuarta etapa de la promoción de derechos y la recentralización del Estado nacional a la atención de la emergencia: se extiende desde 2016 hasta la actualidad (el año 2020) aunque se caracteriza por dos momentos muy diferenciados. El primer momento remite a las políticas implementadas desde 2016 y hasta 2019 donde, como tendencia se evidencia una simplificación (e incluso involución) de la agenda de las políticas sociales locales hacia políticas de asistencia (aunque no necesariamente el abandono de algunas políticas de promoción ya instaladas) destinadas a responder a la emergencia social y deterioro de las condiciones de vida de la población con motivo del aumento de la pobreza, el desempleo y la caída de la actividad económica a partir del cambio en el modelo de desarrollo. Nos referimos a un retorno a la idea de “municipalización de la crisis” donde el gobierno local se ubica como la primera (y en algunos casos la única) instancia de contención social ante la crisis económica que igualmente lo desborda. Adopta un rol activo en cuanto a las políticas alimentarias, la asistencia a los comedores comunitarios y escolares, la promoción del autoempleo, el emprendedurismo, entre otros. También asume una mayor presencia territorial para desactivar posibles focos de conflictividad, despliega estrategias propias para la mediación ante situaciones de implosión social y articula políticas públicas con los diferentes niveles de gobierno para la atención de la cuestión social. Si bien, en esta etapa los gobiernos locales tratan de no abandonar ciertas iniciativas más progresivas, lo cierto es que el deterioro de la situación económico y social conlleva a un desplazamiento de la figura del sujeto de derecho por la del beneficiario de la política social.

El segundo momento refiere a las políticas implementadas desde fines de 2019 y durante el año 2020. Hasta la aparición del COVID-19, la política social local está marcada por la atención

de la emergencia alimentaria, laboral y habitacional². Sin embargo, adopta un nuevo enfoque de política social que reinstala la figura del sujeto de derecho y se corresponden con el cambio de gobierno a nivel nacional y en algunas provincias y municipios. Con la pandemia la política social local se orienta a atender la emergencia que ésta genera. Se refuerza la política asistencial, alimentaria, el fortalecimiento de los comedores comunitarios, se generan articulaciones con la economía social, solidaria y popular para el despliegue de estrategias territoriales y se desarrollan políticas sanitarias, como analizaremos a continuación.

II.1. La política social de los gobiernos locales en la pandemia

Durante los primeros meses de la pandemia se observó un aumento de la cooperación, tanto entre los niveles jurisdiccionales nacional, provincial y local, como entre el provincial y local en cada una de las provincias, por temor a los efectos sanitarios y políticos (pérdida de legitimidad) que podría haber tenido un mal manejo de la misma. Luego, con la prolongación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el aumento de los costos económicos y políticos se fue debilitando la cooperación intergubernamental y el sistema volvió a la falta de coordinación. Esto fue más evidente en la relación entre el nivel nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante, también se fue dando “de hecho” entre el nivel nacional y algunos gobiernos provinciales. Estos últimos presionados por los reclamos de apertura de actividades y por los problemas fiscales que acarrearaban desde antes de la pandemia y que se profundizaron en ésta. Asimismo, la pérdida de coordinación y la tensión política entre los gobiernos provinciales y sus respectivos gobiernos locales se puso de manifiesto por los motivos mencionados en la relación entre el gobierno nacional y los provinciales.

La coordinación inicial se basó en el liderazgo presidencial y se vio favorecida por el rol que asumió el Estado Nacional durante la pandemia, al centralizar la inversión en infraestructura (construcción de hospitales móviles especializados en COVID-19, ampliación y equipamiento de Unidades de Terapia Intensiva, construcción y armados de pabellones de internación para pacientes leves). Además tuvo un rol destacado en la compra y distribución de equipamiento (ventiladores y respiradores artificiales, aparatología y equipos y la preponderancia en la compra de insumos críticos como *test* y reactivos), como también al liderar la coordinación de las políticas durante la pandemia (establecer las fases del ASPO, los criterios epidemiológicos, los protocolos

2 A nivel nacional, la política social se centra en la lucha contra el hambre, el fomento de la economía popular a partir de la articulación entre trabajo y políticas sociales y las expectativas en cuanto a las políticas de mejoramiento de barrios populares y de acceso a la vivienda.

de apertura de actividades económicas y sociales, la asistencia económica mediante diferentes políticas de transferencia de ingresos³, etcétera).

Por su parte, las provincias y los municipios tuvieron a su cargo la atención de los pacientes, la implementación de las políticas a nivel territorial (testeos, compras de insumos hospitalarios, asistencia social, **campañas** de prevención, etcétera). En lo particular, aquellos municipios que cuentan con un sistema de salud más complejo y que disponen de hospitales propios asumieron tareas más significativas en cuanto a equipamiento⁴. Al margen de casos particulares, los gobiernos locales mostraron capacidad de respuesta a la emergencia, reorganizaron la gestión local en función de las nuevas prioridades y ampliaron su repertorio de políticas. La pandemia revalidó ante la ciudadanía la legitimidad de los gobiernos locales a través de gestión territorial.

A continuación, presentamos una sistematización, no exhaustiva, aunque representativa de la diversidad y multiplicidad de iniciativas que desplegaron los gobiernos locales, en base a entrevistas realizadas a funcionarios municipales y a especialistas en gestión local y a la información proporcionada por algunos intendentes en su participación en Foros especializados. Este relevamiento se complementó con la consulta de fuentes primarias de los municipios y de fuentes secundarias como el Informe elaborado por Capello, Beltramino y Zabala (2020)⁵, los datos del Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y portales de noticias.

Los municipios con mayor capacidad de gestión, presupuesto, recursos, estructura y población desplegaron mayor cantidad y diversidad de iniciativas. Sin embargo, los gobiernos locales con menor capacidad también incorporaron el COVID-19 dentro de la agenda de políticas sociales. Agrupamos las políticas locales bajo los siguientes ejes:

Los **mecanismos para la coordinación de acciones locales**: la creación de instancias para el monitoreo, la evaluación y la toma de decisiones integrales durante la pandemia, mediante la creación de Comité de Crisis, Consejo para el Manejo del Riesgo, Mesas de articulación público-privada, entre otros.

3 Para indagar en este punto, véanse: “Las Medidas económicas COVID-19” disponible en el Portal del Ministerio de Economía de la Nación, “los informes del Observatorio del Conurbano” de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria (OPPESS).

4 A modo de ejemplo, podemos mencionar el caso de Malvinas Argentinas, Morón, San Isidro u Olavarría en la provincia de Buenos Aires y el caso de ciudades medianas y grandes en varias provincias de la Argentina.

5 Los autores relevaron 590 iniciativas realizadas por 50 gobiernos locales ubicados en la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, en localidades de más de 50.000 habitantes, aunque también se relevaron experiencias de localidades con menos habitantes.

Las **estrategias para fortalecer los sistemas de salud**: la incorporación de camas de aislamiento extra-hospitalarios, la contratación de personal médico y de enfermería, la reestructuración de los sistemas de salud, el despliegue de equipos médicos y de atención de la salud en los territorios, el seguimiento telefónico de pacientes, la realización de hisopados, el control de asintomáticos, el desarrollo de plataformas y “app” para autotesteo y georreferenciación, entre otros.

El **desarrollo de capacitaciones y de campañas de concientización**: destinadas al personal de salud municipal, a referentes barriales, de organizaciones sociales, y a la comunidad en general con el objetivo de concientizar en prácticas preventivas.

La **elaboración de protocolos sanitarios**: destinados a garantizar la prevención y distanciamiento social en espacios públicos o lugares de gran concurrencia como en las zonas bancarias, las principales calles comerciales y lugares públicos, en geriátricos, centros comunitarios, en el transporte público, y disposiciones y pautas de trabajo para proteger a los empleados públicos municipales, entre otros.

Las **políticas preventivas y de asistencia destinadas a grupos vulnerables**: la conformación de redes de contención psicológica para tratar los problemas que generó la pandemia, estrategias de aislamiento barrial, prevención y asistencia en casos de violencia de género, medidas para asistir y acompañar a adultos mayores, asistencia alimentaria en comedores comunitarios, entrega de raciones y bolsones de comida, conformación de una red de puntos solidarios para asistencia alimentaria, disponibilidad de contenidos educativos y de entretenimiento para niños y adolescentes.

Las **iniciativas destinadas al apoyo educativo**: se destaca la generación de contenidos audiovisuales educativos, la distribución de cuadernillos y materiales educativos para los alumnos que no tienen acceso a internet, la capacitación de docentes para dar clases virtuales y la tutoría en línea para alumnos, acceso a internet mediante puntos WiFi gratuitos, entre otros.

Las **políticas socioproductivas y laborales**: la confección de camisolines y tapabocas para uso local por parte de trabajadores autogestivos de la economía social, solidaria y popular, las ferias y mercados de alimentos de la economía popular, asistencia financiera, microcrédito y exención de tasas, las políticas de recolección y reciclado de residuos con cooperativas de trabajo, el uso del comercio local con preferencia de cooperativa y productores locales, los cursos de capacitación en oficios bajo la modalidad a distancia, el control de precios máximos en locales comerciales, el desarrollo de plataformas municipales y “apps” de comercio electrónico para facilitar las ventas de productores y comerciantes locales.

Por otra parte, la pandemia puso de manifiesto la asimetría entre los municipios de sus sistemas de salud y de sus capacidades para dar respuestas hospitalarias a la crisis del COVID-19. El sistema de salud está organizado bajo la lógica de la atención municipal de baja complejidad y la derivación de los pacientes a las capitales de provincia o las ciudades de referencia de cada región sanitaria para las prestaciones de alta complejidad. Por lo tanto, a nivel local no dispone de una dotación adecuada de equipos profesionales especializados ni de camas en las unidades

de terapia intensiva en relación a la cantidad de población para responder a enfermedades de este tipo. Esto hizo que el sistema, que ya mostraba serias limitaciones, colapsara en algunas ciudades y áreas metropolitanas, mientras que alcanzó niveles críticos en todas las provincias. Es necesario repensar el esquema de atención primaria municipal y dotarlo de mayores capacidades profesionales (más cantidad de médicos y enfermeros) e inversión en infraestructura de mediana u alta complejidad que acompañe la evolución del crecimiento de la población y la atención de enfermedades de este tipo.

También evidenció los problemas de hábitat y vivienda, trabajo, condiciones de vida, infraestructura y transporte que existen en las áreas metropolitana y en las grandes ciudades. En particular, hizo visible el problema de la vivienda y la falta de acceso a la tierra. El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) registró en 2018 más de 4200 barrios populares y asentamientos precarios en localidades de más de 10.000 habitantes todo el país donde se estima que viven más de 3.500.000 de personas. En el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) aproximadamente 1.500.000 de personas tiene problemas de vivienda y esto equivale al 10% de la población de la región. Es necesario desplegar políticas masivas de autoconstrucción y de mejoramiento de vivienda, como prioridad de gestión y crear un fondo específicos y redireccionar el financiamiento con criterios solidarios en todos los niveles gubernamentales, que den respuesta de forma urgente e integrada al problema habitacional, al desempleo y a la pobreza en los sectores populares, y en particular en los jóvenes, y a la falta de reactivación económica local.

La gestión local de las políticas sociales reafirma el rol de los municipios en la implementación de políticas sociales, la capacidad de articulación intergubernamental, la contribución a la inclusión social y la mejora de la calidad de vida en un contexto de incertidumbre como el generado por la pandemia.

III. Las políticas sociales locales y el modelo de gestión municipal

En base a la identificación de etapas, agenda y políticas realizadas en el apartado anterior, nos preguntamos: ¿cuáles son las características que asume el modelo de gestión local de las políticas sociales en la Argentina? ¿Cuáles son los límites del sistema municipal para dar respuesta a la demanda de la sociedad por mejores prestaciones sociales, en un marco de deterioro estructural de la situación social como evidencia la Argentina en las últimas décadas?

La gestión local de las políticas sociales se ha vuelto más compleja y sofisticada en los últimos veinte años. Las áreas sociales se han profesionalizado, han diversificado las temáticas que abordan e incorporando en el diseño e implementación de las políticas nuevas conceptualizaciones sobre el sujeto destinatario de las mismas que desplazan la figura tradicional y pasiva del beneficiario por la del sujeto de derecho. También las políticas sociales se conciben como un mecanismo de participación y de construcción de ciudadanía a nivel local. Sólo basta revisar los

organigramas de las áreas sociales municipales y los diseños de sus políticas para constatar esta diversificación de temáticas y modificación de las conceptualizaciones generales de las mismas. Asimismo, los gobiernos locales asumen una mayor presencia en territorio con políticas de asistencia e inclusión social para los sectores más vulnerables.

No obstante, de un análisis estructural del sistema municipal podemos señalar que en la Argentina no existe un modelo de gestión de políticas sociales locales que sea aplicable a todos los gobiernos locales. A nivel de sistema, las políticas implementadas por los gobiernos locales muestran las siguientes características:

- i) *Heterogeneidad de agenda entre los gobiernos locales*: se observa un abanico amplio de prioridades y temas que abordan los gobiernos locales en la Argentina. Algunos presentan una agenda vinculada al modelo tradicional de asistencia social y otros en cambio adoptan políticas innovadoras. Unos poseen una agenda focalizada sólo en algunos temas y otros en cambio abarcan una mayor variedad de temas y de prestaciones que van desde la asistencia social a las políticas de bienestar. Asimismo, ciertos gobiernos locales reproducen la lógica del beneficiario de la política social, mientras que otros adoptan un enfoque de promoción de derechos y la construcción de ciudadanía a nivel local.
- ii) *Diversidad de políticas al interior de las áreas sociales de los gobiernos locales con déficit de cobertura y de calidad de la prestación*: los gobiernos locales presentan diferentes niveles de alcance, complejidad y capacidades de gestión de sus políticas sociales. De este modo, conviven áreas, programas y equipos técnicos altamente profesionalizados, progresistas e innovadores, junto con otros que despliegan políticas tradicionales y reproductoras del *status quo*, en un contexto general (actual y pasado) marcado por un déficit de cobertura, de recursos y, en la mayoría de los casos, de la calidad de las prestaciones que provee.
- iii) *La existencia de competencias concurrentes entre los diferentes niveles jurisdiccionales y problemas de coordinación entre ellos*: los niveles de gobierno nacional, provincial y local tienen competencias concurrentes sobre la mayoría de las políticas sociales. Esto, por un lado, favorece la ampliación de la agenda porque le permite a los últimos diversificarse sobre cuestiones no abordadas por otros niveles de gobierno o complementarse con estos últimos. Por otro, tensiona el modelo de gestión local en la medida que hace difusa la distribución de responsabilidades, introduce ineficiencias en la asignación de recursos y genera problemas de coordinación de políticas.

Existen motivos internos y externos a los gobiernos locales que explican la ausencia de un modelo común de gestión municipal y la heterogeneidad de agendas y la diversidad de políticas que implementan. Dentro de los primeros, identificamos la existencia de gobiernos locales con diferentes estructuras y capacidades de gestión, diversidad en cuanto a la disponibilidad de financiamiento propio y el acceso a recursos transferidos desde otros niveles jurisdiccionales para desplegar políticas y variaciones en cuanto a las demandas de la sociedad civil a nivel local. Den-

tro de los segundos, mencionamos que la ausencia de un modelo común de gestión de la política social local en la Argentina se deriva de la organización del régimen municipal como competencia provincial lo cual introduce especificidades en cada provincia, de la existencia de un régimen de coparticipación nacional y provincial que limita el desarrollo más plenamente de las competencias y funciones de los gobiernos locales, de un déficit en la coordinación interjurisdiccional de las políticas sociales y de diferencias en el acceso de los gobiernos locales a la oferta de políticas provinciales y nacionales. Esta caracterización nos lleva a plantear que estamos frente a un agotamiento del actual modelo de gestión local de las políticas sociales en cuanto a su capacidad de dar respuesta en términos de inclusión, desarrollo y ampliación de ciudadanía.

Los principales límites del modelo de gestión local de la política social que nos permiten sostener la anterior afirmación son los siguientes:

- La existencia de competencias concurrentes entre diferentes jurisdicciones tensiona al modelo de gestión de las políticas sociales locales en la medida que genera problemas de coordinación de políticas, hace difusa la distribución de responsabilidades e introduce ineficiencias en la asignación de recursos.
- Las políticas financiadas por el gobierno nacional y provincial por lo general se diseñan desde la oferta y no contempla la heterogeneidad de gobiernos locales y la diversidad de problemáticas sociales locales y regionales en la Argentina. Esto condiciona y/o redirecciona la agenda local hacia los recursos disponibles y desplaza el diseño de políticas que respondan a las demandas y a las necesidades locales de desarrollo e inclusión social.
- El desfinanciamiento crónico del sistema municipal refuerza la dependencia económica y política a los niveles nacionales y provinciales para el diseño y la implementación de las políticas sociales.
- La demanda social, en un contexto de restricción externa, crisis económica, agravamiento de los problemas sociales estructurales y deterioro de los indicadores sociales (agravados por la pandemia) excede la capacidad de respuesta de la gestión local: los reclamos de la ciudadanía por asistencia social, salud, trabajo, vivienda, hábitat e infraestructura urbana, entre otros, pujan por la ampliación de las funciones municipales en un escenario de baja capacidad económico-financiera, técnica y de infraestructura local para la atención de la demanda social.

De este modo, la política social local en la Argentina combina asistencia social con la promoción de derechos. En contexto de crisis se vuelca en hacia la atención de la emergencia, relega la lógica del sujeto de derecho y abandona un componente central en su vínculo con la sociedad como es la contribución a la construcción de ciudadanía.

Recomendaciones y conclusiones

En términos de propuestas, creemos que un aspecto central es introducir criterios de equidad en la distribución y redistribución de recursos para dotar de mayor financiamiento a aquellos gobiernos locales que presentan peores indicadores sociales, asegurando un financiamiento acorde a esa problemática y mejorar la coordinación interjurisdiccional para ampliar la eficiencia y cobertura del modelo de gestión de las políticas sociales locales, sin perder márgenes de autonomía para definir políticas locales. Para ello, algunas propuestas podrían contemplar los siguientes aspectos:

- Redefinir competencias entre los diferentes niveles interjurisdiccionales, asignando para el nivel nacional o provincial las políticas que exceden las capacidades económicas y/o técnicas de los gobiernos locales como las de construcción de viviendas, hábitat, transferencia de ingresos con carácter (cuasi) universal y las de infraestructura y equipamiento hospitalario y de educación;
- Reservar para los gobiernos locales el diseño, implementación y financiamiento de las políticas sociales en donde el abordaje territorial, la proximidad, la pronta capacidad de respuesta y la articulación con actores locales sea un aspecto fundamental para el logro de sus objetivos dentro de una estrategia inclusión y de construcción de ciudadanía;
- Poner en debate el desanclaje existente entre el modelo de desarrollo, la estructura socioproductiva y la política social local. Asimismo, cuestionar el rol asistencialista de ésta última en el marco de un replanteo de la estrategia de intervención de los gobiernos locales basada en criterios de promoción de derechos que contribuyan a revertir la desigualdad funcional, intergeneracional y espacial en el marco de políticas de inclusión y construcción de ciudadanía.

A modo de conclusiones, en este capítulo, consideramos a la política social local no sólo como las prestaciones de bienes y servicios que realizan los gobiernos locales para el tratamiento de la cuestión social, sino también como un componente específico y diferenciado de un conjunto de políticas que hacen a la intervención social del Estado.

En primer lugar, presentamos algunos aspectos conceptuales sobre las políticas sociales y los gobiernos locales y analizamos las transformaciones en el modelo de gestión local. Consideramos que la misma no está escindida de la concepción Estado-Sociedad y del modelo de desarrollo y, por lo tanto, estos últimos brindan un marco contextual en el que se despliegan las políticas sociales locales.

En la segunda parte, identificamos las principales etapas y agenda de la política social local. También sistematizamos, de forma no exhaustiva, aunque bastante representativa, las principales políticas sociales que implementaron los gobiernos locales en la pandemia. Señalamos que las políticas sociales locales oscilan entre asistencia, la promoción de derechos y la atención de la emergencia. El COVID-19 revalorizó el rol del gobierno local en la atención de la cuestión social,

aunque también puso de manifiesto la heterogeneidad, la asimetría y los límites del sistema de salud y los problemas de hábitat y de vivienda.

En la tercera parte, señalamos que no existe un modelo único de políticas sociales locales en la Argentina. Por el contrario, la agenda social de los gobiernos locales es diversa y heterogénea. En ella confluyen competencias concurrentes entre diferentes niveles jurisdiccionales y está supeditada tanto a factores internos como a externos que operan sobre ella y condicionan su desempeño.

Finalmente, señalamos el aporte destacado que realizan los gobiernos locales para atender a la cuestión social y responde en situaciones de emergencia. También, afirmamos que el actual modelo de políticas sociales locales muestra signos de evidente agotamiento. Se requiere una redefinición del sistema municipal (en el marco de un replanteo del modelo de desarrollo y del rol de los gobiernos locales en términos territoriales y dentro del esquema federal) para reorientar las intervenciones desde prácticas asistencialista y de emergencia hacia la inclusión y la promoción social.

Referencias bibliográficas

- Ariovich, A. y Jiménez, C. (2012). *La atención desde la urdimbre de los servicios locales: un contrapunto entre los municipios de Malvinas Argentinas y San Fernando*. En M. Chiara (Comp.). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). *Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Brizuela, F. y Campana, M. (2019). Entre la integración subordinada y la relegación social-urbana. El caso del “Certificado de Vivienda Familiar” en la ciudad de Rosario”. *Revista Ciudadánias*. Núm. 4.
- Capello, M., Beltramino, C. y Zabala, A. (2020). *Rol de los gobiernos locales en una pandemia: el caso de Argentina con el COVID-19. Documento de trabajo*. Año 24 - Edición N° B 195. Córdoba: Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cao, H., Blutman, G., Estévez, A. e Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública argentina. Nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Casalis, A. (2020). *Políticas sociales y gobiernos locales en Argentina: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos de la inclusión y la promoción de derechos*. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.). *Gobierno, políticas y gestión local en Argentina* (pp. 119 a 131). Bernal: UNQ.

- Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010). *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 13, Núm. 21, 64-91.
- Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Revista Divulgatio*. Núm. 3.
- Catenazzi y Da Representação (2009). *Acerca de la gestión de la proximidad*. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. (Comp.). (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2004). La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina). En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2005). *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Clemente, A. (2009). Los municipios como sujetos de la planificación social. *Revista Observatorio Social*. Núm. 25.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo: Argentina 1890-1990. *Revista Estudios del Trabajo*. 1, 21-46.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2008). *Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina*. En M. G. Molina (Coord.). *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) - CONICET.
- Cravacuore, D. (2014). *La recentralización emergente en América Latina*. En C. Fidel y A. Villar (Comps.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.

- Cravacuore, D. (2016). *Gobiernos Locales en Argentina*. En C. Vial Cossani y J. M. Ruano De La Fuente (Comps.). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). Santiago: CLAD - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Editorial UNQ.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). *Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local*. En AA.VV. *Treinta años de Democracia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravino, Ma. C. (2017). La cuestión de la vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2002-2008). *Revista Ciudadanías*. Núm. 1.
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*. Núm. 37.
- De Piero, S. (2013). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18, Núm. 30, 169-179.
- Ferrari Mango, C. (2019). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” en el distrito de La Matanza. *Revista Ciudadanías*. Núm. 4.
- Feijoó, Ma. del C. (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fleury, S. (2002). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: BID-INDES.
- Foglia, C. (2019). Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el Conurbano Bonaerense. *Revista Ciudadanías*. Núm. 4.
- García Delgado, D. (1996). *Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión*. En D. García Delgado (Comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC-UBA.
- Grassi, E. y Hintze, S. (Comps.). (2019). *Las tramas de las desigualdades. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ilari, S. (2005). *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”*. Washington: BIDINDES.
- Ilari, S. (2006). Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la gestión social. *Revista Circunstancias*. Año IV, Núm. 11.
- Iturburu, M. (2007). *La modernización en los municipios argentinos*. En D. Cravacuore, y R. Israel (Comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Autónoma de Chile.
- Iturburu, M. (2012). Nuevas tecnologías en áreas no tradicionales: de la admisión administrativa a los servicios sociales y sanitarios de la Municipalidad de Olavarría. Artículo presentado en el *XI Congreso de REDMUNI*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Iucci, M. (2009). La definición local de la problemática social. La conformación de la agenda de gobierno en un municipio de la provincia de Buenos Aires. *Revista Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión del Estado*. Núm. 12.
- Kessler, G. (2019). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López Accotto, A. y Macchioli, M. (Coord.). (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ministerio de Economía de la Nación. *Medidas económicas COVID-19*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19>
- Musante, F. (2019). ¿Cómo es posible que una toma de tierras se convierta en un barrio popular planificado? Condiciones y actores intervinientes en un caso de la periferia de la ciudad de La Plata. *Revista Ciudadanías*. Núm. 4.
- Pagani, Ma. L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. *Revista Cuestiones de Sociología*. Núm. 4.
- Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=13507
- Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria (OPPESS). Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria. Disponible en: <http://oppeps.org/#/>
- Rofman, A. y Villar, A. (Comps). (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Nacional de General Sarmiento - Editorial Espacio.
- Schneider, C. y Díaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación local: debates teóricos y análisis empíricos de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista RIEM*. Núm. 13, 139-169.
- Salvia, A. (Coord.). (2020). *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Villar, A. (1999). Políticas sociales municipales, limitaciones y asistencialismo. *Revista POSTData*. Núm. 5, 173-190.
- Villar, A. (2002). *Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales*. En D. Cravacuore (Comp.). *Innovación en la gestión municipal*.

Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el Desarrollo Local*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.

Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/Programa Regional para la promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina.

El legado socioasistencial del gobierno de Cambiemos (2016-2019)

Por Ana Logiudice

A modo de introducción

La victoria electoral obtenida por la Alianza política “Cambiemos” en 2015 se cimentó sobre la base de un discurso que combinaba apelaciones a la necesidad de cambio y, a la vez, sobre la promesa de dar continuidad a algunas de las políticas del gobierno anterior, como la Asignación Universal por Hijo (AUH), y también la de alcanzar la “pobreza cero”. Habiendo transcurrido los cuatro años de mandato, este capítulo se propone desentrañar en qué medida el proyecto político macrista cumplió con las promesas señaladas, analizando si se produjeron reorientaciones significativas de la política asistencial, así como su contribución a la reducción de la pobreza. Finalmente, este capítulo relaciona el legado socioasistencial del macrismo con las medidas tomadas por el gobierno electo en 2019, caracterizando el escenario en el que se inscribe la actual pandemia. Para ello, el documento centra su análisis en las principales intervenciones que dieron carnadura a la política asistencial durante el gobierno kirchnerista, en especial, aquellas surgidas desde 2009 en adelante, que resultaron decisivas para reconfigurar los alcances de la política social asistencial argentina en décadas recientes. Asimismo, se incluyen en el análisis aquellas intervenciones asistenciales más relevantes específicamente generadas por el gobierno de Cambiemos. Las variables sobre las que centrará el análisis propuesto son especialmente tres: la evolución cuantitativa de cobertura, la variación de los montos transferidos¹ y, finalmente, la relevancia presupuestaria de las intervenciones y programas analizados². Este análisis será puesto en relación a los cambios institucionales experimentados por los programas, abordados a partir de un análisis documental de la normativa de los mismos, así como con entrevistas realizadas a informantes clave.

1 Para estimar la evolución real se consideran los montos vigentes a diciembre de 2019, antes de la actualización que se produce a lo largo de ese mes en el caso de la mayoría de las prestaciones. No se tiene en cuenta los montos adicionales pagados en forma excepcional.

2 Para realizar este análisis se utiliza la información emanada de la Cuenta de Inversión, excepto para el año 2019. Como la Cuenta 2019 no se encontraba disponible al momento de realización del presente trabajo, se utilizan los datos del Presupuesto.

De acuerdo a la perspectiva teórica asumida, en este trabajo se entiende a *la política asistencial* como un conjunto de intervenciones pertenecientes al sistema de distribución secundaria del ingreso destinadas a atender a los sujetos que no se encuentran amparados por las protecciones que emanan de la relación salarial formal. De este modo, la política asistencial representa un tipo específico de política social que incluye, más allá de su filiación institucional, algunas intervenciones que se gestionan desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Asimismo, se parte de la premisa que durante el período kirchnerista la asistencia social no sólo conservó el carácter masivo que había adquirido durante la crisis de los años 2001/2002, sino que algunas de sus prestaciones –fundamentalmente la AUH– adquirieron una definición institucional en términos de derecho. Esas y otras intervenciones dieron una forma asegurada a la asistencia social, mejorando la situación de los hogares –especialmente, los indigentes–, pero sin abandonar aquello que denominamos como estrategia de activación (Gilbert, 2002)³. Ello se debió a la persistente limitación de los montos transferidos, que evitó que las prestaciones tuvieran mayores efectos sobre la disponibilidad de la fuerza laboral y la dinámica del mercado de trabajo (Logiudice 2017; 2018).

Como resultado de la indagación efectuada, es posible concluir que, aunque la asistencia alcanzó una extensión considerable, el carácter más “asegurado” que la misma había adquirido en el período previo se redujo en forma considerable debido, especialmente, a la depreciación de los recursos transferidos a los hogares. En este orden de ideas, se argumentará que esta reducción de montos forma parte de una política más general de profundización del proceso de activación de la fuerza de trabajo, que constituye un rasgo esencial del proyecto neoliberal, definido como aquel que busca reconstruir la autoridad del capital frente al trabajo (Harvey, 2015; Piva, 2017).

El presente capítulo se encuentra organizado en tres secciones. En la primera de ella se analiza la evolución de las transferencias monetarias condicionadas, mientras que en la segunda parte se aborda el devenir de los programas de empleo subsidiado. En la tercera sección se efectúa un balance de la gestión y sus efectos y señalan las nuevas medidas tomadas por el gobierno entrante. Finalmente, se exponen las conclusiones.

3 Se entiende como *política de activación de los trabajadores* al conjunto de mecanismos que contribuyen a promover la participación de los trabajadores en los mercados de trabajo en condiciones de flexibilidad y precarización. Entre ellos se cuentan la selectividad y la focalización de las prestaciones en la población pobre e indigente, la discrecionalidad de los mecanismos de acceso, el bajo monto de las prestaciones, el carácter transitorio de su vigencia, la multiplicación de obligaciones impuestas a los perceptores, etcétera.

Las transferencias monetarias condicionadas.

La Asignación Universal por Hijo: extensión progresiva y refuerzo de condicionalidades

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue creada en el año 2009. Consiste en la extensión del régimen de asignación a familiares de los trabajadores formales a los hijos e hijas de los trabajadores desocupados e informales, con salarios menores al Mínimo, Vital y Móvil⁴. Para percibir la AUH, la madre, devenida titular de la prestación, debe acreditar en cumplimiento de controles de salud y la asistencia escolar de los niño/as. En 2011, el beneficio fue extendido a las mujeres embarazadas⁵. La creación de esta herramienta implicó un punto de inflexión en la política social argentina ya que, a diferencia de otras, no está sujeta a cupo. Se trata, pues, de una intervención universal al interior de un “universo focalizado” (Arcidiácono, Barrenechea y Strachnoy, 2011: 11). Asimismo, la medida no está limitada por la disponibilidad de recursos presupuestarios, careciendo también de plazos prefijados para su duración. Implicó, en este sentido, la creación de un instrumento durable y permanente de estabilización de ingresos que en otras investigaciones se ha considerado considerado como la expresión más acabada de un proceso de “aseguración de la asistencia” (Logiudice, 2017; 2018).

Tal como declaró durante la campaña electoral, el gobierno macrista, lejos de dismantelar o reducir los alcances cuantitativos de la AUH, procedió a su ampliación. En este sentido, una de las primeras medidas que tomó fue la eliminación de las incompatibilidades que hasta el momento existían entre la AUH y la percepción de los programas de empleo⁶. La misma se tomó en forma más o menos concomitante a la decisión de incorporar a los trabajadores Monotributistas al Régimen de Asignaciones Familiares de los trabajadores formales. El gobierno receptó así las críticas que los especialistas efectuaban al sistema de asignaciones ampliado en 2009 y se tradujo en el incremento de 318.163 beneficiarios en el lapso de un año (CEPA, 2017: 2).

La política de ampliación de la AUH fue sostenida por el gobierno a lo largo de todo su mandato. En conjunto con el Banco Mundial – que acordó un préstamo a tal efecto – y UNICEF, la ANSES desplegó operativos destinados a incorporar a la población –entre otros, de origen indígena– que, cumpliendo con los requisitos, enfrentaba obstáculos para acceder a la AUH. Esta política se basaba en un diagnóstico según el cual el problema de esta prestación era pues la existencia de “errores de exclusión” de población potencialmente beneficiaria (Reyes, 2019). Este tipo de

4 Dto. 1602/09.

5 Dto. 446/11.

6 Art. 11° del Dto. 593/2016.

diagnóstico se mantuvo e incluso se reforzó a partir de la creación de la Dirección General de Proyectos de Niñez, Adolescencia y Juventud en el ámbito de la ANSES cuya conducción, un año más tarde, sería encomendada a una funcionaria proveniente de la Coalición Cívica. Su intervención se abocó a conformar la denominada “RED AUH”, integrada por organismos de diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno. Como parte de esta Red, se promovió el denominado “abordaje integral”, para facilitar el levantamiento de las barreras de acceso, así como el componente “información”, que tenía por finalidad el intercambio de datos para simplificar los trámites que debían realizar las familias y acreditar el cumplimiento de condicionalidades (Reyes, 2019). Cabe señalar, sin embargo, que esta estrategia de ampliación sostenida no impidió la aplicación paralela de una política de suspensiones tendiente a reforzar el cumplimiento de las condicionalidades educativo-sanitarias que establecía la normativa vigente, en línea con lo que planteaba el Banco Mundial⁷.

En noviembre de 2019 la cobertura de la AUH era de 4.188.734 niños y niñas (ANSES, 2019), lo que supone un incremento del 12% a lo largo del período analizado. En este sentido, como bien indican Beccaria y Costa, “la AUH no sólo continuó vigente, representando la política de transferencia de ingresos que más protección brinda a niños, niñas y adolescentes, sino que se ha visto fortalecida (2019: 122).

Tres órdenes de razones permiten explicar la continuidad otorgada por el macrismo a estas políticas, contra todo pronóstico. En primer lugar, como ya se dijo, obedeció a la necesidad de dar credibilidad al *slogan* de campaña según el cual el nuevo gobierno se proponía alcanzar la “pobreza cero”. En segundo lugar, con la AUH el gobierno buscaba contener a uno de sus mayores aliados políticos, esto es, la Coalición Cívica, algunos de cuyos integrantes habían sido impulsores del Ingreso Ciudadano a la Niñez, es decir, de políticas emparentadas con la AUH. Pero lo que es más importante, la continuidad y extensión de la AUH se debió a las virtudes que esta herramienta de intervención ofrecía al espacio político de Cambiemos en el gobierno. Mientras que para las fuerzas políticas progresistas –y los analistas enrolados en ellas– la AUH resultaba una intervención superadora puesto que se instituía en un nuevo derecho social (Danani y Hintze, 2010), para el macrismo las ventajas eran las de constituir una política de transferencia de carácter estable, adecuadamente focalizada en la población vulnerable (más allá de su extensión)⁸, sin impacto sobre la dinámica del mercado de trabajo y, por último, carente de intermediarios y estructuras clientelares.

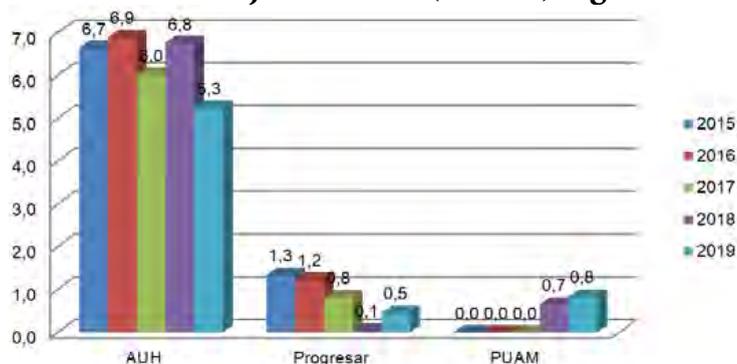
7 Así, por ejemplo, el CEPA contabiliza la existencia de 231.542 suspensiones entre enero y marzo de 2017 (2017: 3).

8 Tales eran algunas de las conclusiones del informe elaborado por ANSES en conjunto con UNICEF y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata, denominado *Análisis y Propuestas de Mejoras para Ampliar la Asignación Universal por Hijo*, cuyas conclusiones fueron expuestas en varios eventos. Véase: <http://www.ips.com.ar/public/index.php/noticia/5953/auh-analisis-y-propuestas-de-mejora>

Cuando nosotros llegamos, la AUH era una transferencia de ingresos, punto y aparte [...]. Pero lo que yo observaba claramente, que fue el primer debate que dimos profundo, era que la AUH es un derecho como una asignación universal, como es la Asignación Familiar, no se tomaba como tal ni hacia afuera de la sociedad, ni tampoco en algunos casos, hacia el mismo ANSES (Reyes, comunicación personal, 2020).

La política de extensión se dio a la par de una merma sistemática del poder adquisitivo de la prestación, debido a una inflación sostenida que no fue suficientemente compensada con incrementos de la cuantía de las transferencias. Más allá de los montos nominales entre fines de 2015 y 2019, la AUH redujo un 18% su valor real⁹. Para paliar la merma en las prestaciones, en los momentos más críticos el gobierno se dio una política de otorgamiento de subsidios de carácter extraordinario. Las dos primeras veces se trató de un monto fijo mientras que en las restantes oportunidades fue un monto variable conforme el número de hijos¹⁰. En materia presupuestaria, la AUH continuó alcanzando un porcentaje superior al 6% del gasto total de ANSES a lo largo de todo el período analizado, excepto en el último año. Sin embargo, los recursos reales asignados al programa registraron una merma de aproximadamente el 17% desde el año 2015 en adelante¹¹.

Porcentaje de incidencia del Programa sobre el total de recursos de la jurisdicción (ANSES) según año



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cta. de Inversión 2015/2018, Presupuesto General 2019.

9 La AUH aumentó de \$837 a \$2.652 durante el período comprendido entre finales de 2015 y 2019. Si embargo, conforme los índices oficiales de inflación el monto real de la prestación, a valores de 2015 ascendía a \$687.

10 Dto. 253/15, 591/16, 1264/16, 812/18, 1969/18.

11 Los mismos pasaron en términos nominales de \$34.035.447.985 a \$109.752.359.0000.

PUAM: la “universalidad” como alternativa devaluada de cobertura

La Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) fue creada en marco de la Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, establecido por Ley 27.260. La norma, impulsada por oficialismo a poco de asumir su mandato, esperaba reducir el peso de las deudas –y la litigiosidad– que el Estado tenía con los jubilados que reclamaban diferencias en torno a los haberes percibidos. En este marco, el gobierno argumentó la necesidad de crear un instrumento alternativo a la pensión por vejez que regía para las personas mayores de 70 años que no hubieran realizado aportes al sistema previsional (Letcher y Strada, 2019a). En los hechos, la PUAM estaba destinada a desplazar a las moratorias previsionales que habían caracterizado a los sucesivos gobiernos kirchneristas (Letcher y Strada, 2019a) y que había permitido ampliar la capacidad de cobertura del sistema previsional. La medida “beneficiaba” a la población mayor de 65 años que no contaba con jubilación, pensión o seguro de desempleo¹². La nueva prestación eleva de la edad jubilatoria de las mujeres a los 65 años. Peor aún, el monto correspondiente a la nueva prestación se fija en el 80% del haber mínimo jubilatorio. Adicionalmente y diferencia de lo que ocurre con las jubilaciones comunes, la PUAM no genera derecho a pensión y resultaba incompatible con otros beneficios existentes para los adultos mayores. Es por todo ello que Beccaria (2019) sostiene que la PUAM profundiza la fragmentación del sistema previsional ya existente, estableciendo condiciones de acceso y beneficios diferenciales y perjudicando todavía más a las mujeres que, en razón de sus dificultades laborales son quienes registran menores posibilidades de aportar a la seguridad social.

Las prestaciones pasaron de 634 en octubre de 2016 a 156.763 en diciembre de 2019 (AN-SES, 2016; 2019). Dicho aumento fue concomitante al descenso de las personas alcanzadas por la política de moratoria previsional¹³. Este incremento se tradujo en términos presupuestarios, de modo tal que al final del período las erogaciones representaban el 0.8% del total del presupuesto del organismo. También se observa un incremento de los recursos reales del orden del 31%¹⁴. Sin embargo, en términos de calidad de cobertura brindada por esta prestación, su evolución no

12 En comparación con la pensión por vejez, la PUAM presentaba un incremento en el monto, así como también una reducción de la edad de acceso y una cobertura de salud más amplia (ExPROFE) (Mallardi y Fernández, 2019).

13 El número de beneficiarios/as que ingresan en la moratoria se redujo, pasando de 31.485 en agosto de 2016 a 12.628 en diciembre de 2018 (Letcher y Strada, 2019a: 4).

14 La Cuenta de Inversión no registra información desagregada para este programa durante los años 2016 y 2017. Para el período comprendido entre 2018 y 2019, los recursos nominales pasaron de \$8.603.980.080 a \$17.438.472.001.

escapó a la depreciación real que caracterizó a los programas asistenciales, siendo la merma del 19% aproximadamente¹⁵.

Pensiones No Contributivas: la refocalización de la discapacidad

Las Pensiones No Contributivas habían experimentado una expansión considerable en el período comprendido entre 2003 y 2015, que equivalió al 346%. La misma fue acompañada de una modificación en su distribución interna, ya que las pensiones por invalidez pasaron del 45% al 75% de las pensiones asistenciales. Este crecimiento sin parangón de las pensiones por invalidez se debe al mayor dinamismo que adquirió bajo el kirchnerismo en funcionamiento de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y, a la vez, a la ampliación que experimentó el sistema previsional argentino durante ese mismo gobierno, cuya política de moratorias previsionales, desplazó la canalización de la demanda de pensiones a la vejez hacia otro tipo de política pública.

La llegada al gobierno del macrismo representa un punto de quiebre. A partir de 2016 se inicia una baja de la cantidad promedio de pensiones, que pasó de 1.521.685 a 1.442.251 en 2019 (ANSES, 2019). Ello implica una disminución del 5%¹⁶. Esta situación obedece a la aplicación de una normativa, vigente desde 1997, que multiplicaba las restricciones e incompatibilidades para acceder a las pensiones por invalidez y cuya efectiva observancia los sucesivos gobiernos kirchneristas había relajado. Ello también se tradujo en un menor dinamismo en el funcionamiento de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, cuyas funciones fueron parcialmente traspasadas en 2017 a la Agencia Nacional de Discapacidad¹⁷.

Las suspensiones y bajas de pensiones provocaron la realización de demandas judiciales por parte de particulares y asociaciones que encontraron, con el tiempo, acogida favorable en el ámbito judicial, a la vez que concitaron adhesión entre los partidos políticos, los sindicatos y la Iglesia (Mallardi y Fernández, 2019). Pese a la judicialización esta política y el dictado de sentencias favorables, sólo una pequeña parte de las pensiones fue restituida a los perceptores, por lo que el gobierno incumplió en buena medida lo dispuesto por la justicia.

En términos de monto, también se observa, una vez más, un descenso del poder adquisitivo real de las transferencias efectuadas por esta vía, el que rondó valores cercanos al 23%, siendo algunas de las políticas y programas más afectados por esta depreciación y distanciándose de lo

15 Aunque en términos nominales la prestación pasó de \$4.460 a \$10349.

16 En términos absolutos hubo un promedio de 18.374 pensiones por invalidez menos que en 2015 (ANSES, 2019).

17 Dto. 698/17.

ocurrido en materia de incremento de montos bajo el gobierno kirchnerista (Mallardi y Fernández, 2019).¹⁸

Las modificaciones de dependencia orgánico-funcional que experimentaron las pensiones –parte de las cuales pasaron a depender de la Agencia de Discapacidad– dificultan el análisis de la evolución del gasto efectuado en la materia. Cabe señalar, no obstante, que, si en 2015 ellas representaban aproximadamente el 79% del gasto, en 2017 insumían aproximadamente el 72% de los recursos del Ministerio. De esta forma, la política de reducción y recorte de beneficios tuvo un correlato claro a nivel de los recursos afectado al pago de las pensiones no contributivas en general.

El Plan Progresar y el triunfo de la meritocracia

El Programa Progresar fue creado en 2014¹⁹. Originalmente consistía en una transferencia era otorgada a los jóvenes de familias con miembros desocupados o trabajadores de la economía informal, sujeta a la realización de actividades educativas y/o de formación (escolaridad, estudios universitarios o capacitación laboral), y de controles de salud.

Las modificaciones más importantes que hizo el gobierno de Cambiemos tuvieron lugar una vez producidas las elecciones legislativas de 2017 y en el contexto de aplicación de las políticas de ajuste y profundización de los procesos de reforma laboral y previsional. Por medio del Dto. 90/18, se modificó la dependencia funcional del programa, que pasó de la ANSES al Ministerio de Educación. Asimismo, agregó al universo de prestaciones, becas para la formación profesional y para la formación docente, ampliando el rango etario, pero eliminando la participación de población de origen extranjero. Otra modificación importante, fue la eliminación de la renovación automática de la beca. En materia de montos, el gobierno promovió un aumento de la transferencia, que había estado congelada durante los dos años previos. La misma trepó a \$1.250, siendo aún mayores los montos transferidos para las becas de educación superior. En consecuencia, el programa dejó de ser una transferencia monetaria condicionada destinada al universo estable de jóvenes de bajos ingresos para ser un programa orientado a una población variable, cuya permanencia en el plan dependía de criterios de rendimiento académico (CEPA, 2018; Ambort, 2019). Asimismo, la ausencia de renovación automática requisito reforzaba este enfoque meritocrático y actuaba en forma particularmente desfavorable respecto a las estudiantes mujeres de más bajos ingresos (Letcher y Strada, 2019c). En otras palabras, la nueva dinámica que, por lo demás, también hacía depender la cantidad de beneficios otorgados por el programa de la disponibilidad presupuestaria, conlleva una ruptura del principio de “universalidad al interior de un universo focalizado” (Arci-

18 Las pensiones por invalidez y vejez pasaron de \$3.349 a \$10.349 en términos nominales. En el caso de las pensiones para madres de 7 hijos, ellas pasaron de \$4.299 a \$12.937.

19 Dto. 84/14.

diácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011: 31), que había caracterizado a las políticas gestadas en la etapa previa, tal como la AUH y el propio Progresar. Finalmente, la primera versión del programa preveía la existencia de componentes extraeducativos, que también fueron eliminados como resultado de la reforma²⁰. En otras palabras, la nueva versión del programa no tomaba en consideración la complejidad de las trayectorias educativas de la población de bajos ingresos y en condiciones de inestabilidad laboral, a la vez que desmontaba el abordaje integral que había caracterizado la gestión previa (Letcher y Strada, 2019c; Ambort, 2019).

Como resultado de estos cambios la evolución de la población atendida evidencia una reducción considerable, cercana al 46% respecto a 2016, pasando de 1.037.721 a 561.777 perceptores (SIEMPRO, 2016, 2019)²¹. El monto de la transferencia del PROGRESAR también mostró una disminución importante, del 50% para la prestación básica respecto a los valores de 2015, cuando se creó el Programa y del 25% para el caso de los estudios superiores²².

En materia de recursos reales, se observa una reducción de aproximadamente el 35% a lo largo del período analizado²³. Asimismo, conforme surge del Gráfico expuesto más arriba, la participación del Programa al interior del gasto de la ANSES se achicó significativamente, pasando del 1.3% al 0.8%, al final del período, en especial, a partir de 2017.

Los créditos Argenta y la financiarización de la política social

En el contexto eleccionario de 2017, el gobierno de Cambiemos autorizó a ANSES a incluir a los perceptores a titulares de la AUH, la PUAM y las Pensiones No contributivas²⁴ Programa Argenta²⁵. La ampliación de los créditos a los/as titulares de prestaciones no incluidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino fue argumentada sobre la base de la necesidad de “reducir los

20 Como espacios de cuidado para titulares con hijos a cargo o la existencia de una red de tutores. Asimismo, desapareció la articulación con los programas de empleo para jóvenes.

21 Las Cuentas de Inversión 2016, 2017 y 2018 y el Presupuesto 2019 arrojan guarismos anuales diferentes, pasando de los 809.752 en 2016 a los 516.081 en 2019. Ello implica un descenso del 37%, lo cual resulta igualmente considerable.

22 El monto básico pasó de \$900 a \$1.750 que, en términos reales, equivalen a \$454. El subsidio correspondiente a educación superior pasó a \$2.500, equivalente a \$648.

23 Según información de la Cuenta de Inversión, la mayor contracción se produjo en 2018. Los recursos pasaron nominales de \$ 6.868.294.927 a \$9.480.616.767.

24 Decreto N° 516/17 y Resolución 155-E/17.

25 Creado por DNU 246 del año 2011.

niveles de pobreza” y dinamizar la “microeconomía”²⁶. Cabe señalar que, para la época, aunque las cifras de la pobreza habían mejorado levemente, la indigencia se mantenía constante, mientras que la desocupación había ascendido respecto de la segunda mitad del año anterior (INDEC, 2017). Ello se traducía en una caída del consumo, que el gobierno buscaba atender ampliando la disponibilidad de ingresos provenientes del endeudamiento de las familias (CEPA, 2018). En consecuencia, los créditos se expandieron velozmente y en agosto de 2017 alcanzaron un total de 835.974 (CEPA, 2018). Como resultado, a finales de año, el 60% de los titulares de la AUH se había endeudado, al igual que poco más del 40% de los beneficiarios de la PUAM y de las Pensiones No Contributivas (CEPA, 2018). De acuerdo a estimaciones de este Centro, el porcentaje del endeudamiento de los titulares de AUH equivalía al 50% del poder adquisitivo que había registrado dicha prestación, mientras que en el caso de las PNC llegaba al 91% de dicho valor (2018: 6-7).

En 2019, los indicadores sociales empeoraron aún más²⁷. Una vez más, en un contexto reeleccionario, el gobierno decidió ampliar la “disponibilidad” financiera de las familias renovando el programa de créditos, en esta ocasión, con plazos más largos de cancelación. En consecuencia, en abril de 2019 se otorgaron 1.278.734 créditos. Cabe señalar que, del total de créditos, más de la mitad correspondían a titulares de la AUH (Letcher y Strada, 2019b, 2019: 11). En este caso, además, el monto de endeudamiento alcanzó al 81% de los beneficios (Letcher y Strada, 2019b, 20). Por todo ello puede hablarse de un endeudamiento generalizado de la población asistida por estos programas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Los Programas de empleo subsidiado

Del PRIST-AT al Hacemos Futuro: desarticulación cooperativa y desinscripción territorial

El Programa PRIST-AT fue creado en 2009. Consistió en un programa de empleo subsidiado para la realización de reparación, mantenimiento y obras públicas de baja complejidad. Ellas era financiadas por la nación y ejecutadas por los municipios, a los que se buscaba dotar de mayores recursos programáticos para atender la situación social deteriorada²⁸. La particularidad

26 Decreto N° 516/17.

27 La pobreza abarcaba el 25.4% de los hogares y el 35.4% de las personas mientras que la indigencia había trepado al 5.5% de los hogares y al 7.75 de las personas (INDEC, 2019). La desocupación abierta había superado los dos dígitos (10.2) (INDEC, 2020).

28 Decreto N° 1067/09 y Resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social.

del programa consistía en organizar a los trabajadores en cuadrillas institucionalizadas como cooperativas, iniciando lo que se conoce como “el boom del cooperativismo bajo programas” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Aunque en la primera versión del programa, las organizaciones sociales de trabajadores desocupados no habían sido incluidas, la movilización de éstas obligó a generar dispositivos para la incorporación de las mismas, dando lugar a la denominada “etapa provincial”. Como resultado, el poder central se convertía entonces en árbitro de las disputas existentes entre los movimientos sociales y las autoridades locales, a quienes se buscaba subsumir en la estructura político-territorial (Logiudice, 2020). En 2012, el gobierno kirchnerista había producido cambios en el Programa, estableciendo conceptos remunerativos adicionales, a la vez que había modificado la estructura de los entes ejecutores, con el fin de acotar la injerencia de las organizaciones sociales en la gestión del Plan. Un año más tarde, el gobierno había creado el Componente “Ellas Hacen”, por el que se incorporaba a las cooperativas a las mujeres Jefas de hogar, desocupadas, con hijos a cargo, extremadamente vulnerables o víctimas de violencia de género²⁹. Por todas estas razones, el Programa fue visto por los funcionarios de Cambiemos, desde sus inicios, como una herramienta ligada a la estructura política del gobierno saliente, de modo que su primera intención fue desarticular el mismo (Logiudice, 2020). Esta iniciativa chocó con la resistencia de las organizaciones sociales, entre otras, de aquellas nucleadas en la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En las antípodas del gobierno, la CTEP demandaba la creación de un millón de puestos de trabajo en el marco del PRIST-AT. También planteaba una suba 15% de las asignaciones, así como la creación un Salario Social Complementario (SSC) para los trabajadores de la economía popular, como parte de una Ley de Emergencia Social. Vale recordar que la CTEP no sólo había conseguido mantener su estructura organizativa más allá del cambio de gobierno, sino que demostraba una capacidad creciente de movilización.

Como corolario, el número de trabajadores incluido en el PRIST-AT no descendió, como tampoco lo hizo el número de cooperativas participantes (Ferrari Mango y Campana, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018). No obstante, una vez producida la victoria electoral de 2017, el gobierno arremetió contra el Plan, creando el Programa Hacemos Futuro en su lugar³⁰. En este caso, la actividad de contraprestación laboral fue sustituida por una acción de capacitación o terminalidad educativa. Esta exigencia era acompañada por otra: la actualización de los datos de empadronamiento en ANSES, que debía realizarse tres veces por año. De esta forma, la ANSES dio un paso significativo para convertirse ventanilla única de acceso a los programas sociales³¹.

29 Resolución N°2176/13.

30 Resolución N°96/18 del Ministerio de Desarrollo Social.

31 Este proceso se terminó de conformar a partir del dictado del Dto. 339/18.

El abandono de la contraprestación importó cambios muy importantes en la gestión, centralmente, la desaparición de las unidades ejecutoras y, con ello, el desplazamiento de la intermediación efectuada por las organizaciones sociales, así como la injerencia de los municipios (Ferrari Mango y Campana, 2018; Logiudice, 2020). En otras palabras, se tradujo en la desarticulación de la inscripción territorial del programa, dando cumplimiento del objetivo inicial el gobierno de Cambiemos, que había debido relegar frente a la movilización social.

La evolución del número de perceptores experimentó un leve incremento, del orden del 0.8%. Asimismo, la participación del Programa en los gastos del Ministerio fue en ascenso a lo largo del período comprendido entre los años 2015 y 2018. También fueron muy relevantes sus gastos dentro de la estructura orgánico-funcional³². Sin embargo, en términos reales, el monto de recursos insumidos por el Programa se redujo en un 30%. De esta forma, el programa no perdió relevancia, pero los recursos afectados no se adaptaron en forma proporcional³³. Finalmente, los montos de los subsidios también mostraron una depreciación cercana al 16%³⁴.

Evolución de la representatividad de los recursos de los Programas sobre los recursos totales del MDS

Programa	2015	2016	2017	2018	2019
PRIST- A T/ Hacemos Futuro	10	11	14	40	35
Salario Social Complementario			3	29	28
Total ministerio	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cta. de Inversión
2015/2018- Presupuesto General 2019.

32 En 2018 se fusionaron el Ministerio de Salud y el de Desarrollo Social (Dto. 801/18). Asimismo, en 2017 se creó la Agencia Nacional de Discapacidad, lo que se vio reflejado en la salida del presupuesto de aquellas erogaciones destinadas a financiar las Pensiones No Contributivas, que insumían una parte considerable de los recursos del área.

33 Los recursos nominales pasaron de \$8.032.326.220 a \$21.864.152.927, conforme la Cuenta de Inversión.

34 La prestación pasó de \$2.600 a \$8.500 en términos nominales. A valores reales de 2015, el último monto equivalía a \$2.302.

El Salario Social Complementario, el conflicto social y la gobernabilidad política

Aunque la propuesta había surgido años antes, el SSC, a diferencia de otras intervenciones, fue creado durante el gobierno de Cambiemos, a instancias de la CTEP en conjunto con organizaciones tales como Barrios de Pié, Libres del Sur y el Frente Darío Santillán. La iniciativa respondía también al ascenso del desempleo y la pobreza, por lo que proponía la declaración de la emergencia alimentaria y social. Después de una intensa movilización de la CTEP, que incluyó incluso la articulación con la CGT, los partidos políticos y la Iglesia, la Ley de Emergencia Social³⁵ fue finalmente sancionada en diciembre de 2016, a pesar de la resistencia de amplios ámbitos del gobierno y, en particular, del empresariado. También se registraron demoras para su reglamentación, que se produjo en febrero de 2017 después de conocerse los datos relativos al incremento de la pobreza³⁶. Entre otras cuestiones, creaba además el Consejo de la Economía Popular y el Salario social que estaba integrado por representantes gubernamentales y de las organizaciones sociales, y quedaba a cargo de distribución de los fondos públicos destinados a los trabajadores de la economía social. Asimismo, instituía el Registro de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) en el que se debían inscribir quienes gozaban de planes asistenciales, con el objeto de reemplazar progresivamente éstos por Salario Social Complementario.

El Programa consiste en una transferencia para aquellos trabajadores de la economía popular que perciban ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Desde el punto de vista institucional, constituye la contracara de la evolución del PRIST-AT, ya que bajo su órbita fueron nucleados los planes de empleo subsidiado vinculados a las organizaciones sociales. Desde su inclusión en las estadísticas oficiales en 2017 a 2019, el Salario Social pasó de 164.065 a 241.786 perceptores, lo que significa un incremento del 47%. Si se considera el SSC, el número de perceptores de programas de empleo subsidiado del Ministerio de Desarrollo Social terminó por ampliarse en un 99%. Asimismo, en términos de poder adquisitivo se observa un descenso cercano al 22% desde la fecha de creación³⁷. Desde el punto de vista presupuestario, aunque los recursos descendieron en la previsión 2019, la diferencia positiva entre 2017 y 2019 es del 82%³⁸.

No obstante, es importante notar que la CTEP fue altamente efectiva en su capacidad de movilización y desde 2017 a 2019 consiguió que el gobierno de Mauricio Macri le otorgarse

35 Ley 27.345.

36 Dto. 159/17.

37 La transferencia ascendió nominalmente de \$4.000 a \$8.500, entre 2016 y 2019. En términos reales, el monto del subsidio descendió a \$3.000.

38 Dichos recursos nominales pasaron de \$4.195.920.490 a \$17.416.872.000 a lo largo del período.

bonos extraordinarios todos los fines de año, lo que traccionó hacia arriba el monto de todos los planes sociales de estas características.

Diciembre 2019: balance general y herencia para el nuevo gobierno

En términos económicos el balance de la gestión de Cambiemos arroja resultados alarmantes: un aumento notable de la deuda pública, un incremento paralelo de la fuga de capitales y una profunda recesión económica que al segundo trimestre de 2019 acumulaba una caída del 5% del PIB, asociado a la reducción del consumo privado y de la inversión (Basualdo, Manzanelli, Castells y Barrera, 2019: 3). El panorama económico se completó con una alta inflación, que se tradujo en una caída del salario real de los trabajadores registrados en el sector privado situada en el 12,4%, entre noviembre de 2015 y agosto de 2019 (Basualdo *et al.*, 2019: 3).

Una vez más en la historia argentina, la contracara de este proceso de valorización financiera fue la contracción de la actividad industrial³⁹, que se reflejó en un incremento de los problemas del empleo, acentuando la estructura ya heterogénea y desigual del mercado de trabajo argentino. Mientras que, en el segundo trimestre de 2015, la desocupación era del 5,9%, desde el primer trimestre de 2018, la cifra se mantuvo cercana al 9%. Además del crecimiento de los subocupados y los ocupados demandantes, los asalariados sin descuento jubilatorio pasaron del 33,4% al 35% en el mismo periodo (INDEC, 2016; 2019), dando un paso más en el proceso de precarización laboral de la fuerza de trabajo. Todo ello se tradujo en un incremento de la presión sobre el mercado de trabajo en 6 puntos porcentuales y fue acompañado por un incremento de la actividad que pasó del 45,5 al 47,2 desde principios de 2017 a fines de 2019 (INDEC, 2017; 2019).

La pobreza y la indigencia siguieron el mismo derrotero. El porcentaje de hogares pobres aumentó al 25,9% de los hogares y al 35,5% de las personas. Al final del período, la indigencia, por su parte, trepó al 5,7% de los hogares y al 8,0% de las personas (INDEC, 2019)⁴⁰. Asimismo, la inseguridad alimentaria se agravó notablemente, en especial a partir de 2018, alcanzando aproximadamente al 18% de los hogares y al 22% de la población. Todo ello empeoró la distribución del ingreso, de modo que el Coeficiente Gini pasó del 0,427 en el segundo trimestre de 2016 al

39 El mismo se redujo el 13,3%, entre el segundo trimestre de 2015 y el mismo trimestre de 2019 (Basualdo, *et al.*, 2019).

40 Otras mediciones alternativas de la pobreza arrojan resultados similares. Según el Observatorio de la Deuda Social (OSDA), la pobreza multidimensional, que reúne los hogares que presentan pobreza por ingresos y que además evidencian carencia en dimensiones de derechos (alimentación, salud, educación, servicios básicos, vivienda y empleo, entre otros), pasó del 29,9% al 37,5%, mientras que la pobreza estructural, que afecta a hogares un nivel alto de intensidad en relación a la privación en derechos sociales, creció del 18,8% al 21,5% (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2020).

0,439 en el último trimestre de 2019 (INDEC, 2016; 2019). En este contexto, el legado asistencial de Cambiemos puede verse resumido en la tabla que sigue.

Cuadro síntesis de evolución de Programas 2015-2019

	% Descenso del poder adquisitivo desde 2015 o desde su momento de creación	%Modificación del gasto en valores reales desde 2015 o desde su momento de creación	% de incremento/ descenso de universo de cobertura desde 2015 o desde su momento de creación
AUH	18%	17% menos	12% más
PNC madres de 7 hijos	23%		8,6% menos
PNC Invalidez	23%		1,7% menos
PNC Vejez	23%		88,3% menos
Progresar	50% (para prestación básica)	35% menos	46% menos
PUAM	19%	31% más	100% (programa creado bajo el macrismo)
PRIST- A T/ Hacemos Futuro	16%	30% menos	0,8% más
SSC	22%	82% más	100% (programa creado bajo el macrismo)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cta de Inversión 2015/2018, Presupuesto 2019, ANSES.

Ante todo, puede observarse no sólo la continuidad, sino también la extensión de algunas políticas, fundamentalmente de la AUH y también de los planes de empleo subsidiado, combinado con un ajuste diferencial sobre el Programa Progresar y las PNC. El incremento experimentado por los planes de empleo se debió al propio deterioro de la situación social, pero también a la presión de las organizaciones sociales. Si la voluntad política de Cambiemos hizo que, como indican Beccaria y Costa (2019), AUH fuera *la* política de transferencia de ingresos, destinada a encarnar la promesa de alcanzar la pobreza cero, la necesidad de apaciguar el conflicto político en un con-

texto de escalada del deterioro social hizo de los planes de empleo el complemento permanente de dicha política de transferencia⁴¹.

La extensión fue compensada con una depreciación de los montos transferidos, cuyos alcances tampoco fueron homogéneos. Así, tanto la AUH como los programas de empleo subsidiado experimentaron reducciones significativas de su poder adquisitivo, aunque la movilización ejercida por las organizaciones sociales les permitió obtener recursos adicionales bajo la forma de “bonos” en forma ocasional. En el caso de la PUAM, cabe agregar que la población “beneficiaria” deberá enfrentar, además, el hecho de percibir haberes futuros menores que aquellos de los perceptores incluidos en las moratorias previsionales. El Programa que experimentó mayores reducciones fue el Progresar, en paralelo con el recorte del número de perceptores, así como de su afectación presupuestaria general, ya que fue blanco privilegiado de las políticas de ajuste de Cambiemos.

La depreciación de las transferencias tuvo impactos significativos sobre la capacidad de satisfacción de las necesidades reproductivas de las familias. La AUH registró pérdidas de representatividad frente a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). Si finales de 2016, según estimaciones oficiales, el monto promedio recibido por titular de la AUH por mes cubría el 29.4% de la CBA de un Hogar tipo y el 69% de la CBA de un niño, para el primer trimestre de 2019 esta cobertura había descendido al 26.7% y el 51.5%, respectivamente (SIEMPRO, 2016; 2019)⁴². Como resultado, mermó considerablemente la capacidad de la AUH reducir la indigencia, pasando de 12 puntos en 2009 a 2 puntos porcentuales en 2019 (Beccaria y Costa, 2019: 124-125). En palabras del Observatorio de la Deuda Social, “la evolución de los ingresos laborales y no laborales de los hogares de sectores medios bajos quedó por debajo de los

41 Otras fuentes de información avalan los números que arroja esta indagación acerca de la extensión de los programas sociales. Según el ODSA el porcentaje de hogares perceptores de programas sociales pasó del 30.8% en 2015 al 34.3% en 2019. Asimismo, el porcentaje de hogares pobres con programas sociales aumentó aproximadamente el 3%, llegando al 62.6% en el mismo período (Bonfiglio *et al.*, 2020: 47). Ello se verifica tanto los trabajadores marginales como los hogares de los obreros integrados.

42 Similar situación ocurría con el resto de las prestaciones. En el caso de las pensiones, las estimaciones oficiales disponibles permiten observar que mientras que en el primer trimestre de 2017 las pensiones de madres de siete hijos cubrían la totalidad de una CBA de familia tipo y la mitad de la CBT en el primer trimestre de 2019 cubrían el 87,1% de la CBA y el 35,1% de la CBT. Asimismo, en el caso de las pensiones por invalidez, entre el primer trimestre de 2018 y el primero de 2019 las pensiones pasaron de cubrir el 74.3% al 61% de la CBA de la familia tipo y el 32.1% al 27.1% de la CBT (SIEMPRO, 2017; 2018; 2019). En el segundo tercer trimestre de 2016, el monto del PROGRESAR cubría el 53% de la CBA. En el segundo trimestre de 2019, la misma cubría el 25% de la CBA de un varón, el 34% de la CBA de una mujer, es decir, un porcentaje sustancialmente menor (SIEMPRO, 2016; 2019).

aumentos en los precios de bienes y servicios de consumo básico, lo cual explicó el fuerte aumento de la pobreza ocurrido en los años 2018 y 2019” (ODSA, 2020: 4).

En este contexto, las primeras medidas tomadas por el gobierno asumido en diciembre de 2019, además de mantener elevada la ejecución de la AUH⁴³, apuntaron a contener la abrupta caída de los ingresos y el crecimiento de la indigencia heredados del gobierno anterior. Para ello, estableció bonos extraordinarios, de diverso monto, para jubilados, beneficiarios de la PUAM, de las PNC y también para perceptores de la AUH. La segunda medida, anunciada incluso antes de asumir, fue la creación del Pan Argentina contra el Hambre⁴⁴, mediante el cual retomó la agenda que la movilización de organizaciones sociales como la CTEP habían consolidado a lo largo del año 2019 y que había culminado con la sanción de la prórroga de emergencia alimentaria⁴⁵. El Plan consiste en una tarjeta destinada a la compra de alimentos, para familias con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, todas ellas en situación de vulnerabilidad social⁴⁶. A la vez, alienta la producción de alimentos a través de la economía popular y la agricultura familiar, otorgando apoyo financiero a tal efecto. Como resultado de la medida a fines marzo de 2020 –fecha de inicio de la “cuarentena” – se habían distribuido más de 1.400.000 tarjetas, insumiendo erogaciones por un monto equivalente al 2% del presupuesto general de la administración y mostrando un nivel de ejecución presupuestaria del 38,5% (Ministerio de Economía, 2020).

Otra iniciativa planteada desde el inicio fue la reformulación de los planes de empleo subsidiado. En el mes de febrero, se convocó a perceptores de los planes existentes para realizar tareas de mantenimiento de la infraestructura escolar de la Provincia de Buenos Aires. La normativa, dictada tiempo después, estableció la reunión en un mismo Programa, denominado “Potenciar Trabajo”, del Plan Hacemos Futuro y del SSC⁴⁷. En ese marco, establecía que todos los trabajadores recibirían un monto equivalente al SSC, que alcanzaba la mitad del SMVM y que resultaba compatible con la percepción tanto de la AUH como de los programas alimentarios, entre otros. En el caso que los perceptores realizaran una actividad de contraprestación adicional o capacitación podían percibir la totalidad del SMVM. Todos ellos debían inscribirse en el RENATEP, cuya efectiva implementación el nuevo gobierno se propuso efectuar. A finales de marzo, los programas de empleo subsidiado del MDS se habían fortalecido notablemente, reuniendo el 1.4% del presupuesto de la APN y habían alcanzado 555.560 titulares activos (Ministerio de Economía, 2020).

43 Se siguió asistiendo a un universo estable de 4.242.243 niños y niñas y 161.105 de titulares de AUE en el primer trimestre de 2020.

44 Resolución N°8/20.

45 Así se aprobó la Ley 27.519 que prorrogaba el Dto. 108/02.

46 Este componente también incluía la asistencia alimentaria en comedores escolares y comunitarios.

47 Resolución N°121/2020.

Finalmente, el nuevo programa preveía la creación de Unidades de Gestión y/o las Unidades de Gestión Asociadas, conformadas por entes gubernamentales, universidades, y organizaciones de la sociedad civil. De este modo, el gobierno buscaba recrear la inserción territorial de los programas de empleo subsidiado que había sido desarticulada por el macrismo. Cabe señalar que entre las actividades contempladas en la normativa estaban muchas de aquellas ligadas a la economía popular, algunos de cuyos referentes sociales devinieron funcionarios del nuevo gobierno.

Palabras finales

En suma, aunque el gobierno de Cambiemos mantuvo la extensión de la cobertura de la AUH –el programa más masivo y relevante desde el punto de vista de la política social asistencial– se caracterizó por un descenso generalizado del poder adquisitivo de las transferencias efectuadas a los hogares en el marco de los programas asistenciales, lo que se tradujo en menores niveles de cobertura de las necesidades reproductivas de las familias y restó capacidad aseguradora a la política social. No sólo no acompañó ni contrapesó el deterioro socioeconómico, sino que lo agravó. La falta de incremento proporcional de los montos de las transferencias no puede ser vista como un efecto “no querido” de la gestión de centro derecha, sino que fue el fruto de una decisión política⁴⁸. Ésta colocó a la fuerza de trabajo en una situación de mayor vulnerabilidad y en peores condiciones para su posicionamiento en el mercado de trabajo, potenciando el rol activador de la asistencia. Por esta razón, la depreciación debe considerarse como un elemento integrante de la política reducción del costo de la fuerza laboral (principio orientador de la reforma laboral de 2017) y, por lo tanto, parte importante de la estrategia neoliberal (remozada) de disciplinamiento de los trabajadores y de fortalecimiento del polo del capital que encarnó el gobierno de Cambiemos (Piva, 2019).

Cabe señalar que este proceso tuvo lugar aun en un contexto de relativo fortalecimiento administrativo de las instituciones de la seguridad social que, por lo demás, fueron utilizadas para dismantelar intervenciones públicas que no resultaban acordes a los objetivos políticos del

48 En el caso particular de las asignaciones, jubilaciones y pensiones, una modificación importante acontecida a lo largo del período se refiere al cambio de la fórmula de la movilidad. El ajuste se produciría trimestralmente sobre la base de un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el INDEC y en un 30% por el coeficiente surgido de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTÉ). Cabe señalar que la depreciación fue tal que, en el contexto previos a las elecciones de 2019, el gobierno decidió anticipar el incremento anual que la AUH debía experimentar. En el mismo sentido luego de las PASO el gobierno decidió actualizar los montos del Plan Progresar.

gobierno de Cambiemos, particularmente el PRIST-AT. Por otro lado, es importante notar que, al tiempo que las condiciones de vida de la población se fueron deteriorando, las intervenciones gestionadas desde el ámbito de la seguridad social, fueron modificadas para incluir nuevos mecanismos de obtención de ingresos –como los créditos– que, aunque comprometieron la situación económica futura de las familias, les permitieron su subsistencia inmediata y, al mismo tiempo, oxigenaron políticamente al gobierno. Esta situación debe alertar sobre la maleabilidad de estas herramientas, que en ocasiones puede terminar por alentar procesos de mercantilización y financiarización de la política social (Lavinas, 2013).

Luego, el incremento de los planes de empleo subsidiado y el acceso de la población organizada a ingresos excepcionales bajo la forma de bonos, aunque escasos, dan cuenta de la persistente capacidad de organización de los sectores populares y del continuo protagonismo de las organizaciones sociales de trabajadores desocupados o insertos en la economía informal en materia de política asistencial. Dichas organizaciones han puesto de manifiesto su capacidad para incidir sobre la agenda política, por ejemplo, forzando la declaración de la emergencia social y la aprobación del SSC, primero, y sancionando la emergencia alimentaria, después.

Las organizaciones también fueron actores clave a la hora de impedir la puesta en marcha de reformas centrales que se propuso el gobierno, como la previsional y la laboral, gracias a una política de articulación exitosa con otros actores, como la CGT. Este constante protagonismo, que también debe ser tenido en cuenta a la hora de efectuar un balance, no debe ser subestimado, pero tampoco exagerado. Es decir, no debe perderse de vista que las intervenciones públicas, como el SSC tuvieron una implementación alejada de la reivindicación inicial. Ello así ya que los planes sociales se han consolidado como instrumentos centrales para el manejo de la conflictividad social y la gobernabilidad política.

Como se esperaba, el nuevo gobierno asumido en diciembre de 2019, frente a la grave situación social, produjo un golpe de timón, priorizando la atención de la problemática alimentaria, continuando sostenimiento de la extensión de la AUH e incorporando nuevos perceptores a los programas de empleo subsidiado, en suma, acelerando la ejecución presupuestaria para hacer llegar la política asistencial hacia los sectores más afectados por la crisis. El fortalecimiento de la asociación de los programas con las tareas de mantenimiento barrial e infraestructura pública y la pretensión de reinscribir territorialmente estos los programas no pueden ser considerados como elementos novedosos en la gestión. Tampoco lo es, *per se*, la inclusión de los referentes sociales en el elenco de funcionarios públicos. Sin embargo, el dinamismo que han mostrado las organizaciones de origen de dichos referentes constituye un desafío frente a una eventual pretensión de desmovilización social y control político por parte del gobierno. Finalmente, Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), creado ya en el contexto de la pandemia, ha habilitado un interesante debate

que puede impactar favorablemente sobre la política asistencial en su conjunto, contribuyendo a ampliar los horizontes de los programas existentes, tanto la AUH como el SSC⁴⁹.

Referencias bibliográficas

- Ambort, M. (2019). *Progresar: ¿de los derechos a los méritos?* En P. Arcidiácono, G. Gamallo y Á. Bermúdez (Coords.). *A diez años de la asignación Universal por Hijo. Debate sobre política social no contributiva* (pp. 197-205). Ciudad de Buenos Aires: UBA - Grupo de Trabajo Interdisciplinario en Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Revista Margen*. 61, 1-16.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 2, 83-111.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, Ma. J. y Barrera, M. (2019). *Informe de Coyuntura de CI-FRA*. Núm. 32. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=148>.
- Beccaria, A. (2019). *La dimensión nacional de la protección de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes*. En C. Danani y S. Hintze (Coords.). *Protecciones y desprotecciones III. La seguridad social en el nivel territorial. Argentina, 2003-2015* (pp. 85-127). Los Polvorines: UNGS.
- Beccaria, A. y Costa, Ma. I. (2019). *La capacidad de protección de la AUH a 10 años de su implementación*. En P. Arcidiácono, G. Gamallo y Á. Bermúdez (Coords.). *A diez años de la asignación Universal por Hijo. Debate sobre política social no contributiva* (pp. 113-127). Ciudad de Buenos Aires: UBA - Grupo de Trabajo Interdisciplinario en Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- Bonfligio, J., Vera, J. y Salvia, A. (2020). *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción a los datos fundados en un enfoque de derechos*. Buenos Aires: EDUCA. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10042/1/pobreza-privacion-mas-alla.pdf>
- CEPA (2017). *Asignaciones: incumplimientos y recortes. Análisis de los datos oficiales a marzo de 2017*. Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/informes/118-asignaciones-incumplimientos-y-recortes-analisis-de-los-datos-oficiales-a-marzo-de-2017.html>

49 El horizonte reivindicativo de estas organizaciones, es amplio. La CTEP participa activamente del movimiento feminista. También impulsa procesos de urbanización y algunas de las organizaciones que la componen desarrollan proyectos de agricultura familiar.

- CEPA (2018). *La extensión de los Créditos Argenta: tu propia plata, pero con intereses*. Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/informes/42-la-extension-de-los-creditos-argenta-tu-propia-plata-pero-con-intereses>.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo. *Revista Reflexión Política*. 12 (24), 18-29.
- Ferri Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja – Programa de Ingreso social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro2. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? En *Informe N° 1*. Observatorio sobre Políticas Públicas y la Reforma Estructural. Buenos Aires: FLACSO.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of the Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Lechter, H. y Strada, J. (2019a). *De pobreza cero a pobreza cien mil*. (Informe CEPA). Recuperado de: <https://www.centrocepa.com.ar/informes/158-de-pobreza-cero-a-pobreza-cien-mil-analisis-de-la-pension-universal-de-adultos-mayores-como-reemplazo-de-la-moratoria-previsional-para-el-acceso-a-la-jubilacion.html>
- Lechter, H. y Strada, J. (2019b). *La renovación de los Créditos Anses ¿apuesta electoral o solución al consumo?* (Informe CEPA). Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/informes/226-la-renovacion-de-los-creditos-anses-apuesta-electoral-o-solucion-al-consumo.html>
- Lechter, H. y Strada, J. (2019c). *Las transformaciones del programa Progresar bajo la gestión de Cambiemos. Desnaturalización y montos de ajuste de 90%*. Recuperado de: <https://centrocepa.com.ar/informes/236-las-transformaciones-del-programa-progresar-bajo-la-gestion-cambiemos-desnaturalizacion-y-metas-de-ajuste-del-90.html>.
- Lavinas, L. (2013). 21st. Welfare. *New Left Review*. 84, 5-40.
- Logiudice, A. (2017). *La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores*. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (Orgs.). *La trama de las políticas sociales: estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Logiudice, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia. Claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología*. Año 8, Vol. 8, 90-120.
- Logiudice, A. (2020b). *La Asignación universal por Hijo y las políticas asistenciales de empleo en la argentina reciente: ¿desplazamiento o complementariedad?* En P. Arcidiácono, G. Gamallo y Á. Bermúdez (Coords.). *A diez años de la asignación Universal por Hijo. Debate sobre política social no contributiva* (pp. 266-288). Ciudad de Buenos Aires: UBA - Grupo de Trabajo Interdisciplinario en Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2019). *Incidencia de la inseguridad alimentaria severa y total para los Hogares y la Población en la Argentina urbana 2010-2019*. Recu-

perado de: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2019/2019-OBSERVATORIO-INSEGURIDAD-ALIMENTARIA-SEVERA-Y-TOTAL-VF.pdf>

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2020). *Desigualdades sociales en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: UCA-ODSA.

Piva, A. (2017). La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del gobierno de Cambiemos. *Argentina. Nuestra América*.

Fuentes

ANSES. *Boletines mensuales AUH y Boletines de la Seguridad Social*, años 2015 a 2019.

ANSES. Reyes, F. (2019). *Niñez, Adolescencia, Juventud y Género* [Informe de gestión].

INDEC. *Mercado de Trabajo. Tasas e Indicadores*. Años 2016 a 2020.

INDEC. *Incidencia de la indigencia y la Pobreza*. Años 2016 a 2020.

Ministerio de Economía. *Cuentas de Inversión*. Años 2015 a 2018.

Ministerio de Economía. *Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos*. Año 2019.

Ministerio de Economía. *Síntesis Ejecutiva. Desempeño de los programas de mayor relevancia financiera den el presupuesto. Acumulado al Primer Trimestre de 2020*.

SIEMPRO. *Reportes de Monitoreo* de los Programas AUH, PUAM, PNC, Progresar, PRIST-AT, años 2016 a 2019.

Los procesos de Descooperativización y Descolectivización en Políticas Sociales Macristas.

Aprendizajes para los nuevos desafíos

Por **María Gabriela Molina**

Introducción

La Argentina se encuentra en un momento muy complejo de su historia, agobiada por las consecuencias de una crisis económica sin precedentes, producto de la implementación de una política de vaciamiento de su estructura productiva y de un plan de endeudamiento colosal destinado al enriquecimiento de la especulación financiera, en detrimento del poder adquisitivo y de las condiciones generales de vida de gran parte de la población. Las políticas implementadas durante la gestión de gobierno que asumió en diciembre de 2015 afectarán a la ciudadanía por varias generaciones, dejando al país en una situación dolorosa de pobreza y desigualdad, con la matriz productiva profundamente deteriorada, las instituciones de la democracia republicana debilitadas y la trama social perforada y corroída en el sentido profundo de la idea de una Nación soberana y de la construcción colectiva de la justicia social.

En ese marco, a menos de cuatro meses de iniciada la nueva gestión de gobierno, la crisis mundial provocada por la pandemia de Coronavirus reconfigura el escenario de un modo dramático, no sólo a nivel sanitario sino también económico y social. Las condiciones de posibilidad para enfrentar estas dificultades están directamente relacionadas con las capacidades colectivas y la articulación de esfuerzos desde la conducción de un Estado presente, activo y promotor de ciertos procesos sociales.

Es en este contexto que resulta de interés profundizar los estudios acerca de los modos en que las acciones estatales promueven o retraen los procesos de organización social y de desarrollo comunitario. Es muy prolífera la producción intelectual argentina que analiza las políticas sociales implementadas después de la crisis socio-económica que atravesó el país en el año 2001 (Golbert, 2004; García Delgado, 2005, 2008; Soldano, 2006; Andrenacci, 2006, 2009; Falappa, 2009; Pautassi, 2010, 2012; Danani, 2009, 2013, 2015, 2018; Arcidiácono, 2012; Grassi, 2012, Arias, 2012; Gamallo, 2012, 2017 Gradin, 2015, 2017; entre otros). También es cuantiosa la que

compara las correspondientes a las diversas gestiones de los gobiernos que se dieron entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2015 y desde ese momento hasta la misma fecha de 2019 (García Delgado, 2016; Ardiciácono, 2017; Grassi, 2018; Hintze, 2018, por ejemplo). Entre estas últimas se destacan relevantes estudios que dan cuenta de los procesos de descolectivización y descooperativización impulsados por el gobierno de la coalición neoliberal conservadora liderado por el macrismo (Di Napoli, 2016; Ferrari Mango y Tirenni, 2017; Ferrari Mango y Campana, 2018; Hopp & Lijterman, 2018; Grassi, 2018). Muestran la relación entre las decisiones estatales de nivel nacional, fundamentalmente centradas en la cartera de Desarrollo Social y sus consecuencias, tanto en sus dimensiones materiales (estudios sobre el crecimiento de la desigualdad y pobreza), como simbólicas (las disputas y conflictos con los sentidos y orientaciones meritocráticas de las políticas sociales en relación con los sujetos destinatarios sobre todo de los programas de lucha contra la pobreza) y relacionales (los desarmes en algunas herramientas de política sociales de lógicas colectivas hacia individuales).

El presente capítulo se propone contribuir reflexivamente en esta última línea, ahondando en algunos aspectos que permitan ofrecer determinados matices respecto de los análisis realizados en relación con la pregunta central de este trabajo y dar cuenta de algunas ejemplificaciones al respecto. Los sentidos y direccionalidad de las políticas sociales, en general, implican modelos de comprensión de lo social —y sus correspondientes definiciones operativas de intervención—, orientados por la trama y organización de lo colectivo y cooperativo, por los accesos, coberturas y desarrollos individuales para la competencia por recursos y oportunidades, o combinaciones entre ellos. Si bien esas combinaciones surgen de la priorización de algunos de esos aspectos sobre otros, resulta lógicamente posible pensar la direccionalidad de políticas sociales como intervención intencionada hacia la negación y el desmantelamiento de la organización colectiva o de ciertos desarrollos personales.

Si tenemos en cuenta que tanto las categorías analíticas como las herramientas operativas se constituyen en relación con los objetivos y la matriz ideológica que configura los modelos de políticas sociales, nos preguntamos inicialmente ¿por qué el macrismo conservó la casi totalidad de las herramientas de política social con mayor inversión pública que heredó del gobierno anterior sin modificar siquiera sus nombres durante los primeros semestres? ¿Conservó esas herramientas como parte de su política social con la intención de ir modificando paulatinamente la modalidad de su implementación o, en cambio, su política social se orientó hacia el desmantelamiento de la trama social constituida como resultado de la conformación socio política estructurada a partir de los programas sociales de la gestión de gobierno anterior, utilizando sus mismas o similares herramientas? ¿Cómo fue el proceso de este desmantelamiento? Eso implica suponer que en ambos períodos (2003-2015 y 2016-2019) se desarrollaron políticas sociales dirigidas intencionalmente a la trama social, teniendo a ésta como motivación y vector de finalidad pública.

Diversas herramientas de la política social vigentes en cada uno de estos períodos podrían ayudarnos a ilustrar este punto. Intentaremos dar cuenta de algunos elementos que nos permitirán

contar con evidencias para responder al interrogante que guía este trabajo. Hemos delimitado para el ejercicio analítico-reflexivo de este artículo, algunos aspectos incluidos en dos herramientas de política social implementadas por el ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) que nos servirán de ejemplo:

1. Un programa de acceso a procesos de inclusión socio-laboral entre 2009-2015 que atravesó un período de continuidad transicional hacia su reformulación definitiva en 2017 y prosiguió modificado hasta 2019: *Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) "Argentina Trabaja", incluyendo la línea Ellas Hacen (EEHH) y Hacemos Futuro (HF)*. Los supuestos inherentes a dicha delimitación se sostienen en la comprensión de que los aspectos procedimentales del programa, la articulación entre sus componentes y la oferta formativa, sus contenidos y la metodología de las capacitaciones propuestas, expresan sustantivamente los cambios en el sentido y la orientación de la política social, aunque utilice formalmente similares herramientas.
2. Otro programa de construcción de espacios sociales de articulación, atención sociosanitaria y desarrollo comunitario de las poblaciones: *Centros Integradores Comunitarios (CIC)*. Su selección se justifica en que ha sido una herramienta de política social integral, orientada a la cooperativización y colectivización que también se ha sostenido, en este caso con el mismo nombre, hasta el final de la gestión en 2019. Ambas son herramientas de política social con importante inversión pública.

En ese marco, surgen como preguntas conexas a la interrogante central:

Si los modos de operacionalización de las políticas sociales expresan comprensiones, sentidos, orientaciones que se pretende transmitir a la población destinataria y no destinataria, ¿cómo se modificaron estos sentidos, significados y niveles de apropiación de esas políticas? ¿Cuáles han sido los principales dispositivos vinculados con la construcción/desmantelamiento de la trama social como orientación de las políticas sociales en ambos períodos? ¿Se han modificado los bienes y servicios que constituyen la base material distributiva de cualquier política social? ¿Se han modificado los procesos y procedimientos de acceso y permanencia? ¿Cambian los actores involucrados y sus roles en ambos modelos?

¿Podría afirmarse que la matriz de producción social de la coalición que gobernó entre 2016-2019 en materia de política social pasó de la participación ciudadana (de personas políticas y socialmente construidas) en tramas de organización colectiva hacia un modo de contención individual, privilegiando el mérito de las competencias y los comportamientos funcionales y de participación en grupos enmarcados en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil?

En tiempos en los cuales la conciencia colectiva es la única posibilidad de sobrevivir a una pandemia depredadora de lo sanitario, lo social y lo económico, revisar los aspectos de conformación de la densidad de la trama social resulta relevante y esas preguntas nos pueden ayudar a recorrer experiencias recientes que maticen los debates sobre distribuciones e incluyan aspectos de construcción duradera sustantiva. Al decir de Estela Grassi: "Sin un sentido de lo colectivo-común, la política deja de ser un medio de procesamiento y delimitación de tales conflictos de intereses de

conjuntos sociales diversos, ni puede producir algún sentido de comunidad, sino (y en eso se transforma) “control y orden” (2018: 115). Recorrer el péndulo entre los sentidos colectivos y su descolectivización nos ayudará a poner siempre en alerta las tentaciones de simplificación dominadora. La respuesta a esos interrogantes ha orientado el proceso investigativo, el cual se desarrolló fundamentalmente a través del análisis de fuentes secundarias: normativas programáticas, cuadernillos formativos, materiales de acceso público producidos por el Programa, discursos y publicaciones de las más altas autoridades de la cartera de Desarrollo Social en ambos períodos e investigaciones previas. Se completó la información a través de entrevistas realizadas a funcionarios y agentes a cargo de la implementación de los programas en los períodos analizados.

Este capítulo se organiza en cuatro partes bien diferenciadas: la primera en la cual se explicitan algunas aclaraciones conceptuales acerca del marco referencial en el que se construyen las categorías analíticas; luego se exponen brevemente los elementos y las herramientas de política social consideradas; en tercer lugar, el análisis de los resultados obtenidos y las discusiones fundamentales en relación con las interrogantes planteadas; para finalizar con algunas reflexiones finales sobre los aprendizajes logrados en el recorrido de este trabajo.

I. Algunas precisiones conceptuales y metodológicas

Las políticas públicas se pueden comprender como resultados de luchas sociales o como generadoras de relaciones y estructuras sociales. Se reconoce la relación dialéctica entre Estado y Sociedad, el doble movimiento constructivo-productivo: la producción de la sociedad a través del Estado y sus políticas, y al mismo tiempo la producción del Estado por parte de la sociedad, tal como la teoría crítica nos permite interpretar. Si retomamos definiciones tradicionales, la política pública es entendida como “lo que las autoridades gubernamentales y administrativas legítimamente constituidas deciden hacer o no hacer, y lo que hacen en realidad” (Bellavance, 1989; en Molina y Moreira, 1999). Esa definición implica, en nuestra interpretación, el interjuego de al menos tres dimensiones que se imbrican mutuamente: *decisiones* (de ponderación de ciertos intereses sobre otros, de distribución o concentración, de activación o desaceleración, etcétera), *prácticas* (concreciones mediante dispositivos, cursos de acción, provisión de recursos, interrelaciones, etcétera) y *discursos* (legitimantes o deslegitimantes, aprobatorios o dennostativos). Esa triple dimensionalidad se concreta en acciones y mecanismos que contienen —la mayoría de las veces— valores contradictorios, en tanto responden —e incluyen— tensiones entre diversos intereses y comprensiones de la realidad social. No obstante, las ponderaciones y prioridades de cada política pública se expresan en las relaciones medios-fines de intervención, las acciones administrativas expresadas en normativas y procedimientos, y las dinámicas de gestión, a través de dispositivos y modalidades específicas de implementación.

Las políticas públicas referidas a la llamada “cuestión social” se definen, en términos generales, como políticas sociales. Se operacionalizan a través de planes, programas, proyectos y líneas de acción que se conciben como *herramientas*, dado su carácter operativo y concretizante¹, que particularizan acciones administrativas y dinámicas de gestión. Dichas herramientas, a su vez, incluyen combinaciones más específicas de acciones administrativas y modalidades de implementación que se reflejan en los procedimientos y modos de acción más acotados a través de operaciones que expresan una lógica concéntrica e iterativa, como fractales² que reflejan modos de vincularse el Estado y la ciudadanía, expresando en esa operatividad un “modelo” de relación Estado-Sociedad más amplio y complejo constituido también por esos constructos básicos.

Las definiciones más frecuentes ubican a las políticas sociales en el contexto de las contradicciones de la sociedad capitalista y sus basamentos en la producción colectiva de la riqueza conjugada con su apropiación privada. Se conciben como procesos de institucionalización estatal orientados a responder, tratar o dirimir problemas o conflictos que se presentan como expresiones de la cuestión social, a través de procesos redistributivos de bienes y servicios sociales que se articulan en el mismo movimiento, lógica y dinámica del tipo de sociedad que los genera. Las políticas y sus herramientas se presentan con distintos énfasis y modalidades de resolución e intervención históricamente construidas³.

Algunas concepciones se centran en las tensiones por las distribuciones y herramientas estatales: “Las políticas gubernamentales de carácter social reflejan tensión de los intereses contradictorios de los grupos de presión e interés, así como las intenciones de los tomadores de decisiones (autoridades políticas y administrativas), los comportamientos de los agentes responsables de la gestión y los resultados de las decisiones ejecutadas. Por lo tanto, los programas y proyectos

1 Así formulado, ese término refiere al carácter performativo de las instancias de concreción.

2 Nos referimos metafóricamente a las formas que podríamos dibujar para representar esos procesos y elementos. Un fractal (término propuesto por el matemático Benoît Mandelbrot en 1975, deriva del latín *fractus*, que significa quebrado) está relacionado con un modelo matemático que describe y estudia objetos y fenómenos frecuentes en la naturaleza —por eso el uso metafórico que se propone, reconociendo las distancias de su aplicación al análisis de procesos sociales— y que se obtienen mediante simulaciones del proceso que los crea. Es un objeto geométrico cuya estructura básica, fragmentada o aparentemente irregular, se repite a diferentes escalas.

3 Recordamos los modelos planteados por Richard Titmuss: *Residual* (el Estado se abstiene de una intervención en el orden social); *Logro personal-resultado laboral* (la decisión individual, en el Mercado y en la iniciativa privada marcan el terreno de la Política social, la intervención pública se da en casos de crisis o de contingencias asistenciales); *Institucional-redistributivo* (institucionalización sistemática de la Política social, ejerciendo funciones activas de redistribución de la riqueza y de universalización de los servicios sociales) (Fernández Riquelme-Caravaca Llamas, 2011).

sociales, como forma de concreción de las políticas, son la forma de intervención estatal en el ámbito social, produciendo directamente servicios y otorgando transferencias o subvenciones a individuos, grupos u organizaciones, en aras de coadyuvar a la solución de sus demandas sociales, y al manejo político ideológico de la cuestión social” (Molina y Morera, 1999: 12). Otras, en los esquemas proteccionales y efectivización de derechos, más centradas en adscripciones legales y políticas de acción positiva respecto de ciertas categorías de individuos (Rosanvallon, 1995) y/o grupos poblacionales que por determinadas condiciones —económicas, sociales, psico-físicas, geográficas, políticas—, se encuentran expuestos a riesgos y contingencias que les constituyen en sujetos de protecciones, medidas y prestaciones públicas específicas: “En una perspectiva de derechos, la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social. La política social, por lo tanto, debe expresar el contenido específico de los servicios, prestaciones y protecciones sociales; la financiación para garantizar el acceso de quienes carecen de recursos; el aseguramiento de individuos, familias y grupos contra determinados riesgos; y la protección a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad específicas” (Rico de Alonso y Delgado, 2002: 1).

En este trabajo, además de considerar ese carácter distributivo de las políticas sociales, se destaca su carácter productivo de relaciones y concepciones sociales legitimantes. En ese sentido, comprendemos las políticas sociales como conjuntos de decisiones y acciones/omisiones con carácter institucionalizado que tienen como finalidad garantizar acceso a bienes y servicios orientados a la efectivización de derechos socialmente reconocidos y, a su vez, pretenden desarrollar capacidades humanas y sociales ponderadas en relación con comportamientos intersubjetivos y relaciones interactorales que conformen entramados particulares como expresión situada de justicia social.

Se orientan a **garantizar** tanto el acceso universal a ciertos bienes y servicios vinculados con los derechos humanos y sociales valorados por la sociedad en relación con los niveles de realización de necesidades considerados aceptables (mínimos de inclusión) en cada contexto (por ejemplo, el acceso a la educación y salud públicas en nuestro país); como el acceso particular a ciertos bienes y servicios básicos de las poblaciones peor situadas en la estructura social o con problemáticas particulares de tipo personal, sectorial o territorial. Buscan **desarrollar** capacidades o eliminar barreras para el ejercicio de derechos (a través de, por ejemplo, pensiones no contributivas, atención en situaciones de emergencia, apoyos en situaciones de discapacidad, entre muchas otras). A su vez, también se direccionan a **promover** ciertos comportamientos sociales, capacidades y modos de relación entre sujetos individuales o colectivos (por ejemplo, el fomento del cooperativismo, la gestión local participativa, la corresponsabilidad en algunos programas, la articulación entre actores comprometidos en una temática específica, el desarrollo de actividades deportivas y/o artísticas en todos los sectores de población, la organización de proyectos comunitarios, etcétera). Desde esta perspectiva, las políticas sociales en su accionar efectivo desarrollan,

promueven y/o generan comportamientos ciudadanos, configuraciones de relaciones sociales (poder), capacidades humanas valoradas comunitariamente y capacidades sociales o entramados específicos (articulaciones e institucionalizaciones de solidaridad orgánica).

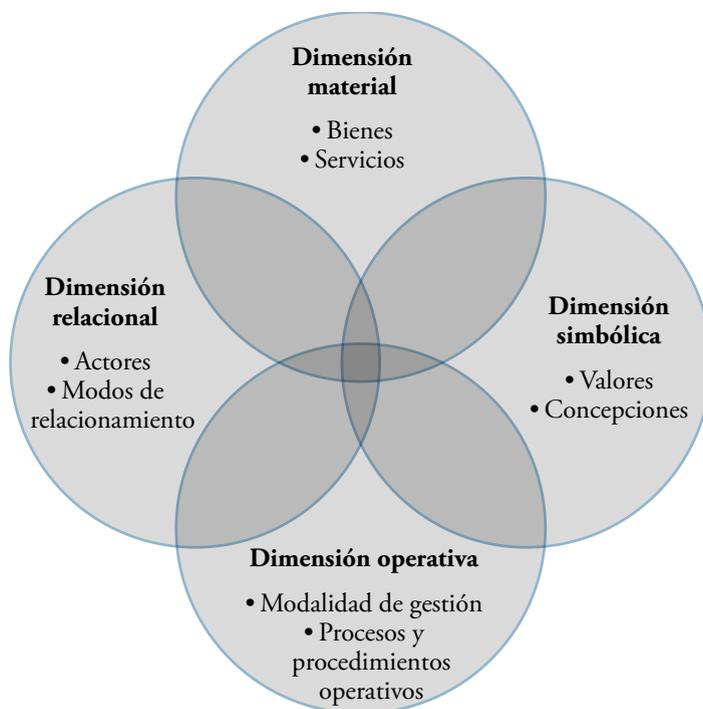
En toda política social, y en cada una de sus herramientas, se pueden reconocer al menos 4 dimensiones: *Material* (referida a los recursos monetarios, bienes y servicios que se distribuyen), *Simbólica* (concepciones de sujetos, Estado, sociedad que se expresan en los procesos, modos de legitimación y valoraciones que se sostienen y ponderan), *Relacional* (tipos de participación y articulación⁴ que propone entre los actores, pero también la definición de aquellos que son priorizados y los modos de vinculación que promueve en relación con el Estado –en sus distintos niveles– y los otros actores sociales), *Operativa* (procesos y procedimientos que constituyen una dimensión transversal y articuladora de las anteriores). Estas dimensiones se vinculan y expresan su **sustantividad** a través de dispositivos conformados por:

- *Bienes y servicios* que se distribuyen y/o los que no se consideran.
- *Valores ponderados y concepciones.*
- *Actores priorizados y modos de relacionamiento.*
- *Modalidad de gestión, mecanismos, procesos y procedimientos operativos.*

Esas **vinculaciones sustantivas** conforman una particular ligazón o amalgama de las **dimensiones**, las **garantías** y los **desarrollos** enunciados, que dan forma-densidad-volumen a diversos constructos o engranajes que generan “modelos” de instrumentos de política pública a través de los cuales se construye un “modo de lo social”. Esto se despliega en un campo de contradicciones, en las cuales, las políticas sociales asumen y generan posiciones específicas. No son neutras, incluyen sentidos ético-políticos que se reflejan en sus herramientas y dispositivos, más allá de las finalidades que digan perseguir.

A la unidad de análisis conformada por las vinculaciones sustantivas que expresan los sentidos ético-políticos a través de los dispositivos de políticas sociales: *bienes y servicios, modelo de gestión y procedimientos operativos, valores ponderados y actores priorizados y modos de relacionamiento*, la denominamos: **constructo multidimensional de gestión operativa (CMGO)**.

4 Podemos retomar aquí el concepto de “Estado relacional”, en tanto modelo de actuación que configura un entramado de capacidades, aportes, tensiones y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de Gobierno (tensión entre diversidad y convergencia de políticas públicas) y otros actores sociales (Martínez Nogueira, 2010).



Las dimensiones y variables constitutivas de dicho constructo (CMGO) conformaron los ejes de la indagación y selección de fuentes de información y relevamiento de evidencias situadas en discursos (escritos en diversos formatos oficiales) y procedimientos (considerándolos como prácticas instituidas) que dan cuenta de la sustantividad de las herramientas de política social analizadas en cada período. Las intersecciones entre las dimensiones contribuyen a reflexionar los desafíos.

II. Las herramientas de política social como desmantelamiento de entramados

Del análisis realizado surge que los cambios introducidos en las dimensiones operativas, relacionales, simbólicas y materiales de las políticas sociales a partir de diciembre de 2015 se vinculan con un “modelo” de desmantelamiento del entramado social de base popular (Rofman, 2020). Se enmarcan en visiones más globales de la relación Estado-Sociedad, pero se visualizan y conforman, fundamentalmente, en las expresiones de sus operatorias.

CMGO de los Centros Integradores Comunitarios (CIC):

MODALIDAD DE GESTIÓN Y PROCESOS: La Res. MDS 2173/2004 aprueba el convenio de colaboración interministerial⁵ con el objeto de “implementar un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social”⁶. Implican la combinación de varios componentes y modos de ejecución: construcción y equipamiento del edificio; consolidación, capacitación y fortalecimiento de las Cooperativas de trabajo que ejecutan la obra; implementación de un modelo de gestión participativo y comunitario⁷, con el aporte de diversos ministerios nacionales y gobiernos sub-nacionales. La modalidad de implementación en el territorio estaba establecida y explícita en diversos documentos e implicaba desarrollos varios, supeditados a los procesos, necesidades, propuestas y potencialidades territoriales, en articulación multiactoral, exigiendo la constitución de mesas de gestión para tales fines⁸. El dispositivo se comprende como la combinación de:

- Elementos materiales (edificio y equipamientos) que disponen espacios para usos múltiples (salón multiuso para reuniones, encuentros, exposiciones y actividades artísticas, ámbitos para prácticas deportivo-recreativas) y especializados (oficinas administrativas, aulas de capacitación, consultorios médicos y/u odontológicos);
- Inclusión de personas en situación de desocupación, inscriptas en el monotributo social, conformando cooperativas de trabajo en la construcción edilicia;
- Servicios y prestaciones de atención técnico-profesional (pediatría, ginecología, medicina general, odontología, enfermería, trabajo social, etcétera);
- Formación en acción de profesionales en atención integral (médicos comunitarios y especialistas en abordaje integral de políticas sociales en ámbitos comunitarios);
- Capacitaciones en diversas temáticas de interés local y de los niveles de estado intervinientes;
- Modalidad participativa de gestión del propio Centro y sus acciones dirigidas e inclusivas de la comunidad (mesas de gestión);
- Desarrollo de actividades recreativas, culturales, deportivas, productivas, etcétera.

5 Entre los ministerios de Salud y Ambiente, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de Nación.

6 *Informe de auditoría Interna* N°13/2016; publicado en mayo de 2016.

7 *Cartilla Informativa*, 2° Etapa *Centros Integradores Comunitarios* en Díaz, M. R; Gómez, F. y otros, 2017.

8 La Bisagra (2007), Información de difusión CIC en sitio web del MDS (2007-2015), Cuadernillo N°1 CIC (2007), Cuadernillo propedéutico de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (2006), Políticas Social del Bicentenario (2010), entre otros.

A través de dicha combinación, el CIC –como herramienta de política social– conforma un escenario que crea y promueve actores (algunos preexistentes y otros los genera), libretos (discursos y prácticas identitarias) y relaciones (mecanismos y modalidades de vinculación), con eje en la articulación interinstitucional del Estado, la articulación de organizaciones comunitarias y la participación de la ciudadanía local para la presentación e implementación de proyectos territoriales (de carácter socio-cultural, productivo, artístico y/o deportivo-recreativo).

Entre 2005 y 2015, parte de ese escenario tuvo un soporte relevante en el seguimiento de equipos técnicos del nivel central del MDS en articulación con los otros ministerios involucrados y los actores locales. A partir de 2016, la frecuencia de contacto con los responsables de cada CIC, con las mesas de gestión y la promoción de actividades articuladas desde los organismos nacionales se redujo significativamente, hasta sólo contactarse para cerrar expedientes⁹. En 2017, se limitaron las autorizaciones para que los equipos técnicos puedan acompañar las instancias territoriales¹⁰ y en 2018 se creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria CIC, con el objetivo de “desarrollar, gestionar y fiscalizar los Centros Comunitarios (CIC) oportunamente proyectados”¹¹. Nótese que la normativa solo refiere a los CIC ya proyectados (no habilita desarrollos nuevos) y que el ámbito de conducción institucional está definido como unidad “temporaria” (ese tipo de unidades normativamente tienen un máximo de dos años de duración). Si bien, en el Art. 2 expresa que a dicha Unidad corresponde, dentro de sus objetivos, desarrollar acciones de participación comunitaria en las mesas de gestión, los equipos técnicos manifiestan¹² que esa línea no siguió desarrollándose desde el nivel nacional. Es destacable que los objetivos de la unidad ejecutora no contemplan que la construcción edilicia la realicen cooperativas de trabajo.

VALORES Y CONCEPCIONES: En el año 2007, se sintetizaba su concepción como “espacios públicos que promueven y permiten el fortalecimiento de las identidades comunitarias, el desarrollo de la economía social y la prestación de servicios, a través de la participación de cada comunidad territorial en diversos espacios de reflexión, integración de proyectos, capacitación, deporte, recreación, discusión de problemáticas, construcción de ciudadanía, género, derechos, aprendizaje de oficios. (...) una obra para el desarrollo social” (Cuadernillo N° 1: 37). En 2018, la publicación oficial¹³ no menciona los términos “organización comunitaria” ni “mesas de ges-

9 Entrevistas realizadas durante 2019 y primer semestre 2020 a profesionales con trayectoria de entre 10 y 12 años de trabajo en los equipos técnicos de los CIC en el Ministerio de Desarrollo Social.

10 Entrevista realizadas primer semestre 2020 a profesionales de los equipos técnicos de los CIC.

11 Res. MDS N° 209/2018, Art. 1.

12 Entrevistas realizadas durante el segundo semestre de 2019.

13 Guía de Programas Sociales; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, octubre 2018.

ción”; mientras que la normativa¹⁴ refiere a la participación comunitaria en un “marco de equidad, ética pública y trabajo grupal que impulsen la construcción multiactoral y representativa de propuestas”. Se observa un cambio de énfasis de la *organización* al *trabajo grupal*, de la *construcción colectiva* al *impulso de propuestas representativas* de múltiples actores. Si profundizamos en los términos utilizados, se manifiesta un giro a una “neobeneficencia participativa”, “participación privatizada” (Cardarelli; Rosenfeld, 1998), “participación manipulativa” o “participación funcional” (Heras; Burin; De La Riestra, 2010).

BIENES Y SERVICIOS ofrecidos por los CIC:

- Puestos de trabajo para quienes construyeron los edificios: cooperativas conformadas por mayoría de personas en situación de desocupación hasta 2015, personas contratadas para la realización de las obras a partir del 2016;
- Puestos de trabajo para los profesionales, técnicos, administrativos, docentes, promotores socio-culturales o deportivos, personal de limpieza, etcétera, en función de los proyectos sociales generados por las mesas de gestión y las prestaciones propuestas por los gobiernos locales;
- Espacios físicos: el edificio completo, y específicamente aulas, consultorios, salones de usos múltiples, espacios verdes, polideportivos, huertas, salas de capacitación y otros con funcionalidades diversas, incluso piletas de natación y talleres productivos en algunos municipios;
- Equipamiento de uso comunitario y para la atención de la salud (equipos y elementos utilizados para vacunación, odontología, ginecología, pediatría, etcétera).
- Prestaciones de atención primaria de la salud, orientación, asistencia y promoción social, capacitación en diversas actividades, conforme los proyectos y particularidades de cada comunidad.

En 2018, la publicación institucional sintetizaba: “PRESTACIONES: El programa brinda edificios de uso comunitario, pensados para facilitar la integración de políticas de Atención Primaria de la Salud y Desarrollo Social favoreciendo la participación de todos los actores de la comunidad, pudiendo estar contenidas en las Mesas de Gestión Local” (Guía 2018: 46).

ACTORES Y RELACIONAMIENTO: Los actores ponderados en la constitución de los CIC, además de los ministerios involucrados en el desarrollo de los proyectos, son los gobiernos provinciales y municipales correspondientes, los organismos e instituciones con los que los mismos se vinculan para la implementación plena del programa, las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios diversos, personas que, en su carácter de ciudadanas o con intereses en temáticas específicas se involucren en procesos colectivos y participen en las mesas de gestión para decidir sobre el uso del espacio, la generación de propuestas y la realización de actividades de desarrollo local y comunitario (Cuadernillo N°1, 2007).

14 Res. MDS N°209/2018 (Art. 2).

En 2007 la documentación oficial explicitaba: “*El objetivo es que las comunidades puedan trabajar sobre su identidad con construcciones colectivas que le permitan definir y orientar sus propias prácticas sociales y políticas*, en una retroalimentación permanente, desde respuestas que hagan al mejoramiento de la calidad de vida. La construcción del <nosotros>, <nuestra relación con los otros> constituye nuestra identidad como pueblo al mismo tiempo que representa nuestra construcción colectiva de sentido” (Kirchner, 2007: 3; las itálicas son nuestras). En 2010: “(...) Regular *espacios sociopolíticos de encuentro e identificación de actores*. Expresión activa de la *participación organizada*. Una modalidad de hacer la política a partir de un trabajo de *unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas* que generan *sinergias entre las capacidades sociales y humanas* locales, provinciales, nacionales, poniendo en el centro de la escena a la *persona, sus necesidades y sus derechos*. Tienen como eje la activación de los recursos, las potencialidades y el pleno desarrollo de las capacidades de cada comunidad.” (MDS, 2010, Tomo II: 20; las itálicas son nuestras). Los términos destacados en itálicas dan cuenta del tipo de relacionamiento esperado, como intencionalidad expresa de generar efectivamente organización comunitaria y acción colectiva, no solamente como instancias de participación grupal para la construcción de los edificios, sino **instancias de apropiación del espacio como bien público y densidad comunitaria** y de desarrollo territorial. Pero más allá de articular actores existentes en territorio, lo que puede observarse es que el proyecto CIC promueve la conformación de nuevos actores sociales: la mesa de gestión en sí misma se constituye en un actor social, las cooperativas que construyen los edificios, los profesionales especializados, promotores sociales y de salud, grupos comunitarios o ciudadanas/os asociados en torno a intereses, temáticas o proyectos a desarrollar desde el CIC para o con la comunidad. No obstante, en la guía de Programas Sociales del CNCPS de 2018, se visualiza una noción restringida de la participación, centrándola en la mejora de la eficiencia y articulación interinstitucional, más que como espacio de organización comunitaria y popular: “INAUGURACIONES: Con el objeto de brindar un espacio para la discusión y enriquecimiento que posibilite el trabajo en conjunto de áreas técnicas nacionales, provinciales, municipales y organizaciones no gubernamentales se inauguraron 13 CICs.” (Guía, 2018: 46). Los actores priorizados en los documentos públicos entre 2016 y 2019 sobre los CIC son los institucionales, gubernamentales y ONGs.

CMGO del Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”/Ellas Hacen y Hacemos Futuro

VALORES Y CONCEPCIONES: El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST) fue creado por Res. MDS Nro. 3182/2009¹⁵, determinando como objetivo: “promoción

15 Esa Resolución fue ratificada en el mismo año por Decreto N°1067 que estableció que el Programa se encontrará a cargo de una Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo. Luego serían relevantes en la implementación las Res. SCyMI N° 6119/2010 (Nuevas pautas de ejecución, postulantes e incentivo

del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones cooperativas de trabajadores”. Esa formulación entraña la prosecución de un doble impacto positivo: por un lado, crea nuevos puestos de trabajo privilegiando la participación colectiva por sobre la individual y, por otro, mejora los espacios comunitarios incidiendo directamente sobre la vida cotidiana de vecinas y vecinos”¹⁶. Los objetivos planteados en la documentación oficial fueron: “Inclusión social a través del Trabajo; Desarrollo de capacidades humanas y sociales desde una perspectiva integral y Promoción de la Organización cooperativa”.¹⁷

En el período 2016-2017, el PRIST es presentado en la documentación oficial excluyendo en los objetivos los términos *cooperativo* y *colectivo*, haciendo un giro hacia lo individual como eje, la enseñanza como estrategia y concibiendo lo comunitario como posible beneficiario adicional¹⁸. En el mismo documento, se presenta a Ellas Hacen (EEHH) como otro programa (aunque sostienen el mismo programa presupuestario y el mismo objetivo general), con algunas diferencias en los objetivos específicos, en los que tampoco hay referencias a lo asociativo y cooperativo, con una leve enunciación al género en uno de los objetivos particulares, aunque con mención al trabajo organizado y comunitario¹⁹.

de inclusión social), N° 4272/2012 (Incluye componente de actividades constructivo/productivas para atender las demandas de emergencia crítica, climática y social provenientes de distintos territorios, para poblaciones afectadas), N° 2176/2013 (Creación Línea Ellas Hacen).

16 CEPAL: *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>

17 Extraído de la *Síntesis de Resultados e impactos del Programa de Ingreso Social con trabajo Argentina Trabaja*, publicada en octubre 2015. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>

18 “Objetivo General: Brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de la enseñanza y realización de actividades que adicionalmente redunden en beneficio de toda la comunidad, así como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria.

“Objetivos específicos: Inclusión y autonomía de las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica; Desarrollo de capacidades humanas; Desarrollo de infraestructura comunitaria.” (CNCPS, 2018: 23). Nótese que no hay mención a cooperativas.

19 “Mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios más vulnerables, promoviendo el desarrollo de las capacidades personales y sociales de los destinatarios; Generar oportunidades socio-ocupacionales, de capacitación integral, vinculadas con la realización de obras de baja y mediana complejidad en es-

El 15 de febrero, por Res. MDS 151/2018 se aprueban los lineamientos del Programa Hacemos Futuro (HF), traspasando al mismo la totalidad de titulares del PRIST “AT”, incluyendo la línea EEHH, así como Desde el Barrio (DB; ex Barrios Bonaerenses), dejando sin efecto esas herramientas de política social. El nuevo objetivo se define como: “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general”. La resolución explicita que se trata de “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud, de carácter personal.” Ejes programáticos: a) EDUCACIÓN FORMAL OBLIGATORIA: (...) diferentes instancias para que los titulares accedan y finalicen sus estudios primarios y/o secundarios. b) FORMACIÓN INTEGRAL: Los titulares deberán optar por cursos, talleres o prácticas formativas de su preferencia en el marco de la oferta validada por la autoridad de aplicación, la cual será acorde con los objetivos del Programa. c) CONTROLES SANITARIOS: Los titulares deberán acreditar el cumplimiento de controles sanitarios anuales (...) en establecimientos públicos validados.

MODALIDAD DE GESTIÓN Y PROCESOS: El PRIST se instrumentó mediante el otorgamiento de subsidios a entes ejecutores²⁰, los que frente a diversas necesidades locales, solicitaban la articulación con el Estado Nacional para la ejecución del Programa incluyendo a personas en situación de vulnerabilidad socio-económica incorporadas al monotributo social²¹ al momento

pacios públicos, la mejora del hábitat y el patrimonio comunitario; Promover el desarrollo económico, la inclusión social a través de oportunidades socio-ocupacionales fundadas en el trabajo organizado y comunitario; Contribuir al mejoramiento de la inclusión social de género.” (CNCPS, 2018: 25).

20 Se definieron inicialmente como entes ejecutores a gobiernos provinciales y municipales, aunque también se incluyeron algunas universidades nacionales con el correr del tiempo y algunas pocas federaciones y confederación de cooperativas de trabajo.

21 El Monotributo Social se crea por Ley N° 26.223. Permite registrar las actividades económicas y habilita a emitir facturas, contar con una obra social con cobertura para el grupo familiar y realizar aportes para acceder a jubilación en el momento que corresponda a sus titulares. Se enmarca en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), Ley N° 25.865 de 2004. La categoría tributaria está vigente mientras su titular esté en situación de vulnerabilidad social y cumpla los requisitos, abonando el 50% de la cápita de obra social, del resto de los componentes del monotributo se hace cargo el propio Estado. En el caso del PRIST/ Ellas Hacen, el MDS asumía el pago del 100% de la cápita, transfiriendo a la AFIP el monto mensual correspondiente a todas/os las/os titulares activas/os, quienes accedían a la obra social y acumulaban los aportes previsionales. Estos también podrían reconocerse como trasferencias indirectas a las/os titulares y sus familias.

de su inscripción. Dicha ejecución implicaba el desarrollo de planes de actividades y articulaciones locales. Los planes debían incluir procesos de desarrollo socio-ocupacionales, de formación práctica y asociativa, en obras de baja complejidad orientadas al mantenimiento de patrimonio comunitario, mejoras de espacios y producción de bienes públicos. La normativa establecía que las actividades debían efectuarse por cooperativas de trabajo conformadas por titulares del Programa²². El MDS transfería los fondos correspondientes para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos a los entes ejecutores, conforme los planes de actividades presentados y aprobados. A su vez, el Ministerio generaba instancias, articuladas fundamentalmente con otros ministerios y organismos provinciales, municipales y universidades públicas, para la implementación de diversas acciones territoriales a través de las cuales se procuraba fortalecer e implementar los componentes de capacitación laboral y cooperativa, de protección y promoción de la salud, de terminalidad educativa, artístico-culturales, deportivo-recreativos y de desarrollo personal y organizacional de titulares, muchos de ellos abiertos a sus familias y comunidades. La información suministrada por cada ente ejecutor en relación con la participación de cada titular en las actividades generaba la habilitación al pago del incentivo económico correspondiente para cada persona.

Entre los años 2010 y 2012, se redefinieron aspectos vinculados con la extensión y ampliación del abordaje y los mecanismos de intervención, incluyendo obras de apoyo en situaciones de emergencia climática y social, con alto impacto sanitario, recuperación de espacios de esparcimiento colectivo en bordes o áreas urbanas degradadas, en equipamiento urbano y socio-comunitario, mejoras sanitarias en las viviendas de los/as titulares en situaciones especiales y se incorporaron obradores barriales, se organizaron talleres de producción de bienes de uso social en polos productivos locales de capacitación y transferencia tecnológica. Además se instrumentaron diversas modificaciones: redimensionamiento y fortalecimiento de las cooperativas, incorporando una figura de orientadores formados en una diplomatura conveniada con universidades nacionales durante 2011; el reconocimiento a la concurrencia y productividad social a través incentivos económicos “especiales”; se sumó la organización de mesas de trabajo territorial para la articulación de distintos actores locales. El resto de las actividades de mejoras barriales y comunitarias, el desarrollo de actividades grupales y organizadas en forma multiactoral y articulada con diversas instancias estatales para la promoción de la salud, el fomento del deporte, el arte y la cultura comunitaria, la capacitación laboral, la terminalidad educativa, la formación ciudadana integral, el acceso a formación terciaria y universitaria, etcétera, siguieron instrumentándose del mismo modo: con eje en y a través de la unidad organizativa cooperativa o grupo cooperativo.

Los objetivos de la línea EEHH (Res. 2176/2013), también tuvieron un eje estructurante en el asociativismo en vistas de la *modalidad cooperativa* (Art. 2) y la *acción colectiva* con desarrollo de

22 En el marco de la Res INAES N° 3026/2006, para la promoción y protección del desarrollo particular de esta modalidad asociativa para impulsar la economía social con los sectores más vulnerables de la población.

capacidades humanas y sociales (Art. 3). Esta línea agrega explícitamente como objetivos en su implementación: el reconocimiento de las mujeres y sus derechos, la formación en perspectiva de género, la construcción de ciudadanía urbana y la obligación de terminalidad educativa (Art. 3). Para su ejecución, además de los instrumentos que ya implementaba el Programa, se elaboraron nuevos convenios con universidades para la elaboración conjunta de trayectos formativos con carácter de diplomaturas y cursos universitarios.

A partir de 2016, los convenios con entes ejecutores del PRIST se prorrogaron, pero sosteniendo sólo algunas actividades en los polos productivos ya creados. No obstante, según los relatos de los propios equipos técnicos del gobierno nacional y de los municipios²³, se redujo la exigibilidad de realización de actividades de mejora de espacios públicos y patrimonio comunitario y se instaló la obligatoriedad de terminalidad educativa para los/as titulares de las diversas líneas del programa, incluyendo los/as destinatarios/as del ex-programa provincial Desde el Barrio que habían sido migrados/as al programa nacional de Ingreso Social con trabajo. En 2017, se diversificaron los convenios incorporando como nuevos entes ejecutores a fundaciones y ONGs, distribuyendo a las personas titulares (no ya a las cooperativas ni grupos asociativos) para el desarrollo de diversas actividades de capacitación diseñadas, elaboradas y desarrolladas por los entes.

Otro cambio sustantivo estuvo referido a la incorporación de la exigencia para cada titular de concurrir a presentar certificados de cumplimiento de condicionalidades a oficinas de ANSES (actualización de datos anual, certificación de control médico y horas de capacitación o terminalidad educativa, según correspondiera). Ello implicaba la búsqueda de cada servicio para cumplir las exigencias y luego concurrir a las oficinas de “ventanilla única” para entregar la documentación. De su realización en tiempo y forma, derivaba la posibilidad de percibir los incentivos monetarios.

BIENES Y SERVICIOS: Del análisis de los documentos y entrevistas realizadas surge que el programa sostuvo, básicamente, las transferencias monetarias a las personas. Mientras que las variaciones en relación con prestaciones en bienes y servicios distribuidos y ofrecidos por el mismo programa durante el período estudiado, se han dado fundamentalmente en los aspectos orientados al fomento del cooperativismo, la participación en mesas de trabajo territorial, la promoción de la grupalidad y del entramado social. Particularmente en EEHH se desestimaron acciones orientadas a las capacidades político-ciudadanas, los espacios de expresión y organización de las mujeres, la conformación de redes de apoyo, las diplomaturas universitarias, las modalidades particularizadas y los materiales didácticos personalizados y adecuados a las circunstancias y necesidades de la población destinataria (Síntesis en Anexo 1). A partir de mediados de 2017 se inició, además, un proceso de eliminación de los Centros de Atención Local (CAL) que eran espacios de servicio personalizado insertos en las cercanías donde se desarrollaban las actividades territoriales, orientados

23 Extraído de la entrevista a trabajadores de equipos técnicos del programa que se desempeñaron en el mismo entre 2010 y 2019 en forma ininterrumpida.

a titulares, grupos y cooperativas para la recepción de demandas y propuestas, escucha y acompañamiento de situaciones particulares, resolución de reclamos, diligencia de trámites vinculados con cobertura y previsión asociados al monotributo social, promoción de actividades, fomento de la grupalidad y articulación de actores locales. Asimismo, se redujo el funcionamiento de los polos productivos y se restringieron las acciones de saneamiento y mejora socio-ambiental, así como las de mantenimiento y acondicionamiento del patrimonio comunitario. Los servicios migraron a capacitaciones ofrecidas por diversas ONG y universidades conformando un menú de opciones cuya implementación se promovía virtual, dentro de las cuales cada titular en forma individual podía elegir para el cumplimiento de las obligaciones que condicionaban la transferencia monetaria.

ACTORES Y RELACIONAMIENTO: En la lógica PRIST/ELLAS HACEN es destacable que, más allá de priorizar la articulación de los actores gubernamentales locales y de diversas jurisdicciones nacionales, organizaciones comunitarias y movimientos sociales, pretendía constituir nuevos actores: las cooperativas o grupos cooperativos. A través de la conformación de los mismos grupos de titulares, propiciar interrelacionamientos entre sus miembros e interacciones con actores locales, se expresaba la voluntad de generar nuevos entramados y/o fortalecer los existentes, en relación con los objetivos de desarrollo del programa en las diversas dimensiones planteadas por el mismo (personal, comunitario, educativo, sanitario, laboral, cultural). HF instala una lógica radial de tipo estado-céntrica. Prioriza una relación de mayor paridad entre gobiernos locales, universidades y ONGs, financiando a estas últimas los proyectos de capacitación que independientemente proponían para que cada titular en forma individual eligiera. Si bien, algunos agentes del propio Ministerio y de algunos municipios sostuvieron actividades grupales y mesas temáticas de articulación territorial, esto no se sostenía como pauta programática (se puede profundizar en Anexo 1).

III. Descolectivización y descooperativización

En base a lo anteriormente expuesto, en esta sección, nos proponemos dar cuenta de algunos aspectos del análisis que muestran la orientación de la política social del macrismo hacia el dismantelamiento de la trama social construida a partir de los programas sociales generados en la gestión de gobierno anterior utilizando sus mismas herramientas, en un triple movimiento: sostenimiento de los componentes distributivos de bienes básicos; reducción de densidad y sentido en los dispositivos de servicio; y, deslegitimación y negación de las formas de construcción colectiva. En lo que sigue, intentaremos recorrer esos movimientos desde algunas evidencias que dan cuenta acerca de cómo se llevó adelante ese proceso de dismantelamiento.

1. Los procesos “des” en las herramientas de política social

Los ejemplos de herramientas de políticas públicas seleccionados para este análisis han sintetizado e impulsado, en los momentos de su instalación, modelos de gestión de lo público-social con un *telos* explícito de organización y producción social colectiva y cooperativa. La llegada del macrismo al gobierno generó una incertidumbre inicial en relación con la continuidad de los programas sociales de alcance masivo que implementaba el MDS hasta 2015. Uno de ellos, como se comentó en los párrafos anteriores, era el “Argentina Trabaja” PRIST/EEHH. El gobierno entrante, lejos de dar de baja al Programa, lo sostuvo con el mismo nombre y conservó la composición de titulares, la cual se incrementaría notablemente en los años posteriores²⁴. Paulatinamente fue cambiando su modalidad hasta ser suplantado en febrero de 2018 por el programa llamado Hacemos Futuro (HF), anunciado públicamente como “rediseño de los programas Ellas Hacen, Argentina trabaja y Desde el Barrio”, aunque la Resolución que lo creó lo definía como un programa de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), lo cual dista del espíritu y tipología planteada para el Programa de Ingreso Social con Trabajo y Ellas Hacen, por el propio ministerio en la Resolución que lo genera, tanto como por la CEPAL, que lo clasifica dentro de los programas de inclusión laboral y productiva²⁵.

Sin pretender hacer un análisis diacrónico, se visualiza un proceso con varios giros significativos que traccionan la política en un sentido contrario al originalmente planteado mediante un mecanismo que podría esquematizarse de la siguiente manera:

- I. Conservación de la distribución material de transferencias monetarias a titulares.
- II. Conservación (los primeros años) del nombre del programa y los términos con significación relevante como: capacidades, inclusión social, actividades para la comunidad, incentivo, mesas de trabajo, enfoque de géneros.

24 Según el informe de Monitoreo publicado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el tercer trimestre de 2016 (no hay informes de monitoreo anteriores publicados), había 117.871 titulares bajo programa PRIST, incluyendo Ellas Hacen. Mientras que en el Informe de Monitoreo publicado por el mismo Organismo, en el cuarto trimestre de 2017 había 163.188 titulares en el PRIST y 80.178 titulares en la línea Ellas Hacen (están informados separadamente), sumando 243.366 titulares (duplicado la cantidad de personas incluidas al cierre de la gestión de gobierno anterior). En el segundo trimestre de 2019 el mismo tipo de informe (no hay posteriores publicados) reporta 247.333 titulares bajo programa Hacemos Futuro, hacia el que migran los/s titulares. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-plan-y-programas-sociales>

25 Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Repositorio CEPAL. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc>. Cabe comentar que, en esa misma base, la AUH está ubicada dentro de la Sección Programas de Transferencias Condicionadas.

- III. Paulatina transformación de entes ejecutores de capacitación con obras a convenios por cursos de capacitación: 1°-Prórroga de los convenios vigentes con entes ejecutores durante el primer año; 2°-Achicamiento de esos convenios y nuevos convenios con asociaciones civiles y fundaciones; 3°-Finalización de la vinculación con entes ejecutores y convenios con asociaciones civiles, fundaciones, algunas universidades, gobiernos locales y provinciales para el dictado de cursos capacitación u horas de actividades de formación integral²⁶.
- IV. Desestímulo y abandono del *telos* cooperativo y de organización colectiva como eje vertebrador de las líneas de acción programática: 1°-Desestímulo a la continuidad cooperativa; 2°-Eliminación de la participación en organizaciones cooperativas como condición de sostenibilidad de la permanencia en el Programa; 3°-Eliminación de los entornos de las/os destinatarias/os como ejes de desarrollo de los diversos servicios y bienes que ofrece el Programa (los que se vinculaban con el reconocimiento en el ámbito comunitario de la producción de las y los titulares); 4°-Desestimación de las cooperativas como componentes valiosos al interior del Programa; 5°-Disminución (cantidad, dedicación y articulaciones efectivas para su implementación) de las actividades de acción colectiva como parte de las líneas estratégicas²⁷.
- V. Pasaje de la responsabilidad del MDS, los responsables de las líneas programáticas y los entes ejecutores de remitir información sobre actividades realizadas por las/os titulares en el marco del Programa al nivel central para evaluar la correspondencia de los incentivos económicos a los/as titulares en función de cumplimientos esperados, a que cada titular deba concurrir de modo personal a las oficinas determinadas a presentar certificados que den cuenta del cumplimiento de las condicionalidades con la periodicidad establecida.
- VI. Cierre de los espacios específicos, de cercanía territorial, para la atención personalizada y grupal a titulares del programa por parte de agentes del MDS, orientados a la resolución de problemas, conflictos y necesidades particulares (de tipo personal/familiar, grupal y de las actividades desarrolladas), la promoción de acciones de articulación multiactoral, el fomento de propuestas adecuadas a las posibilidades e iniciativas de titulares y la realización de diversos trámites. Una vez cerrados esos espacios se suministró una dirección de e-mail y un número telefónico para realizar reclamos y consultas, por una parte, y por otra, se habilito la realización de trámites en las oficinas preexistentes de ANSES.

26 Fuentes: Entrevistas a equipos técnicos del Ministerio y de los municipios vinculados; *Informe: Análisis del programa Hacemos Futuro. La experiencia de la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata*, Prosecretaría de Políticas Sociales-Dirección de Gestión de Políticas Públicas-Universidad Nacional de La Plata, junio 2019.

27 Ídem anterior.

- VII. De la centralidad en el trabajo organizado como vertebrador de inclusión a las exigencias condicionadas para los/as titulares. Explicitación de Hacemos Futuro como PTC, con instalación de exigencias de presentación en las UDAI de FOTE, CEFI y Actualización de datos anual.
- VIII. Abandono de las diplomaturas universitarias diseñadas junto con los equipos técnico-profesionales y pedagógicos del ministerio, hacia la oferta de cursos conformando menú de opciones individuales, cuya oferta estaba organizada por temas diversos por lugares o virtuales.
- IX. Tercerización de las actividades de capacitación en asociaciones civiles, fundaciones y universidades, sin requisitos de cooperativización en la conformación de los grupos destinatarios ni de contenidos cooperativos ni de organización o producción colectiva en los cursos.

2. La exigencia cooperativa como tensión de la política social

La contradicción entre las experiencias originarias y nociones tradicionales del cooperativismo y las cooperativas exigidas, creadas o “tuteladas” por el Estado es uno de los aspectos que ha concitado una prolifera producción intelectual crítica en la última década (Arcidiácono, 2012, 2014, 2015; Hintze, 2011, 2016, 2018; Hopp, 2013, 2015, 2018; García, 2017). Particularmente, en el modelo y la práctica cooperativa propuesta por el PRIST, eso ha sido señalado en tensión con otras lógicas de bienestar incluidas en el programa como las transferencias de ingresos a personas. Arcidiácono y otros (2014), al referirse a las cooperativas de trabajo creadas directamente por el Programa, afirman que “se debe ubicar a estas organizaciones a medio camino entre la esfera estatal y la de las organizaciones sociales” (:352). Se ha puesto en tensión, en ese marco, el concepto de economía del trabajo (Coraggio, 1999) con las prácticas habituales de los programas de transferencias condicionadas (PTC). También se ha problematizado la adecuación de la cooperativa como exigencia en programas masivos (DGPP-PPS-UNLP) y se ha criticado la mirada moralizante del mérito conformando una diferencia entre “cobrar el plan” y “estar en el programa” (Hopp & Ljterman, 2018). En particular, se reconoce al PRIST como parte de una “tendencia de este período hacia la promoción estatal del cooperativismo para su uso como mano de obra para la construcción de obra pública” (Arcidiácono, Kalpschtrej & Bermúdez, 2014: 346), siendo sus antecedentes directos el “Programa Federal de Emergencia Habitacional” (a partir de 2003); Plan “Agua más Trabajo” (comenzó en el 2004) y los “Centros Integradores Comunitarios” (iniciados en 2005).

En este capítulo no nos preguntamos ni analizamos la sustentabilidad económica y social de las cooperativas creadas por esas iniciativas ni sus resultados²⁸, sino que tratamos de revisar

28 Como síntesis de las advertencias al respecto, se transcriben aquellas que reflexionan acerca de la evaluación que se ha realizado acerca de la *gran mortandad de los proyectos del PMO a la hora de diseñar la “vida de las cooperativas”, y lo paradójico que resulta la estrategia seleccionada por el PRIST-AT: “la constitución de*

la relación del constructo multidimensional de gestión operativa, tal como lo hemos definido (CMGO), la pregunta vira de la efectividad de los procesos cooperativos promovidos por el Estado, al horizonte de sentido que construye respecto de la relación ciudadanía-Estado la ausencia de exigencia y expectativa cooperativa o colectiva en la implementación de las políticas.

En el trabajo realizado por Malena Hopp y Eliana Lijterman a partir de grupos focales, muestran como en la coyuntura del macrismo “el merecimiento constituyó un tema central en el tratamiento de la política social como cuestión pública” (Hopp & Lijterman, 2018: 232). En ese estudio, como otros de similar estilo, dan cuenta de cierta apropiación discursiva por parte de las/os titulares de los programas sociales de aquellos fundamentos que expresan los horizontes de sentido construidos por las mismas políticas legitimándose por sus formas de implementación. Del mismo modo, en otro estudio con grupos focales²⁹ respecto de la significación de las políticas públicas desarrolladas durante 2003-2014 realizado por el Comité Nacional del MOST-UNESCO, publicado en 2015, “con respecto a la autovaloración (...), aparece la percepción de que la variedad de espacios y el incremento de las oportunidades a partir de políticas públicas, supone una mejor organización entre los vecinos y una mayor colaboración con su comunidad” (Comité Nacional MOST-UNESCO, 2015: 252).

El sentido común que se promueve a través de las políticas sociales, muchas veces va en línea con la cultura instalada por los procesos del mercantil-capitalismo global (reproductivo de la situación dominante), y otras contra esa matriz cultural, conformando otro repertorio de términos, preocupaciones, expectativas, logros a alcanzar, reconocimientos hacia otros/as/es y el ambiente (transformadores). La presencia o la ausencia de ciertos énfasis (mérito/derechos, éxito individual/organización, competencia/solidaridad, yo/nosotros, etcétera), o el cambio de contenido que se atribuye a ciertos términos (por ejemplo, *empoderamiento* y *capacidad* son términos que difieren bastante de su uso vulgar del discurso mediático y de ciertas formulaciones de programas sociales en los cual se reduce a meras credenciales sin poder y competencias individuales) son operaciones utilizadas para la instalación de procesos de dominio, desarrollo o apropiación cultural.

Los repertorios construidos en el discurso y la gestión operativa priorizan o privilegian unos términos sobre otros, unos significados sobre otros. Si bien, no son necesariamente antagónicos los términos utilizados, y pueden resultar plausibles en cualquier plan de vida personal o social, la priorización misma determina horizontes de sentidos de vida social diferentes. En general, cuanto más se aparten de la matriz cultural mercantil-capitalista neoliberal, serán más inclusivos, poten-

las cooperativas de trabajo no es previa, es decir, no es un proceso autónomo desarrollado por los receptores, sino que son conformadas por el propio Estado.” (Arcidiácono, Kalpschtrej & Bermúdez, 2014:349).

29 Investigación realizada por durante 2014 a través de 300 grupos focales con más de 4.500 participantes y 200 entrevistas en profundidad a representantes de 100 comunidades distribuidas en todas las provincias argentinas (Comité Nacional MOST-UNESCO, 2015: 267-268).

ciadores de las realizaciones profundamente humanas, socialmente justos y autodeterminados colectivamente (García Linera, 2010).

3. La mirada negadora de las políticas de menú

Entendiendo que los discursos y prácticas sociales conforman representaciones y sentidos que “sostienen o critican los regímenes de política social y dan fundamento a distintos modelos de Estado” (Hopp & Lijterman, 2018: 232) es importante profundizar en los cambios en los repertorios que conformaron el subtexto de políticas sociales descolectivizantes y descooperativizantes, ejecutadas a través del CMGO³⁰.

a) De una lógica de Estado-genera-espacios-actividades-y-participación-ciudadana a otra de Ciudadanos-deben-buscar-como-resolver-exigencias-del-Estado.

Los procedimientos predominantes en la implementación de PRIST/EEHH al igual que con otros dispositivos de política social entre 2003 y 2015 tendieron a la instalación de espacios en los cuales el Estado Nacional tuviera representación física (oficinas o espacio institucionales) que desconcentraran la interface entre “el territorio” y las políticas sociales nacionales. El caso paradigmático, en ese sentido, es el proyecto CIC, que instaló numerosos edificios diseminados por todo el país, con modelos de gestión a través de mesas participativas comunitarias, integración de áreas, con articulaciones y presencias constantes con agentes de nivel nacional. El PRIST/EEHH también constituyó, espacios de atención en cada localidad, primero para resolver reclamos de pago y conflictos grupales y con las actividades de las cooperativas, luego como espacios de articulación local, escucha y atención a titulares que presentaron situaciones diversas, e incluso promoción de proyectos o actividades recreativas, culturales, productivas, etcétera³¹.

A fines de 2017, la política de *ventanilla única* se impuso también sobre cualquier otra finalidad social que se catalizara en los espacios de atención. Se unificó en las oficinas de ANSeS

30 Para mayor comprensión de los cambios en un esquema sintético, puede verse el cuadro Anexo 1.

31 “La mayoría de las veces venían por reclamos. Al principio era sólo eso. Después fuimos haciendo un montón de cosas, y nos fueron conociendo y se acercaban a contarnos desde los problemas en las cooperativas para que les ayudemos a resolverlos hasta cosas personales (...) las situaciones eran muy diversas, pero sabían que podían contar y si tenían propuestas también las traían y tratábamos de canalizarlas, armábamos reuniones y tratábamos de que se organicen cada vez más”. Entrevista a agentes públicos trabajadores de los Centros de Atención Local (CAL) del MDS de la Nación.

la tramitación de todo reclamo o requerimiento del programa, las orientaciones por actividades se instalaron por plataforma virtual para consulta e inscripción, y denuncias y reclamos reforzando el 0800 ya existente. Los relatos e informes analizados dan cuenta de gran desconcierto y desinformación de las/os titulares en ese proceso e incluso en los propios agentes de ANSeS³². El Programa Hacemos Futuro (HF) estableció como requisito de condicionalidad para la percepción de las transferencias económicas que en esas oficinas cada titular debía presentar el Certificado de Formación Integral (CEFI) y el Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE) firmado y sellado por la institución que brinde el curso, además de realizar anualmente, previo turno otorgado por esas oficinas, una Actualización de Datos³³.

Para este análisis, la relevancia está centrada en el giro del tipo de presencia estatal en relación con las participaciones posibles de la ciudadanía en los ámbitos estatales, la grupalidad y sentido colectivo que ello podría propiciar o fomentar. Los procesos de apropiación de lo público a través de mesas de gestión, polos productivos, espacios de atención y desarrollo de actividades grupales y comunitarias, marca una relación viable que no es tan factible en los espacios de mera tramitación (virtuales o presenciales), en los cuales lo público aparece como ajeno y con una sola y lineal vía de comunicación: oficina-titular. Cabe profundizar esta problematización con las palabras de Chantal Mouffe (1999: 96):

Si entendemos la ciudadanía como la identidad política que se crea a través de la identificación con la res publica, se hace posible un nuevo concepto de ciudadano. En primer lugar, estamos tratando con un tipo de identidad política, una forma de identificación, ya no simplemente con un estatus legal. El ciudadano no es, como en el liberalismo, el receptor pasivo de derechos específicos y que goza de la protección de la ley. (...). Es una identidad política común de personas que podrían comprometerse en muchas empresas diferentes de finalidad y que mantengan distintas concepciones del bien, pero que en la búsqueda de sus satisfacciones y en la promoción de sus acciones aceptan el sometimiento a las reglas que prescribe la *res publica*. Lo que los mantiene unidos es el reconocimiento común de un conjunto de valores ético-políticos.

32 Informe UNLP (2015). *Entrevistas a agentes y funcionarios a cargo de la operatoria del programa entre 2016 y 2019*.

33 *Guía: Hacemos Futuro*. Ministerio de Desarrollo Social (2018).

b) Del Estado como conductor de procesos colectivos formativos hacia un administrador de capacitaciones a la carta

Bajo el título *Libre elección de la formación para el trabajo: “desintermediación” de los programas*, se presentaba a fines de 2018 la siguiente comparación de lo que el mismo macrismo desarrolló en 2016 y 2017 con el PRIST/EEHH y su sustituto HF: *“Argentina Trabaja / Ellas Hacen / Desde el barrio • Sin posibilidad de elección ni rotación. • Temáticas reducidas - 7 a 10 Oficios - 5 ejes EH • No incentivo al egreso”*. Contraponiendo: *“Hacemos Futuro • Libre elección • 92 temáticas de las cuales 22 están directamente relacionadas con los empleos del futuro. • TOL • Pensar “egreso” del programa en círculo virtuoso. • Ingreso protegido al empleo. - Plataforma virtual de acceso a la capacitación* (Secretaría de Economía Social-Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2018: 59). Más allá de los resultados efectivamente logrados en ese período, sobre todo los referidos a los supuestos en relación con el “egreso” como eje de comparación y virtuosidad –en un marco de desocupación creciente y deterioro de todos los indicadores económicos y sociales, con reducción de ofertas para les individuos– que no vamos a trabajar en este artículo, nos interesa analizar la ponderación de la libre elección individual. El fragmento transcripto del documento oficial explicita la prioridad que la gestión de la política social en ese momento propiciaba de la libre elección individual por encima de cualquier otro valor o consideración a la diversidad de circunstancias en que se encontraran las y los titulares del programa. Ello se contrapone con las prácticas previas de funcionarias y actores territoriales, quienes hasta 2015 conformaban procesos de trabajo colectivo entre unidades académicas y equipos técnico-pedagógicos del programa para la elaboración conjunta de estrategias acordes a las particularidades y necesidades de la población destinataria con énfasis en el trabajo grupal y el entramado comunitario, direccionando las propuestas formativas desde el reconocimiento de los procesos sociales de las/os destinatarias hacia el logro de los objetivos de desarrollo de capacidades adecuando las metodologías y modalidades de implementación.

“Debatíamos mucho con los responsables de las universidades sobre los contenidos y metodologías de trabajo porque sabíamos que la mayoría de las titulares habían tenido experiencias complejas o frustrantes en relación con la educación formal propia o la de sus hijos. A las universidades les constaba asumir eso para la evaluación y calificación fundamentalmente, para que el título sea el mismo y tenga el mismo valor, pero respeten los procesos de vida de las mujeres. (...) teníamos que generar herramienta en clave de educación popular. Los contenidos no eran tan discutidos, aunque había algunos que para el Estado eran básicos y debían ser comunes a todas y en principio a las universidades no les parecía que tuvieran relación directa con el título, pero al final entendieron como articularlos. Otro tema eran las apoyaturas necesarias para que sostengan la cursada y

culminen la diplomatura, por las situaciones de violencia (...) La pareja pedagógica fue el sostén que encontramos y fortalecer los grupos.”³⁴

Hasta 2015, el MDS definía los programas formativos, fundamentalmente para las titulares de Ellas Hacen (que inició en 2013), colectiva y multiactoralmente con las universidades e incorporaba parejas pedagógicas para cada curso e instancias de apoyo territorial para acompañar a las mujeres y fortalecer la organización del dispositivo. Sobre el proceso organizativo y su conducción afirmaban: “La escala era muy fuerte, casi 2000 personas conformaban la comunidad pedagógica en diferentes lugares geográficos que también tenían resonancia en las unidades académicas”. Quienes participaron reconocen que esa modalidad permitía generar condiciones de posibilidad para un trabajo más adecuado en relación con las situaciones de violencia que vivían las mujeres. La metodología de trabajo era relevante para generar posibilidades de mutuo reconocimiento y confianza, con abordaje que probablemente no se hubieran dado de la misma manera en capacitaciones con formatos tradicionales o centradas en las competencias individuales:

“Una vez que comenzaron los talleres y espacios de capacitación, el registro de situaciones de violencia, que al inicio era cercano al 25% se triplicó en relatos de mujeres que ingresaron por ser jefas de hogar a cargo de sus hijas e hijos, pero comenzaron a reconocer y compartir en sus grupos distintas situaciones de violencia a las que eran o habían sido sometidas. Eso permitía otro tipo de reconocimiento de cada una y entre ellas para un salto cualitativo en sus vidas y en la dinámica de lo colectivo”³⁵.

Los testimonios que se pueden extraer de los documentos publicados, entrevistas y sistematizaciones de experiencias de las diplomaturas muestran una sinergia entre la recuperación de la estima de sí, el reconocimiento de y con otras y la apropiación del espacio público:

“Tengo la experiencia de instalar agua y no rendirnos con los obstáculos, como por ejemplo ver que no teníamos tanta fuerza cada una sola, por separado, pero sí entre todas; o instalar el agua y ver cómo el agua salía, salpicándonos, mojándonos [...] Y como anécdota, recuerdo una situación en el aula cuando una compañera que sufre violencia se puso a llorar porque el tema de la materia la tocó muy profundo... Todas nos paramos a abrazarla y lloramos con ella. ¡¡¡Éramos 20 abrazando a 1!!! Fue hermoso”. “También fue hermosa la emoción que sentí la primera vez que fui a una movilización porque sabía por qué iba. ¡Era porque yo quería y decidía defender mis convicciones!” (MDS - Ellas Hacen, 2015: 13).

34 Entrevista realizada a funcionaria responsable de procesos formativos hasta el 09 de diciembre de 2015.

35 Entrevista a funcionaria con responsabilidades en líneas programáticas del Programa de Ingreso Social con trabajo -Línea Ellas Hacen hasta el 09/12/2015.

Respecto de la discusión sobre la ponderación de la elección individual de un menú de ofertas públicas versus el direccionamiento hacia estrategias colectivas adecuadas a las particularidades y circunstancias de las poblaciones, se recuerdan las consideraciones de Chantal Mouffe (2007), en relación con la dinámica de la individualización como esencia de la modernidad reflexiva: “Este proceso de individualización destruye las formas colectivas de vida necesarias para la emergencia de la conciencia colectiva y del tipo de política que le corresponde” (:55). En esa clave, la reducción y eliminación de espacios y formas de lo colectivo son condición sine qua non para la destrucción no solamente de lo que haya emergido contingentemente en un proceso inducido de participación social, sino de la posibilidad de tener conciencia de su existencia, quedando solo el predominio de la individualidad egoísta y competitiva del “hombre lobo del hombre”, pero esta vez promovido intencionalmente por el Estado.

4. Meritocracia y negación de la politicidad sustantiva de la ciudadanía

La sustantividad de “pertenecer” y de “merecer” conforman contenido ético-valorativo del comportamiento esperado en el discurso constitutivo de una política social. Los requerimientos formales de las herramientas de política pública constituyen resortes legitimadores de los modos de vinculación sustantivamente esperables en la relación ciudadanía-Estado. Las preguntas acerca del *merecimiento* remiten a unidades discretas evaluables, cada una por su propio comportamiento, a fin del establecimiento de relaciones unívocas entre el cumplimiento individual de un requisito (merecimiento) y el otorgamiento de una prestación (bien o servicio). Por otro lado, las preguntas por la *pertenencia* remiten a relaciones individuo-colectivo, en las cuales esa pertenencia está mediada por un complejo entramado de sentidos. Las respuestas a la primera pregunta inequívocamente remiten a los atributos o acciones de una persona; las posibles respuestas a la segunda incorporan, además, los atributos o valores de aquello a lo que se quiere o se busca pertenecer. En ese sentido, no es lo mismo requerir que las personas entreguen un formulario completo con cierta frecuencia avalando el cumplimiento de ciertos comportamientos individuales esperados para merecer seguir percibiendo la prestación monetaria de un programa social, que desarrollar ciertas acciones dispuestas para un cumplimiento de manera grupal o cooperativo, en el marco del cual la acción individual tiene sentido. Es complejo, tensiona el sentido común competitivo e individualista, pero manifiesta una intención política de construcción de una representación social de mirada colectiva o, al menos grupal, como “deber” para estar y pertenecer a un ámbito en relación con el Estado.

Las condiciones de ingreso y permanencia que establece un programa social para su población destinataria implica, además de una ponderación vinculada a criterios de factibilidad y uso eficiente de recursos ante necesidades innumerables y diversas, un modo de comprender y legitimar esas necesidades y la relación entre las/os sujetos y el Estado en relación con ellas. En la documentación

oficial del PRIST/EEHH se reconoce explícitamente, además de las condicionantes socio-laborales³⁶ vinculadas a las compatibilidades/incompatibilidades, el requerimiento de pertenecer o “conformar cooperativas en el marco de lo establecido en la Resolución INAES N° 3026/2006” (Res. MDS 3182/2009; 2176/2013). Mientras que HF refiere solamente a las condiciones socio-laborales de cada persona (Res. MDS 151/2018). Si, siguiendo a Castaño Zapata (2015), ser “merecedor” es más que “ser elegible” (Hopp & Ljterman, 2018: 234), “pertenecer” es más que “ser compatible”. En ese sentido, como criterio de permanencia, en PRIST/EEHH, en su funcionamiento hasta 2015 se sostuvo la pertenencia a una cooperativa (PRIST) o grupo pre-cooperativo (EEHH) como exigencia para sostener el cobro de las transferencias monetarias, pero también como el núcleo vertebrador a través del cual, todos los servicios y prestaciones del programa se desarrollaban: “promoción de la salud cooperativa, terminalidad educativa fomentada y organizada en sedes comunitarias a partir de la situación de cada cooperativa, recuperación de las trayectorias personales y familiares en grupos de mujeres titulares con situaciones de violencia, capacitación con obra en polos productivos por grupos cooperativos, actividades culturales (artísticas, deportivas, foros) de integración y fomento del mutuo reconocimiento y la solidaridad, diplomaturas especialmente diseñadas desde la lógica estratégica de organización comunitaria y educación popular que definía el programa articulando con universidades en una propuesta curricular consensuada, entre otros”³⁷.

En 2016, se inició un proceso de desvinculación de cooperativas en el Programa, *en operativos de trabajo territorial, comunicando a los titulares esa opción*³⁸. En la resolución de creación e Hacemos Futuro (Res. MSyDS 151/2018) se elimina la palabra *cooperativa*, la misma no se encuentra en los considerandos ni en su articulado. Su ausencia, luego de un proceso intencional de desvinculación ofrecido a las/os titulares durante dos años, no sólo es interpretable como desestimación de la figura legal de ese tipo de organización socioeconómica, sino que sumada a los cambios en las estrategias hacia la individualización y autoadministración de la relación con un Estado que fiscaliza cumplimientos de exigencias programáticas, se convierten en una negación de lo cooperativo y colectivo. Pero ¿qué entraña esta negación?: Kusch (2008), invita a pensar la negación “...como si se tratara de un pensar sin finalidad que sin embargo esconde una finalidad recóndita (...), fundando siempre el existir mismo y afianzando sus valores” (Kusch, 2008: 15). En línea con el pensamiento de Heidegger, Kusch propone que el refugio en lo *técnico* –propio de los sectores medios, reproductores de la subjetividad moderna–, se centra en el *cómo* imponiéndose sobre el

36 Las condicionantes socio-laborales compatibles para la elegibilidad y permanencia en el programa son: no tener empleo formal, ni jubilación, ni pensión ni bienes registrables (más de un inmueble, vehículo de menos de cierta antigüedad o embarcaciones de gran porte).

37 De entrevistas realizadas en 2019 y 2020 a funcionarios con responsabilidades sobre la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo y la línea Ellas Hacen entre los años 2010 y 2015.

38 Entrevista a funcionario a cargo de área del programa durante 2016-2019.

que, más propio de los sectores populares. La técnica busca dominar el mundo de la vida. Una cosa es transferir técnicas a terceros para que logren dominios similares y otra es dominar sus mundos de la vida a partir de las técnicas institucionalizadas del Estado negando apropiaciones diversas de los grupos sociales en sus cotidianidades de relación con el mismo Estado, la que siempre implica una construcción tensionante. El sentido político-teleológico del *estar haciendo cooperativo* y el *estar siendo colectivo* es reemplazado en HF por técnicas de ofertas de menú de actividades, uso ampliado de las TIC para su desarrollo y exposición rutinaria de documentación que certifique cumplimiento de tareas individuales. Las experiencias de *ciudadanía en crecimiento, en tramas de solidaridad y de inclusión desde las capacidades productivas en una comunidad territorial*, cedieron ante esas prácticas hacia un telos burocrático, disciplinador, con accesibilidad por plataformas virtuales (fantasías de efectividad del acceso) y de relacionamiento de oferta-demanda con el Estado. En contraposición, la técnica de la cooperativa, su forma jurídico-institucional, genera comportamientos y posibilidades de construcción de “nosotros”, espacios de pertenencia. Estos espacios pueden ser contradictorios y conflictivos, pero tensionan el mero individualismo y la negación de lo plural, exigiendo acciones y decisiones colectivas.

La negación de lo cooperativo en las herramientas de política social analizadas en el período macrista (tanto PRIST/EEHH como CIC) podría ser un modo de reconocer su locus relevante para los sectores populares, *“otro modo de la verdad, una verdad caída que debe ser levantada”*, al decir de Kusch (2000:468). Diversos modos de apropiación se expresan en múltiples formas fortalecidas de organización popular, o grupalidades y acciones cooperativas que fueron sosteniendo procesos solidarios y de superación de limitaciones para la supervivencia; pero ya no impulsados ni intencionalmente priorizados desde el Estado.

La política social no sólo produce y moldea las condiciones de vida, sino que fundamentalmente reconoce y define las necesidades sociales (Danani, 2004; en Hopp & LIjterman, 2018) y contribuye a construir los significados de esas necesidades, sus alcances y límites socialmente legitimados –en tanto su dimensión normativa (derechos)– a través de sus herramientas. Si la definición misma de las necesidades es un campo de disputas, más allá de los debates sobre enfoques universalistas o relativistas de las necesidades (Romagnoli, 2015) [tema que no vamos a abordar en este trabajo, pero puede verse en numerosos autores³⁹] es posible afirmar que las políticas sociales ponen en tensión el significado de *la pertenencia* a un espacio social o *la capacidad de reconocimiento y organización colectiva*, como “necesidades”. En este análisis interpretamos que la intencionalidad política expresadas en los dispositivos y herramientas vertebradas en el cooperativismo y la acción colectiva promueven ese sentido, y en la misma trayectoria configuran relaciones sociales, subjetividades y sentidos de lo público.

39 Fraser (1986); Gough (1991; 2003); Heller (1996); Krmptic (1999); Max-Neef, y Openhayn (1986); Nussbaum (1992; 2000); Amartya Sen (1992).

El pasaje de la “pertenencia” a la *configuración cultural*, en términos de Grimson (2011: 139) requiere un primer reconocimiento de la “*pertenencia a espacios sociales de organización colectiva*” como *necesidad*, para poder configurar contra-cultura individualista neoliberal insolidaria con diversos modos transformados y transformadores de relaciones hacia construcciones reales de empoderamiento popular. Justicia social y empoderamiento popular, se han mostrado en nuestra propia historia nacional, no pueden escindirse. Por esto, las definiciones intencionales en sentido contrario requieren instalarse negando lo colectivo como necesidad humana y como derecho a garantizar, promover y desarrollar. Ese reconocimiento de derecho implica asumir que *es la capacidad de crear organización o de pertenecer con sentido a una organización, lo que convierte a los individuos en ciudadanos, es decir, en actores de su propio destino* (Mouffe, 1999) y no la mera capacidad de elegir de un menú.

5. La gestión de políticas sociales y la construcción de actores

Sostenemos con Claudia Danani (2017) que *los contextos de gestión son contextos situados, en los que sujetos también situados <producen sociedad>* (Danani, 2017: 47), y reconocemos su propia advertencia: “La familiarización y la comunitarización ni constituyen derechos, ni socializan la reproducción; por el contrario, la privatizan, reenviando a la esfera familiar e individual la responsabilidad por el bienestar” (Danani, 2017: 39). Conmueve a nuestra reflexión que, si bien en las políticas sociales analizadas en este capítulo, desde su creación hasta el 2015 centraron sus objetivos en las familias y las comunidades, la orientación de su gestión con transversalidad en la organización social (Kirchner, 2010) ha establecido estrategias de conformación de nuevos actores colectivos: mesas de gestión, promotores educativos y de salud, orientadores, grupos cooperativos y cooperativas formalizadas, identificando en la esfera colectiva las posibilidades de bienestar. Actores que a su vez construyen tramas más complejas y que el Estado configura para que desplieguen o desarrollen sus proyectos. Aunque también se convierten en poderes demandantes. Observar ese matiz en el entramado situacional de producción de sociedad que la misma política pública genera es interesante para analizar el fortalecimiento de organizaciones sociales (preexistentes y nuevas) y el crecimiento en diversidad, volumen, tipos y dinamismo de las mismas.

En el período 2016-2019 es notable que la relación con las organizaciones sociales que sostuvo la cartera de Desarrollo Social se enmarcó en la Ley de Emergencia Social e incluyó la incorporación de titulares a programas de transferencia condicionada, pero dejando librada a las organizaciones de la sociedad civil y a los propios movimientos sociales las lógicas colectivas, tensionando obligaciones individuales en la relación con las/os titulares de los programas. La modalidad que asume la gestión y el acceso a los servicios y prestaciones, por una parte, se tercerizan y descentralizan (en contenidos y estrategias de abordaje de los objetivos programáticos) en fundaciones, organizaciones sociales y universidades, y por otra, se atomizan en las unidades de relacionamiento, conformando un esquema radial en términos de relación Estado-ciudadano/a y lineal entre pro-

visión y rendición del cumplimiento (formateenred - titular - ANSES). En los CIC, también se observa que, por una parte, se explicita la terminalidad de la unidad ejecutora y, por otra parte, se reduce la exigibilidad de construcción a través de cooperativas de trabajo, tanto como de acompañamiento y fortalecimiento de las mesas de gestión.

Reflexiones finales

El análisis realizado mostró cómo las modalidades de instrumentación de las políticas sociales expresan contenidos sustantivos profundos acerca de la relación Estado-Sociedad y el “modelo social” que promueve una gestión de gobierno. La complejidad de esa instrumentación expresada en lo que llamamos CMGO (Constructo Multidimensional de Gestión Operativa) da cuenta de la no neutralidad ético-política de las instancias operativas.

En ese sentido fue relevante el modo adoptado por el macrismo para instalar un giro dismantelador de las políticas sociales orientadas al fortalecimiento de la organización popular en la reconstrucción de la trama social. Conservó el nombre, algunos objetivos y procedimientos, equipos técnicos y bienes materiales a distribuir, generando ilusiones acerca de que “todo seguía igual”, pero corroyó el sentido colectivo de las herramientas y las exigencias por esfuerzos asociativos y multiactorales. La resignificación de las estrategias, de los procedimientos, de las formas de relacionamiento con las/os titulares de programas sociales y con los actores locales fueron los ejes de su política: *vaciar y cambiar de contenidos para desarmar y redireccionar*.

El trabajo demuestra la importancia de analizar las políticas sociales no solamente por los bienes y servicios que distribuyen, por los resultados cuantitativos que generan y los procedimientos para su acceso y efectivización, sino también por los sentidos que construyen y el “modelo” con el que pretenden promover “modos de estar en sociedad” (Dimensiones subjetivas, intersubjetivas y organizativas de la trama social). Dussell, desde su pensamiento analéctico aporta como punto de partida, previo a la negación, una afirmación (desde la que se constituye la negación). Sin esa primera afirmación como marco de esperanza, como direccionador de la expectativa al momento de negar, se inhibe la transformación. Esto podría ayudarnos a pensar la necesidad de comprender que una política de fomento intencional de lo cooperativo y lo colectivo conforma una afirmación inicial: *los modos de producción y desarrollo cooperativo y colectivo son condición de posibilidad para la construcción de un sujeto político que pugne por sus derechos e intereses, y los sujetos destinatarios de los programas sociales son capacidad transformadora cuando se reconocen mutuamente y potencian sus modos de apropiación de los dispositivos estatales*. Con esa convicción, las experiencias ciudadanas de colectivización y cooperación exigidas por el Estado, contra-cultura neoliberal individualista, constituyen actores a la vez que construyen habitus. Por esa razón, y por la fuerza intencional de su negación y dismantelamiento observada en las políticas macristas, es que el formato cooperativo y de mesas multiactorales de gestión territorial se ratifican como un rasgo de construcción de esperanza para la conformación de tramas sociales transformadoras. La generación de condiciones para

el desarrollo de experiencias intersubjetivas valiosas que permitan densificar la vida social, desplegar capacidades humanas, construir tejido solidario y organización social, como parte de las responsabilidades del Estado como relación social (García Delgado, 1996), son condición de posibilidad de transformación de la cultura individualista del neoliberalismo globalizado. La captura del Estado por las elites en el macrismo (García Delgado, Ruiz del Ferrier y Anchorena, 2018) y sus maniobras de marketing comunicacional conformaron una matriz que decía sostener las herramientas de políticas social, pero operaba la destrucción de sus basamentos más profundos y daba un giro de 180 grados en relación con los horizontes de justicia social.

Otro aprendizaje posible, sobre todo en el contexto de la pandemia COVID-19, es que las Apps, las plataformas y las ventanillas de tramitación accesibles son instrumentos valiosos e indispensables para un ejercicio efectivo y eficiente de las responsabilidades estatales. Pero –también– las experiencias analizadas y la misma contingencia actual nos muestran que estos instrumentos no son suficientes y que, en realidad, si no sirven engarzados en otras estrategias de entramado, *sólo logran ratificar el dominio de la técnica sobre cualquier valor público-social*.

La agenda que viene, en ese sentido, no puede sólo girar en debates sobre bienes a distribuir y mecanismos de fácil acceso individual. Eso es necesario, claramente, pero no suficiente. El riesgo es que reproduzcamos a través de las dimensiones planteadas en el CMGO los mismos procesos *des* que llevó a cabo la gestión macrista en políticas sociales. El desafío es, en el marco de la incertidumbre y la urgencia, no dejar de pensar la afirmación del mañana a construir. En ese sentido, es posible que se pueda encontrar algún aporte para la toma de decisiones en las intersecciones de ese constructo:

- Entre dimensión material y la simbólica: reducir las contradicciones entre el debido acceso individual y el valor de lo colectivo; compaginar distribución de bienes y servicios con experiencias socialmente valiosas.
- -Entre dimensión simbólica y operativa: revisar que los criterios de justicia distributiva no se contradigan con los procedimientos de distribución; por ejemplo: equidad con exigencias de cumplimiento de personas con diversos puntos de partida.
- -Entre dimensión operativa y dimensión relacional: construir modos de operaciones que densifiquen la vida local, que institucionalicen y entramen, pero respeten la diversificación y asuman el desafío de su enlazamiento.
- -Entre dimensión simbólica y relacional: transversalización del enfoque de derechos en todo el ciclo de las políticas públicas, con democratización de las evaluaciones de los programas sociales hacia modelos de Estado y ciudadanía informados y activos en procesos de retroalimentación efectiva.

La densidad y formato de esa trama constituye “modelos” de vinculación en una ciudadanía inclusiva: cuanto más ligeras y radiales las vinculaciones, más concentración en pocos nodos (de recursos y poder), menos fortaleza en la capacidad de sostén de sus miembros, menos habilidad en las interconexiones con la sostenibilidad de un futuro común. Su emulsionante es la dimen-

sión utópica de la construcción política real. Al decir de Slavoj Žižek: “La utopía no tiene nada que ver con soñar con una sociedad ideal haciendo abstracción de la vida real: la <utopía> es una cuestión de la más profunda urgencia, algo a lo que estamos impelidos como asunto de supervivencia, cuando ya no es posible seguir dentro de los parámetros de lo <posible>. Esta utopía tiene que oponerse tanto a la noción estándar de las utopías políticas...” (Žižek & Hounie, 2005: 195).

La contingencia de pandemia actual ha dejado demostrada la necesidad de sostenes fortalecidos en las sociedades para que, incluso en situaciones de aislamiento, puedan desarrollarse haciendo capaz la sostenibilidad de la vida y del futuro de todos/as/es. Ello requiere revisar qué “modelo” social se construyen con cada herramienta de política social desde sus propias operatorias. La construcción de la utopía, en los términos planteados, requiere que nos desafíemos a pensar en la incertidumbre y en las sustantividades que construimos con cada decisión.

Las urgencias de hoy y la orientación a afirmar resultados y simplificar los modos es importante e inevitable, sobre todo en tiempos de turbulencia, pero si esos resultados terminan construyendo experiencia social sustantiva contraria a la direccionalidad emancipatoria, habremos sucumbido a la formalidad de la mera eficiencia que simplifica los procesos sociales, elude los conflictos y las complejidades y con ello se lleva lo más valioso: el sentido de *lo común* que, en general, está en contra del *sentido común* instalado por el poder de dominación.

Referencias bibliográficas

- Alanis de la Vega, C. (2018). La filosofía de la liberación y la analéctica. *Revista Derechos en Acción*. (8), 121-151.
- Andrenacci, L. (2006). *Problemas de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K. & Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingreso, cooperativismo o trabajo asalariado? El programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*. (22), 341-356.
- Arcidiácono, P. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. (7), 3-36.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del Modelo de Asistencia y Promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Comité Nacional MOST-UNESCO. (2015). *Radiografía d elas políticas sociales del siglo XXI. Las miradas populares*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación-Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales / UNLa.
- Danani, C. (2017). *La gestión de la política social. Un intento de aportar a su problematización*. En M. Chiara. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 25-52). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

- Di Napoli, P. (2016). Reflexiones en torno a la política social neoliberal en tres claves de lectura. *RIHUMSO*. 1 (9), 109-124.
- Díaz, A. C. (2011). *La Implementación del Proyecto CIC: Un Estudio de Caso del CIC de Barrio San Cayetano (RSP, Chaco) y del CIC de Barrio Cabildo (Córdoba, Córdoba), desde la perspectiva de la Gestión Social aplicada a la Atención de la Población de Niños*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Ferrari Mango, C. (2018). *Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). *La política social en Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la seguridad social y la asistencia social*. En D. García Delgado y A. Gradin, *Documento de trabajo N° 5: El Neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis* (pp. 109-124). Buenos Aires: FLACSO.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: CECE.
- García Delgado, D. (1996). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Tesis / Norma.
- García Linera, Á. (2010). *Forma valor y forma comunidad. Aproximaciones teórico-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*. Buenos Aires: Prometeo - CLACSO.
- García, I. L. (2017). *Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en Argentina. Sus características y su contexto actual*. Quilmes: Mundo Urbano. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/publicaciones-por-ano/281-las-cooperativas-implementadas-por-el-estado-para-generar-puestos-de-trabajo-en-argentina-sus-caracteristicas-y-su-contexto-actual>.
- Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar. *Políticas Sociales* (7). *Políticas sociales CEPAL*. (7), 79-100.
- Gradin, A. (2015). *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Grassi, E. (2018). *El Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal*. En E. Grassi. *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 37-122). Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heras, A., Riestra, M. & Burin, D. (2010). Participación y metodologías: Análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en Argentina. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*. 9 (1), 59-92.

- Hintze, S. (2018). *El trabajo en cooperativas en la Argentina del siglo XXI*. En E. Grassi. *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 271-319). Buenos Aires: Prometeo.
- Hopp, M. V. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*. 8 (15), 139-171.
- Hopp, M. V., & Lijterman. (2018). *El trabajo y las políticas sociales en debate. La construcción del <merecimiento> en el nuevo contexto neoliberal en la Argentina*. En E Grassi. *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 231-269). Buenos Aires: Prometeo.
- Kirchner, A. (2007). *Centro Integrador Comunitario. Una oportunidad para la organización. Cuadernillo N° 1*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Kirchner, A. (2010). *Políticas sociales de Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación .
- Kusch, R. (2008). *La negación en el pensamiento popular*. Buenos Aires: Las Cuarenta.
- Kushch, A. (2000). *Obras completas Tomo III*. Rosario: Fundación Ross.
- Logiudice, A. (2017). La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno de “Cambemos”. *9o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social - Argentina Trabaja - Ellas Hacén. (2015). *Ellas HACen - Oficios Populares. Sistematización de la experiencia*. Buenos Aires: MDS.
- Mouffe, C. (1999). *El Retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pautassi, L. & Gamallo, G. (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Rofman, A. (2020). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4). Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/500>
- Romagnoli, V. (2015). La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales. *ADNea Revista de Arquitectura y Diseño del nordeste argentino*. 3 (3), 101-117.
- Secretaría de Economía Social - Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018). *Presentación Encuentro de Cierre y Proyección 2019*. Buenos Aires: MDS.
- Žižek, S. & Hounie, A. (2005). *Vilencia en acto. Conferencias en Buenos Aires*. Buenos Aires: Paidós.

Anexo 1:
Cuadro Síntesis cambios destacables entre Argentina Trabaja /Hacemos Futuro

	2009 – 2012 (PRIST)	2013 – 2015 (PRIST inc. ELLAS HACEN)	2016 – 2017 (PRIST/ELLAS HACEN)	2018-2019 (Hacemos Futuro)	
Bienes distribuidos	Transferencias monetarias a titulares y financiación de las cuentas bancarias e impresiones de tarjetas	Transferencias monetarias a titulares y financiación de las cuentas bancarias e impresiones de tarjetas	Transferencias monetarias a titulares y financiación de las cuentas bancarias e impresiones de tarjetas	Transferencias monetarias a titulares y financiación de las cuentas bancarias e impresiones de tarjetas	
	Monotributo social (pago cápita obra social y aporte al sistema previsional) y cobertura de seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios	Monotributo social (pago cápita obra social y aporte al sistema previsional) y cobertura de seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios	Monotributo social (pago cápita obra social y aporte al sistema previsional) y cobertura de seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios	Monotributo social (pago cápita obra social y aporte al sistema previsional -sólo a algunos titulares-) y cobertura de seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios	
	Oportunidades de trabajo en espacios de mejora del patrimonio comunitarios, el saneamiento, la producción de bienes de uso público	Oportunidades de trabajo en espacios de mejora del patrimonio comunitarios, el saneamiento, la producción de bienes de uso público.	Oportunidades de trabajo en espacios de mejora del patrimonio comunitario y la producción de bienes de uso público		
	Financiación para materiales, herramientas, elementos de seguridad a los entes ejecutores	Financiación para materiales, herramientas, elementos de seguridad a los entes ejecutores	Financiación para materiales, herramientas, elementos de seguridad a los entes ejecutores	Financiación para materiales, herramientas, Elem. de seguridad a los entes ejecutores	
			Instalación de polos productivos para el desarrollo de las actividades territorialmente	Sostenimiento de los polos productivos	
			Elementos para la instalación domiciliaria de agua (ENOHSA) y producción de paneles para viviendas en Ellas Hacen		
	Financiación para capacitación en oficios, diplomaturas y cursos específicos a asociaciones gremiales y universidades nacionales	Financiación para capacitación y formación integral, en oficios, diplomaturas y cursos universitarios a asociaciones gremiales y universidades nacionales	Financiación para capacitación y formación integral, en oficios y cursos a ONG, fundaciones y universidades	Financiación para capacitación y formación integral, en oficios y cursos a ONG, fundaciones y universidades	
	Inserción al sistema bancario y mantenimiento de las cuentas	Inserción al sistema bancario y mantenimiento de las cuentas	Inserción al sistema bancario y mantenimiento de las cuentas	Mantenimiento de las cuentas bancarias	

	2009 – 2012 (PRIST)	2013 – 2015 (PRIST inc. ELLAS HACEN)	2016 – 2017 (PRIST/ELLAS HACEN)	2018-2019 (Hacemos Futuro)
Servicios prestados, organizados o financiados por el Programa específicamente para los/as titulares →	Atención personalizada a titulares y cooperativas, tramitación de reclamos, recepción y gestión de demandas, en forma interdisciplinaria y multiactoral mediante personal MDS especialmente constituido en los territorios de desarrollo de actividades.	Atención personalizada a titulares y grupos cooperativos, tramitación de reclamos, recepción y gestión de demandas, mediante personal MDS constituido en Centros de Atención Locales articuladores con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil de cada territorio.	Atención personalizada interdisciplinaria y multiactoral en Centros de Atención Locales.	Recepción de trámites en ANSES
	Recepción de demandas, presentación de situaciones problemáticas (personales, familiares, de los grupos cooperativos) y articulación con las áreas pertinentes de los gobiernos provinciales, municipales u organismos del Estado Nacional para su acompañamiento, derivación o tratamiento	Atención a demandas, necesidades o problemáticas personales, familiares o grupales para su acompañamiento, derivación o tratamiento en forma interdisciplinaria y multiactoral mediante personal MDS constituido en Centros de Atención Locales articuladores con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil en cada territorio.		
		Mesas temáticas multiactorales locales promotoras de actividades y propuestas del programa con titulares y/o para la comunidad		Trayectorias Tutoriales de Redes de Contención (TTTC)
	Gestión y desarrollo de actividades de terminalidad educativa en sedes específicas para la implementación del programa FINES en espacios cercanos a los grupos comunitarios vinculados con el Programa	Gestión y desarrollo de actividades de terminalidad educativa en sedes específicas para la implementación del programa FINES en espacios cercanos a los grupos comunitarios vinculados con el Programa (Obligatorio para titulares de Ellas Hacén)	Sedes de FINES en espacios cercanos a los grupos comunitarios vinculados con el Programa (Obligatorio para todos los titulares con secundario incompleto)	Cursos de terminalidad educativa en el marco de la oferta educativa institucional de cada lugar (Obligatorio para titulares del programa con secundario incompleto) y su disponibilidad en las formas que los ministerios de Educación definen en cada provincia
	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud de los/as titulares, sus familias y barrios. Formación de promotores de salud para el acompañamiento a grupos cooperativos para la promoción del autocuidado y de la salud familiar, así como en temáticas específicas de interés sociosanitario, conforme las necesidades grupales y la articulación con los efectores locales.	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud de las y los titulares, sus familias y barrios (como descaharización contra el dengue). Acompañamiento a los grupos cooperativos a través de promotores/as de salud formados/as para la promoción del autocuidado y de la salud familiar, así como en temáticas específicas de interés sociosanitario, conforme las necesidades grupales y articulación con efectores locales.	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud con los y las titulares del programa	Revisión del requerimiento* de control médico anual individual como exigencia condicional para percibir las transferencias monetarias en las oficinas de ANSES

	2009 – 2012 (PRIST)	2013 – 2015 (PRIST inc. ELLAS HACEN)	2016 – 2017 (PRIST/ELLAS HACEN)	2018-2019 (Hacemos Futuro)
←Servicios prestados, organizados o financiados por el Programa específicamente para los/as titulares→	Capacitación, acompañamiento y asistencia técnica a los grupos cooperativos con apoyo de universidades nacionales e INAES	Capacitación, acompañamiento y asistencia técnica a los grupos cooperativos con apoyo de universidades nacionales e INAES		
		Acciones de identificación y fortalecimiento a través de estrategias de incubación a cooperativas con los niveles de desarrollo productivo más consolidados y su articulación con otros programas de la Secretaría de Economía Social	Acciones de identificación y fortalecimiento a través de estrategias de incubación a las unidades productivas y comerciales de unidades productivas con mayores niveles de desarrollo, en articulación con otros programas de la Secretaría de Economía Social	Acciones de articulación directa y fortalecimiento de unidades productivas con niveles de desarrollo más consolidados conformadas por titulares y extitulares de los Programas reconfigurados en Hacemos Futuro, desde otros programas de la Secretaría de Economía Social
	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud de titulares, sus familias y barrios. Formación de promotores de salud para el acompañamiento a grupos cooperativos para la promoción del autocuidado y de la salud familiar, así como en temáticas específicas de interés socio sanitario, conforme las necesidades grupales y la articulación con los efectores locales.	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud de las y los titulares, sus familias y barrios (ej. Descacharrización contra el dengue). Acompañamiento a los grupos cooperativos a través de promotores/as de salud formados/as para la promoción del autocuidado y de la salud familiar, así como en temáticas específicas de interés socio sanitario, conforme las necesidades grupales y articulación con efectores locales.	Campañas de vacunación y otras acciones de promoción y prevención en salud con los y las titulares del programa	Revisión del requerimiento* de control médico anual individual como exigencia condicional para percibir las transferencias monetarias en las oficinas de ANSES
	Capacitaciones en obras relacionadas con las actividades de mejora de espacios públicos, saneamiento urbano, equipamiento urbano, infraestructura urbana y producción comunitaria	Capacitaciones en obras, con módulos de actividades relacionadas con mejora de espacios públicos, de infraestructura urbana, de emergencia climática y social, de saneamiento integral del hábitat, de conexiones de agua, de saneamiento de cuencas, de equipamiento urbano y de producción comunitaria.	Capacitaciones en obras, relacionadas con las actividades de mejora de espacios públicos, patrimonio y producción comunitaria	Cursos y talleres de capacitación de libre elección entre un menú de opciones que ofrecen asociaciones civiles, fundaciones, universidades o agentes del ministerio, ofrecidas en plataforma virtual para la inscripción de cada destinatario/a en función del lugar, horarios y cupos. Las modalidades de los cursos eran presenciales (con grandes diferencias en cantidad de oferta, diversidad y temática en los distintos municipios y provincias) y algunos virtuales).→
	Capacitaciones en oficios populares y capacitaciones "plomeras" en Desagües a mujeres de Ellas Hacen (ENOHSA)	Talleres de oficio en los polos Argentina Trabaja		

	2009 – 2012 (PRIST)	2013 – 2015 (PRIST inc. ELLAS HACEN)	2016 – 2017 (PRIST/ELLAS HACEN)	2018-2019 (Hacemos Futuro)	
←Servicios prestados, organizados o financiados por el Programa específicamente para los/as titulares→	Talleres y cursos de prevención y promoción de la salud personal, familiar y comunitaria.	Talleres y cursos de prevención y promoción de la salud personal, familiar y comunitaria: Con las mujeres titulares de Ellas Hacen, además actividades grupales para la promoción de la salud integral, incluyendo temáticas de violencia y otras con enfoque de género	Capacitaciones sobre el cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria.	→ La publicación de la oferta (variada en cantidad de cursos, de horas por curso, de modalidad, de lugares de desarrollo y vacantes) se organizaba en los siguientes temas: -Administración y gestión -Albañilería -Arte y artesanía -Atención al cliente -Carpintería -Comercio y Marketing -Comunicación -Construcción -Economía social y emprendedurismo -Educación y docencia -Electricidad -Energías renovables -Estética -Gasista (en Berisso) -Gastronomía -Género y promoción de derechos -Habilidades socio-emocionales -Herrería -Hotelería y turismo	
	Actividades grupales de reflexión sobre distintos temas vinculados con derechos sociales (niñez, género, etc)	Actividades grupales de reflexión sobre distintos temas vinculados a derechos sociales (niñez, género, etc) con cooperativas PRIST	Capacitaciones en género y derechos	-Informática -Limpieza -Mecánica -Parquización / Jardinería -Producción y manipulación -Salud y cuidados -Seguridad, higiene y medio ambiente -Taller de orientación laboral (Cultura del trabajo) -Textil e indumentaria -Auxiliar de Protocolo y Ceremonial (en La Plata) -Capacitación en el uso Sustentable de la Vivienda en climas fríos (sólo Bariloche, Río Negro) -Apicultura (en Baradero)	
	Diplomaturas universitarias con formato de capacitación en acción y metodología de educación popular: Operador socio-comunitario en economía social→	Diplomatura universitaria con formato de capacitación en acción y metodología de educación popular para miembros de las cooperativas PRIST: Operador socio-comunitario en economía social	Cursos de oficios: albañilería y construcción; estética; artesanía; gastronomía; limpieza	Cursos sobre Economía social y emprendedurismo. Comercialización y marketing	
		Módulos comunes en perspectiva de género, enfoque histórico (bio-grafía-historia social) e integral (multidimensionalidad) y metodología de educación popular para las titulares de Ellas Hacen: “Género y Proyectos de país”			
		Módulos de capacitación temática específicos de la Diplomatura “Operador Social con Orientación en Agroecología, Urbanismo, Hábitat Social y Producción e Intervención Cultural Popular”.			
		Módulos de capacitación temática específicos de la Diplomatura “Operador Social con Orientación en Promoción de la Equidad y Prevención de las Violencias de Género”			
		Cursos de Extensión Universitaria de Pre – Grado de Formación en Salud Comunitaria para mujeres de Ellas Hacen			
Tecnicatura de Pregrado en Promoción Socio - cultural en la provincia de Misiones					

	2009 – 2012 (PRIST)	2013 – 2015 (PRIST inc. ELLAS HACEN)	2016 – 2017 (PRIST/ELLAS HACEN)	2018-2019 (Hacemos Futuro)
<Servicios prestados, organizados o financiados por el Programa específicamente para los/as titulares	Actividades para el desarrollo de la identidad cultural y comunitaria (talleres y eventos de tipo artístico, expresivo, recreativo y deportivo en las cooperativas o a nivel comunitario). También obras de teatro para titulares y la comunidad como dispositivos de reflexión sobre diversas temáticas como organización social, violencia, derechos, solidaridad, entre otros (Argentina se expresa)	Actividades para el desarrollo de la identidad cultural y comunitaria (talleres y eventos de tipo artístico, expresivo, recreativo y deportivo en las cooperativas o a nivel comunitario. También obras de teatro para titulares y la comunidad como dispositivos de reflexión formativa, discusión y mutuo reconocimiento colectivo mediante la línea argentina se expresa.		↑
	Foros y actividades de formación ciudadana, abocadas al autoreconocimiento, reflexión y valoración de la trayectoria de vida en relación con los procesos históricos y comunitarios (relación ciudadanía-Estado) y a la promoción de la participación y organización social y comunitarias	Espacios formativos y de fortalecimiento grupal, conformado por un recorrido significativo con las titulares de Ellas Hacen, con metodología de educación popular, problematizando y recuperando sus trayectorias personales en relación con aspectos centrales vinculados a: 1) Sensibilización con Perspectiva de Género, 2) Formación Ciudadana, 3) Promoción de producciones e intervenciones en diferentes lenguajes de comunicación y cultura popular, 4) Capa-citación introductoria en Oficios Populares (Ciclo Ellas Hacen... Ellas Saben!).		
		Curso de Extensión Universitaria de Pre – Grado en Comunicación Comunitaria y acompañamiento a la sistematización de los aprendizajes, su producción y publicación (Ellas Hacen..., Ellas Saben, Dicen!)		
Curso de Extensión Universitaria de Pre-Grado para el Fortalecimiento de experiencias asociativas; capacitación en Valores cooperativos; y acompañamiento para la producción de sistematización de experiencias y su publicación (Ellas Hacen Ellas Saben, Ellas Dicen!)				

Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural:

Apuntes para la construcción de una protección social universal en la Argentina

Por Andrés Cappa y Julieta Campana

Introducción

La emergencia sanitaria desencadenada por la pandemia del COVID-19 y un contexto de crisis económica preexistente, acentuada por estas circunstancias, han puesto nuevamente en debate los sistemas de protección social en el mundo. Estas discusiones, que históricamente emergen con potencia en momentos de importantes crisis, tienen sus especificidades en los países de América Latina, caracterizados por altos niveles de informalidad y por una importante proporción de la población que se encuentra excluida del mercado de trabajo tanto formal como informal. En la Argentina, la pandemia y las consecuencias económicas y sociales del último ciclo neoliberal derrotado en las urnas en diciembre de 2019 se combinan articulando una crisis económica y social de envergadura. La crisis de la deuda, la complicada situación de la industria nacional y del consumo interno, los altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo, entre otras variables, forman parte de una realidad que precede a la pandemia, pero que sin duda se profundiza a partir de la misma y exige políticas de corto plazo a la vez que transformaciones duraderas. La pandemia ha visibilizado la desigualdad profunda y estructural de nuestras sociedades, colocando a la protección social, los mecanismos de redistribución y, como contraparte, las estructuras tributarias, como temas que deben ser abordados con urgencia.

¿Cuáles deben ser las características de un sistema de protección social que se proponga como objetivo reducir las brechas de desigualdad? ¿Cuál debe ser el alcance y orientación de políticas que generen inclusión social sostenible en países con altos índices de pobreza? ¿Cómo generar políticas que garanticen ingresos al conjunto de la población, con independencia de la forma en que se insertan en el mercado de trabajo? Y en torno a dichas preguntas, y sus posibles respuestas, ¿cómo financiar un nuevo sistema de protección social inclusivo del conjunto de la población?

En el presente capítulo, a partir de esos interrogantes, intentaremos proponer claves para pensar en políticas de protección social universal en nuestro país. En el segundo apartado, analizaremos los debates existentes respecto de las características y modalidades de posibles políticas que garanticen ingresos básicos para el conjunto de la población. En la tercera sección, profundizaremos sobre la matriz de la desigualdad en la Argentina, centrándonos en los fenómenos de la pobreza y la estructura del mercado de trabajo, preguntándonos por las condiciones de posibilidad para la implementación de políticas que reduzcan significativamente la desigualdad y la pobreza mediante la redistribución del ingreso. Por último, trazamos los que consideramos principales lineamientos para el diseño de una política de transferencia de ingresos de amplio alcance en la Argentina pos-pandemia.

Enfoques y debates en torno a una protección social universal

“Regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentará para el resto de su vida”

Anónimo, atribuido popularmente a un proverbio chino.

“(…) se aprende que si alguien tiene hambre, primero hay que asegurarse que la persona se alimenta y después se puede encarar alguna capacitación laboral. (...) Pescar debe ser una actividad recreativa y no una forma de asegurar la subsistencia. Para eso está el Estado”.

Pedro Saborido, 2018.

El Ingreso Ciudadano: una renta básica universal, individual e incondicional

En los años noventa, la oleada de gobiernos neoliberales en el América Latina y las políticas de ajuste aplicadas bajo los lineamientos del Consenso de Washington dan lugar a debates y propuestas respecto de los modelos de protección a implementar en nuestros países. En Argentina, en el marco del crecimiento de la desocupación, la informalidad y la flexibilización laboral, el aumento de la pobreza y el retroceso en materia de cumplimiento de derechos, surge una propuesta que ya tenía sus portavoces en algunos países de Europa: el *ingreso universal* como base de la protección social.

El *ingreso ciudadano*, como fuera denominado por Lo Vuolo *et al.* (1995), se plantea como una propuesta de ruptura respecto de las políticas de transferencias de ingresos focalizadas y asistencialistas propias del neoliberalismo de finales del siglo XX. La propuesta consiste en un ingreso garantizado para el conjunto de la ciudadanía, sin distinciones, que asegure la satisfacción

de un conjunto de necesidades sociales fundamentales y un piso de ingresos a partir del cual las personas puedan decidir, con mayores niveles de autonomía, entre la generación de ingresos adicionales en el mercado, la participación en actividades de tipo socio comunitarias, la producción de modo cooperativo, la dedicación a tareas de cuidados, entre otras.

El ingreso ciudadano se caracteriza por tres aspectos fundamentales: es *universal*, es decir, que se otorgaría al conjunto de la población, independientemente de la condición de trabajador o trabajadora, de la situación socioeconómica, del volumen de ingresos adicionales que se alcancen a través de otras actividades o de las características personales, distinguiéndose así de las políticas focalizadas en la pobreza como condición de la transferencia monetaria; es *individual*, a diferencia de otras políticas centradas, por ejemplo, en las unidades familiares; y, es *incondicional*, en tanto no implicaría contraprestación alguna y no se requiere más que ser ciudadano o ciudadana.

Esta propuesta, fundamentada en la necesidad de construir una red básica de seguridad para el conjunto de la ciudadanía, implica para sus exponentes un nuevo acuerdo social, un cuestionamiento de las características y funcionamiento de los Estados de Bienestar, y una orientación hacia un diseño no productivista para las políticas sociales (Offe, 1995). Los principales debates sobre un ingreso ciudadano universal han girado en torno a dos ejes fundamentales: las condiciones de posibilidad en la Argentina y América Latina de implementar un ingreso de estas características –principalmente a corto y mediano plazo, en el marco de las burocracias estatales existentes y de los requerimientos institucionales, tributarios, y de inversión pública que requiere–, y las implicancias de la propuesta desde una perspectiva de género y feminista –respecto de la potencialidad de este ingreso para reducir las desigualdades y su efecto sobre la división sexual de trabajo–.

La renta básica como política de transferencia semi-focalizada: antecedentes y debate en contexto de pandemia

La propuesta del ingreso ciudadano, tal como se plantea desde la teoría, no encuentra aún ningún antecedente puro de implementación a nivel mundial. La alternancia continua entre ciclos políticos progresistas y conservadores en América Latina –la Argentina es un ejemplo de ello–, se presenta como un factor limitante fundamental para el avance en procesos de cambio estructural que permitan reducir las brechas de desigualdad en nuestras sociedades a través de planificaciones de largo plazo. A ello, se suman las dificultades que han tenido los gobiernos progresistas del continente para institucionalizar las políticas redistributivas y de ampliación de la protección social instituidas durante dichos gobiernos, así como también para realizar modificaciones progresivas, reales, profundas y duraderas en las estructuras tributarias.

Sin embargo, es posible identificar algunos antecedentes relevantes de políticas de transferencia de ingresos que se han presentado como propuestas de ampliación de la protección social con tendencia universalizante, aunque en la práctica no hayan alcanzado aun dicha universalidad. La crisis del modelo neoliberal de inicios del nuevo milenio y el ascenso al poder en América Latina de gobiernos de signo progresista habilitó el debate respecto de los sistemas de protección social, en países con niveles históricos de pobreza y desempleo. Los años dos mil en la Argentina, con influencia de la crisis económica de 2008-2009, se caracterizaron por una ampliación de las políticas redistributivas y de protección. Encontramos allí dos antecedentes importantes para pensar en modalidades de ingresos universales. Por un lado, la Asignación Universal por Hijo (AUH) como política para la infancia y, en segundo lugar, un conjunto de políticas dirigidas a adultos mayores, siendo la más relevante por su magnitud el Plan de Inclusión Previsional de 2005, luego complementada por la moratoria previsional de 2014 y la Pensión Universal para el Adulto Mayor en 2016.

En tanto la primera promueve un ingreso universal a la niñez, las segundas habilitaron un proceso de protección ampliada para adultos mayores. Ambas políticas se caracterizan por una articulación con los sistemas contributivos, complementando los mismos a través de transferencias de carácter no contributivo, focalizadas en el conjunto de la población excluida del mercado de trabajo formal, ya sea por contar con trayectorias de trabajo informal, por integrar el sector de la economía popular, por encontrarse en situación de desempleo, o por dedicar su tiempo a los cuidados del hogar en tanto trabajo doméstico no remunerado. Es por ello que nos referimos a las mismas como políticas de tendencia universalizante, o semi-focalizadas, toda vez que se proponen como universales dentro de dicha focalización. Es decir, el objetivo es garantizar que, en complementación con los sistemas de protección vinculados al mercado de trabajo formal, la protección social se extienda al conjunto de la población.

Por su parte, la pandemia del COVID-19 se presenta como un nuevo momento de crisis que habilita debates y propuestas respecto de la (des)protección social de nuestras sociedades. La emergencia sanitaria llega en la Argentina en un contexto de crisis económica y de la deuda, con altas tasas de pobreza, desempleo, informalidad y exclusión. La combinación y gravedad de esta crisis económica, social y sanitaria expone las profundas desigualdades de la estructura social, donde la pobreza no se vincula únicamente con la esfera del trabajo, sino también con condiciones de vida y hábitat que se constituyen como una vulneración profunda y sistemática del conjunto de los derechos humanos –hacinamiento, barrios sin acceso a servicios básicos fundamentales, condiciones de inhabitabilidad de las viviendas en barrios populares–.

En la Argentina se implementa, en este contexto, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a través de pagos puntuales a trabajadores y trabajadoras informales, trabajadores y trabajadoras de casas particulares, monotributistas sociales y de las categorías A y B. El IFE ha alcanzado a casi 10 millones de personas y por el momento se ha limitado a ser una política en el marco de la pandemia. Sin embargo, se ha puesto en debate el desafío de sostener estas medidas más allá

de las circunstancias coyunturales, constituyéndose también en un antecedente de políticas de garantía de una renta básica.

En este marco, con distintas denominaciones, orientaciones y alcances –renta básica, ingreso universal, salario universal, ingreso mínimo vital– aparece con fuerza la necesidad de avanzar en políticas que garanticen un piso de ingreso para el conjunto de la población. Encontramos, por un lado, una creciente preocupación de organizaciones y actores internacionales que recomiendan este tipo de políticas y, por el otro, un conjunto de medidas de emergencia que se constituyen como antecedente promisorio de un ingreso de estas características.

En esta línea, la CEPAL recomienda, para el corto plazo, la implementación de transferencias monetarias temporales para satisfacer necesidades básicas. Asimismo, propone una tendencia en el largo plazo a garantizar de forma permanente estas transferencias, llegando no sólo a la población en situación de pobreza sino a los sectores vulnerables de ingresos bajos y medios con riesgo sistemático de caer bajo la línea de pobreza, avanzando así hacia un ingreso básico universal a implementar gradualmente, priorizando los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad (CEPAL, 2020). La OIT propone una protección social universal entendida como un piso complementario de los regímenes contributivos que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, combinado con una garantía laboral universal (OIT, 2019). El FMI, en su Monitor Fiscal, destaca la importancia de las prestaciones por desempleo y redes de protección social en el contexto de pandemia, incorporando la perspectiva de un ingreso mínimo garantizado, selectivo y condicional, como protección permanente (FMI, 2020). Es interesante mencionar el caso de España, que ha aprobado recientemente un Ingreso Mínimo Vital (IMV) permanente para la población más vulnerable, garantizando en adelante un piso de ingresos a dicha población¹.

Se destaca así un consenso amplio respecto de la necesidad de garantizar una renta básica, pero con diferencias en términos de la implementación, características y alcance que debe tener una política de transferencia de ingresos que se plantee como superadora de las medidas de emergencia. El debate actual entre las distintas posiciones y propuestas se vincula con: i) la universalidad plena o la focalización en la población que no percibe ingresos en el mercado de trabajo formal o cuyos ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades sociales básicas; ii) entre una política con contraprestación vinculada al trabajo, o una sin condicionalidad que se complemente con otras políticas de empleo, habitacionales y de acceso a derechos; iii) la modalidad de financiamiento, las transformaciones necesarias hacia una estructura tributaria progresiva.

1 El IMV es una prestación no contributiva que garantiza un ingreso mínimo a quienes carecen de ingresos o a quienes perciben ingresos por debajo del piso establecido. Se calcula como la diferencia entre los ingresos mensuales que tenga la persona o la unidad de convivencia y la renta garantizada por el IMV para cada caso.

Con respecto a la contraposición universal *versus* focalizado, resulta razonable plantear cierto grado de focalización para maximizar el impacto distributivo de la política, sin que ésta se convierta en una transferencia “estigmatizante”. Dado el espacio fiscal disponible, lógicamente, cuanto más amplio sea el alcance de la política, menor será el monto de la prestación. Por otro lado, el ahorro de costos administrativos de implementación utilizado como argumento en favor del ingreso ciudadano pierde fuerza en la actualidad, a partir del avance de la digitalización de la información, las herramientas informáticas de procesamiento de datos y los medios electrónicos de pago.

En particular, interesa aquí resaltar el contraste entre los programas de transferencias monetarias (sean o no condicionados, o con mayor o menor grado de focalización) y las propuestas que sostienen que el esfuerzo fiscal del Estado debe estar orientado a actuar como un “empleador de última instancia” (EUI). La implementación de la AUH motivó debates públicos en 2009² entre estas dos posiciones, que reaparecen en la actualidad. Aquellos que impulsan el enfoque del EUI ponderan el rol integrador del trabajo, que conlleva el potencial de desarrollar capacidades, así como de realizar un aporte productivo a la sociedad. Por otro lado, este enfoque implica necesariamente un menor alcance y una mayor prestación individual. Asimismo, en ocasiones algunas propuestas en esta línea se plantean como una transición entre el empleo informal al formal³.

Finalmente, en cuanto a los debates en torno al financiamiento, si bien quedan por fuera del alcance de este trabajo, en general todas las propuestas vinculadas a la ampliación de la protección social no contributiva coinciden en la necesidad de que éstas sean acompañadas de reformas tributarias que den sustentabilidad a la política a través de una mayor progresividad en la recaudación.

2 Así, por ejemplo, en una nota publicada en octubre de 2009, el ex vice ministro de Economía, Emmanuel Álvarez Agis, se manifestaba en favor de la política del Estado como empleador de última instancia, contraponiéndola al ingreso universal (IU): “El IU es una solución errada al problema en cuestión, puesto que no hace más que convalidar la imposibilidad de solucionar el verdadero determinante de la pobreza (el desempleo) y condenar al Estado a tomar un papel de asistencialismo que, para colmo, no siempre alcanza a quien más lo necesita. Así, el IU aparece como una forma de intervención pública aberrante que, además, replica prácticas propias de instituciones que han tenido un dudoso papel (y un sorprendente reciente protagonismo) en el combate contra la pobreza y la exclusión: el IU es la universalización de la limosna” (*Página12*, 18-10-2009). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4060-2009-10-18.html>

3 Tal es el caso del Programa de Empleo Mínimo Social Garantizado elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA.

Una mirada desde los feminismos

Resulta importante destacar que existen diferentes visiones desde los feminismos respecto de las implicancias y efectos de un ingreso universal y de la pertinencia de incluir esta propuesta en el marco de la agenda de reivindicaciones del movimiento. La mirada feminista es por demás relevante dado que se trata de intervenir en los círculos viciosos de la pobreza y la exclusión, en los que la discriminación en base al género representa un aspecto esencial de la organización patriarcal de nuestras sociedades. La principal diferenciación se encuentra entre quienes destacan las ventajas de una política de ingreso universal desde una perspectiva de género (Pautassi, 1995; Pautassi y Rodríguez, 2006), y quienes consideran que una política de estas características, si bien puede tener efectos positivos en circunstancias coyunturales, contribuye a reafirmar las desigualdades existentes (Junco, Pérez Orozco y del Río, 2004; Castro García, 2015)

El primer enfoque plantea que el ingreso universal es una herramienta para la ampliación del ejercicio de la ciudadanía, el incremento de la autonomía y la visibilización de la desprotección social del sistema. En este sentido, la medida cuenta con el potencial de modificar trayectorias de vida vinculadas a la pobreza y la exclusión y promover el acceso a oportunidades.

La visión crítica del ingreso universal, en cambio, remarca que esta política mantiene la centralidad en el mercado y la esfera monetaria como vías para garantizar derechos. Así, la renta básica reforzaría factores negativos del patriarcado, contribuyendo a la reproducción del rol de cuidadoras asignado a las mujeres.

Sin embargo, ambas posiciones no son totalmente contrapuestas. Las visiones feministas que impulsan la propuesta del ingreso universal reafirman la necesidad de complementar la transferencia monetaria con otras políticas de ampliación de derechos y reducción de las desigualdades que reconozcan los desiguales puntos de partida y la distribución socialmente diferencial de las tareas.

La propuesta de un ingreso universal, con independencia de las características que asuma en relación con las posiciones y antecedentes presentados anteriormente, implica la necesidad prioritaria de un diseño e implementación desde una perspectiva de género integral y feminista. El diseño de la política debe incorporar estas realidades desiguales, contemplando que existe una mayor proporción de mujeres, travestis y trans en los sectores sociales bajo la línea de pobreza, importantes obstáculos para el acceso al mercado de trabajo y una división sexual del trabajo que genera una desigual distribución social de las tareas de cuidados en base al género. La implementación de un ingreso universal tiene la ventaja adicional de reconocer económicamente las tareas que son invisibilizadas y no remuneradas por el mercado, pero que resultan de una utilidad social indispensable –tanto tareas de cuidados como sociocomunitarias–.

En este sentido, a los puntos de debate mencionados respecto de la necesaria complementariedad con políticas de empleo, habitacionales y de acceso a derechos, se añade la necesidad de

pensar en sistemas integrales de cuidados, políticas que operen sobre la brecha salarial en base al género existente actualmente en el mercado de trabajo, políticas de cupo laboral para personas travestis y trans, entre otras, que aporten a la perspectiva de generar transformaciones reales en las desigualdades de género, desde una mirada no estereotipada y no binaria.

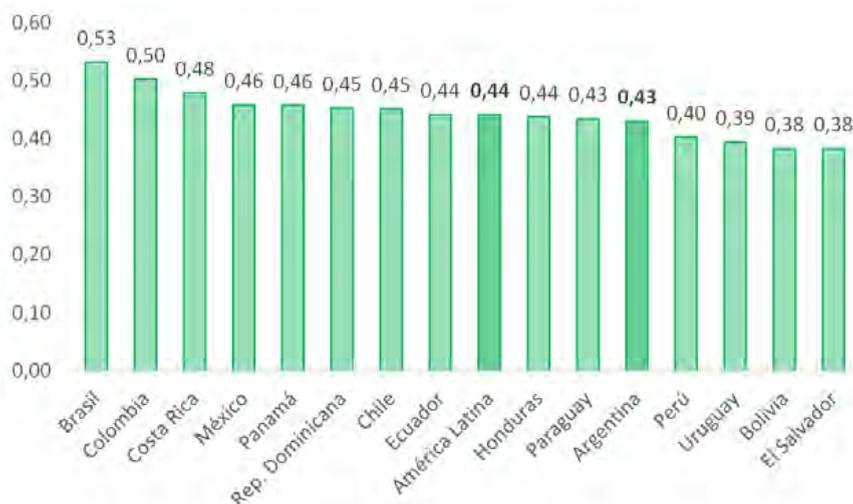
La desigualdad de ingresos en la Argentina

Si bien la Argentina no está entre los países más desiguales de América Latina (región con elevada desigualdad a nivel mundial), mantiene un nivel de desigualdad de ingresos estructural, agravado a partir de 2016. Además, el empeoramiento de la distribución del ingreso durante los últimos años fue acompañado de un incremento marcado de la incidencia de la pobreza e indigencia, indicadores que también muestran un piso estructural en nuestro país.

En la evolución de la distribución del ingreso durante los últimos 10 años se distinguen dos períodos: un primer lapso, entre 2010 y 2015, muestra un sendero tendiente a una distribución más equitativa; y luego, entre 2016 y 2020 se observa un aumento en la desigualdad. Esto se refleja en la forma de “U” de la serie del Índice de Gini⁴ para ese período.

4 El índice de Gini es una medida estandarizada de la desigualdad, que asume valores entre cero y uno, equivalentes a la perfecta igualdad y desigualdad, respectivamente. Así, cuanto menor es el índice de Gini, más equitativa es la distribución del ingreso y viceversa.

Gráfico 1.
Distribución del ingreso en América Latina.
Índice de Gini. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

Nota: Chile: año 2017.

Gráfico 2.
Índice de Gini. 2010-2020.



Fuente: EPH-INDEC.

En lo que respecta a la pobreza e indigencia, el crecimiento se verifica a partir de la crisis cambiaria desatada en 2018. La sucesión de devaluaciones a partir de ese momento trajo el ya conocido efecto inflacionario y contractivo de la actividad económica. Así, en el bienio 2018-2019, aproximadamente 4,6 millones de personas cayeron en la pobreza y surgieron 1,5 millones de nuevos indigentes, finalizando el segundo semestre de 2019 con el 35,5% de la población en situación de pobreza y el 8% de las personas sin contar con los ingresos suficientes para cubrir la canasta básica alimentaria.

Gráfico 3.
Incidencia de la pobreza y la indigencia. 2015-2019.



Fuente: UCA (2015) y EPH-INDEC (2016-2019).

Con independencia de determinadas coyunturas que pueden implicar oscilaciones en los indicadores que reflejan la situación socioeconómica, la Argentina mantiene un nivel de pobreza estructural vinculado a las condiciones de inserción en el mercado laboral para una amplia franja de la población, que se mantiene en los márgenes, “excluida”. Sin embargo, forma parte de la población económicamente activa, dado que desarrolla una actividad laboral de subsistencia. Este segmento poblacional corresponde a la denominada economía popular, que abarca trabajadores que realizan actividades de muy baja escala y productividad, realizadas en forma autogestiva, con medios de producción propios que son explotados de forma directa, sin mediar una relación asalariada. Son actividades trabajo-intensivas, en las que, en la amplia mayoría de los casos, las máquinas y herramientas que se utilizan son obsoletas o de baja complejidad (Grabois y Pérsico, 2014; Bertellotti, 2019; Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019).

La caída de la actividad económica producida como consecuencia del impacto del Coronavirus afecta en mayor medida a aquellas personas que no cuentan con un ingreso laboral fijo. Actualmente existen aproximadamente 600.000 trabajadores y trabajadoras de la economía popular que perciben un Salario Social Complementario (SSC) de \$8.500 mensuales, en el marco del programa Potenciar Trabajo. Luego, en el contexto de emergencia por la pandemia, se implementó el mencionado IFE, que supone una transferencia de ingreso de \$10.000 mensuales a 10 millones de personas, aunque esta prestación no es compatible con el SSC. Finalmente, completando las políticas focalizadas, el gobierno nacional dispuso dos bonos extraordinarios de \$3.000 pesos para este segmento de los trabajadores de la economía popular en los meses de marzo y junio. Cabe destacar que el 62% de quienes perciben SSC son mujeres, representando el 74% en el Hacemos Futuro, y el 56% en quienes cobraron el IFE. Hay una feminización de la población destinataria de estas políticas que se vincula con un fenómeno de feminización de la pobreza que tiene por supuesto su correlato en la economía popular⁵.

La existencia de la economía popular da cuenta de una realidad del mercado de trabajo fragmentado, en donde una porción de asalariados formales con cobertura plena de la seguridad social contributiva coexiste con amplios sectores de trabajo precario. En el marco de una estructura productiva y ocupacional heterogénea, el trabajo no garantiza ingresos suficientes para la reproducción de la vida en sociedad para una gran cantidad de personas.

Según estimaciones en base a la EPH, el universo de la economía popular abarca a 4,2 millones de personas, en su mayoría cuentapropistas no profesionales (Bertellotti, 2019). Puede considerarse que esta estimación resulta un “piso”, dado que no considera la existencia de aproximadamente 2,7 millones de personas de entre 18 y 65 años que pertenecen a hogares pobres (ingreso menor a la Canasta Básica Total) y que la EPH releva como “económicamente inactivas”, pero que realizan tareas –muchas veces no remuneradas– y/o forman parte de un segmento de trabajadores “desalentados” que han dejado de buscar empleo activamente en el mercado luego de un tiempo prolongado sin poder insertarse.

5 Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) sólo el 31% de las mujeres residentes en barrios populares de Argentina tiene un trabajo con ingresos, sólo el 10% indica tener un trabajo registrado, y el 34% declara como ocupación principal las tareas fijas y sin sueldo en el hogar. Véase: OGYPP (2020).

Cuadro 1. Universo de la economía popular.

Categoría ocupacional	Cantidad de personas	%
Total trabajadores de la Economía Popular	4.174.221	100%
Cuentapropistas - no profesionales	3.418.352	82%
Ocupados asalariados - servicio doméstico no registrado con tareas en más de una casa	275.577	7%
Titulares de planes de empleo (ocupación principal)	153.585	4%
Trabajadores familiares no remunerados - no profesionales	106.640	3%
Desocupados - ex servicio doméstico y planes de empleo	220.067	5%

Fuente: Bertellotti (2019).

En este contexto, surge la pregunta ¿existe margen de acción para atenuar significativamente la desigualdad y la pobreza mediante políticas redistributivas del ingreso? Los datos referidos a la distribución del ingreso disponibles indicarían que sí.

Según el INDEC, en el segundo semestre de 2019, la “brecha de indigencia” promedio, equivalente a la diferencia entre el nivel de ingreso de los hogares y la línea de indigencia, es de \$5.680 pesos. Por su parte, la “brecha de pobreza” asciende a \$14.552 pesos. Si se multiplican esas brechas por la cantidad total estimada de hogares pobres e indigentes, se obtiene una brecha de pobreza total de \$679.468 millones de pesos anuales y una brecha de indigencia total de \$58.763 millones anuales. Por lo tanto, bajo el supuesto de que sea posible realizar una transferencia perfectamente direccionada a los hogares pobres, con un monto equivalente a 3,2% del PIB se eliminaría por completo la pobreza medida por nivel de ingresos. De igual forma, se podría eliminar la indigencia con una transferencia equivalente a sólo 0,27% del PIB.

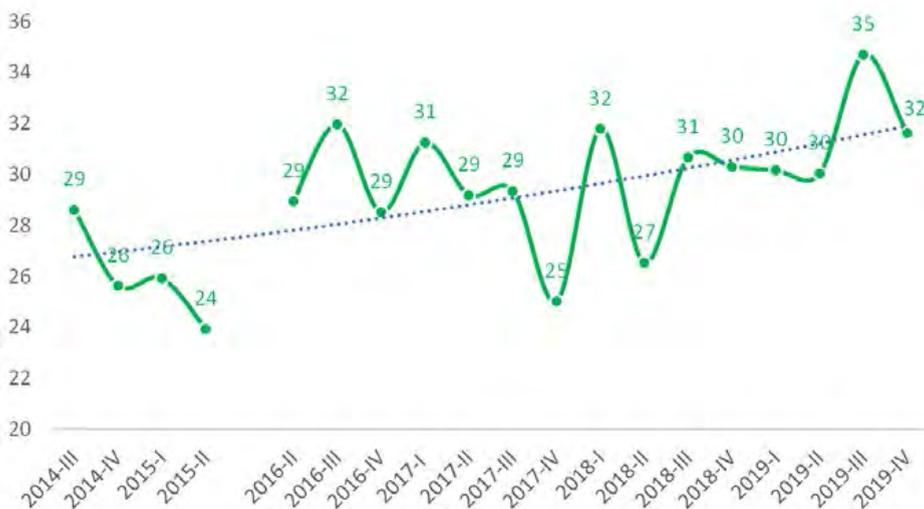
En esta misma línea, la denominada “línea de riqueza” es una medida relativa, que se define como “la línea que delimita el ingreso necesario para eliminar la pobreza, es decir, si se redistribuyera el excedente por sobre la línea de riqueza alcanzaría para que no haya más pobres” (OCEPP, 2020)⁶.

6 En forma análoga a la brecha de pobreza total, la brecha de riqueza total es la sumatoria de la diferencia entre el ingreso de las familias ricas y la línea de riqueza. La línea de riqueza se construye de

Siguiendo las estimaciones del OCEPP en base a datos de la EPH del tercer trimestre de 2019, se puede aproximar una nueva medida la extrema desigualdad de ingresos vigente en nuestro país: Se registran 45 personas por cada persona “ricas” (con ingreso superior a la línea de riqueza). Asimismo, se señala que realizando una redistribución de ingresos equivalente al 32% del ingreso total familiar del 0,5% de la población de mayores ingresos (que registran un ingreso promedio de \$696.656 pesos mensuales), se eliminaría la pobreza medida por ingresos. Esta redistribución teórica del ingreso implicaría que las familias a las que se le reduce su ingreso igualmente percibirían un ingreso familiar de \$382.513 pesos mensuales.

Complementando estos datos, en el siguiente gráfico se presenta la evolución del ingreso del 1% de la población con mayor nivel de ingreso per cápita familiar (IPCF) en comparación al 10% que registra menor IPCF. Se observa que esta medida de concentración del ingreso tiende a ser creciente: en el cuarto trimestre de 2019 el ingreso medio del 1% más rico equivalía a 32 veces el ingreso promedio del 10% más pobre. En ese período, el 1% más rico absorbe el 7% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre se apropia de sólo el 1,5% del ingreso total disponible.

Gráfico 4.
Brecha de ingresos. IPCF 1% más rico / IPCF 10% más pobre.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

forma que ambas masas de ingreso (brecha de pobreza y brecha de riqueza) sean iguales. De la misma forma, la línea de riqueza extrema delimita el ingreso necesario para eliminar la indigencia mediante su redistribución.

A partir del análisis presentado en esta sección, puede concluirse que la instauración de mecanismos de transferencias destinados a compensar las extremas desigualdades vigentes, no sólo son necesarios sino también posibles. Más aun, considerando que, si bien no existen aún datos oficiales disponibles, existe un consenso local e internacional en que el impacto de la pandemia será incrementar la desigualdad y la pobreza, debido a que resultan especialmente perjudicados los sectores de inserción precaria en el mercado laboral y sin ingresos fijos.

Lineamientos para una propuesta de Salario Universal en la Argentina

Sé que muchas veces no se los reconoce como es debido porque para este sistema son verdaderamente invisibles. A las periferias no llegan las soluciones del mercado y escasea la presencia protectora del Estado (...) Tal vez sea tiempo de pensar en un salario universal que reconozca y dignifique las nobles e insustituibles tareas que realizan; capaz de garantizar y hacer realidad esa consigna tan humana y tan cristiana: ningún trabajador sin derechos.

Francisco, 2020

En esta sección, se presentan los lineamientos para una política de transferencia de ingresos de amplio alcance en nuestro país, incluyendo una estimación de la población objetivo y del costo fiscal. En primer lugar, resulta importante diferenciar la situación socioeconómica de base vigente en Argentina, de los contextos de Europa occidental. Actualmente, las propuestas de ingreso universal que se debaten en los países industrializados, con niveles de formalidad laboral elevados y cobertura amplia de seguros de desempleo, muchas veces se vinculan a discusiones en torno al “futuro del trabajo”. Estos debates consideran el impacto de la automatización y robotización sobre el mercado laboral (OIT, 2019), en el que una garantía de ingreso mínimo no laboral implica una respuesta a esa tendencia secular. La situación en nuestro país es muy diferente. La existencia de una amplia franja de la población excluida, de la que forman parte los trabajadores y las trabajadoras de la economía popular, no es una consecuencia directa del avance de la automatización, sino que responde a causas vinculadas al subdesarrollo, propias de países dependientes, con procesos de industrialización incompletos y responden a procesos históricos que devienen en características estructurales, más vinculados al pasado que al futuro.

En este marco, la garantía de un ingreso mínimo de alcance universal puede actuar como un estabilizador automático a nivel macroeconómico, tal como lo hacen los seguros de desempleo en el mundo desarrollado, pero adaptados a la realidad del mercado de trabajo local, en donde los seguros contributivos no logran alcanzar a millones de personas que realizan actividades fuera del mercado formal de trabajo. El profundo impacto económico de la pandemia, aun en desarrollo, y la propia implementación del IFE en la Argentina, dejaron en evidencia la coincidencia entre

lo urgente y lo importante: de haber contado con una política de ingreso universal previamente implementada, el impacto sobre la población vulnerable hubiese sido significativamente menor.

En segundo lugar, retomando los debates planteados en la segunda sección, se han presentado los argumentos detrás de dos propuestas en apariencia contrapuestas: por un lado, el ingreso ciudadano y, por otro, el Estado como empleador de última instancia. Estas posiciones resurgen nuevamente en el contexto actual.

Sin embargo, consideramos que estas dos políticas no son excluyentes, sino que, por el contrario, son complementarias. El primer enfoque supone que el Estado universalice la percepción de un ingreso mínimo independiente de la actividad laboral en el mercado –formal o informal, asalariado o cuentapropista–. Decimos independiente de la “actividad laboral en el mercado” para dar cuenta de la existencia de millones de personas que se consideran “económicamente inactivas” en las estadísticas públicas, que llevan a cabo tareas de cuidados en el ámbito doméstico o actividades sociocomunitarias en los barrios y territorios, que están invisibilizadas y no son reconocidas. Decimos de “amplio alcance” para precisar que el carácter “universal” de esta política, tal como se verifica en las experiencias existentes a nivel mundial, radica en lograr la cobertura universal de un derecho que no es garantizado por el mercado a toda la población. Así, la AUH completa la cobertura parcial que otorgan las asignaciones familiares contributivas, mediante una transferencia no contributiva, alcanzando de esa manera una cobertura universal de un ingreso básico dirigido a la niñez. En este sentido, la CEPAL (2020) propone avanzar hacia una implementación gradual de un ingreso básico universal.

Sobre esta base, la implementación de políticas de empleo dirigidas al universo de la economía popular no contradice ni obstaculiza las políticas de transferencias de ingreso sin contraprestación directa. Actualmente, existen diversas propuestas que vinculan la percepción de un ingreso a una contraprestación laboral que busca maximizar el impacto en las condiciones de vida de las personas⁷, que pueden complementarse con la existencia de un ingreso universal.

En lo que sigue, se delinearán las características centrales de una propuesta que se inscribe en la lógica de las de transferencia de ingresos sin contraprestación laboral directa, con el objetivo de garantizar un mínimo de ingresos universal.

Así, se propone la implementación de una transferencia de ingreso a título individual, que llamaremos Salario Básico Universal (SBU)⁸, destinada a la población adulta, entre 18 y 64

7 Algunos ejemplos de este tipo de políticas son el Plan San Martín impulsado por organizaciones sociales y presentado por Juan Grabois, el Plan Hornero elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) y el Programa de Empleo Mínimo Social Garantizado elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la UCA.

8 Si bien el ingreso que se propone no implica la existencia de una contraprestación laboral ni una relación asalariada, se opta por denominarla “salario” con el fin de explicitar y visibilizar la idea de que la

años, que no percibe un ingreso laboral por un trabajo registrado, abarcando población “económicamente inactiva”, desocupada o trabajadora ya sea bajo una relación asalariada no registrada o cuentapropista. Asimismo, se plantea que el SBU alcance a una porción de los asalariados registrados y monotributistas –los de menores ingresos– a fin de establecer un puente que evite posibles desincentivos a la formalidad laboral.

A diferencia del IFE, en este caso se plantea la percepción individual, no familiar. Esto implica habilitar a que sea percibida por todos los integrantes de un hogar que cumplan con las condiciones de acceso. Esta diferencia resulta relevante por tres motivos. En primer lugar, refuerza desde una perspectiva de género el rol de la política de ingreso como posibilitadora de una mayor autonomía económica de las mujeres⁹. En segundo lugar, porque al considerar al hogar como unidad operativa para identificar a la familia, las transferencias familiares introducen un factor regresivo, derivado de que los hogares pobres son más numerosos. En tercer lugar, porque una percepción individual evita las discriminaciones derivadas de concepciones heteronormativas en las definiciones de los núcleos familiares.

Con respecto al monto de la prestación, en todo programa de transferencias existe un *trade-off* entre la extensión (cantidad de personas) y la intensidad de la cobertura (monto). El criterio propuesto toma en cuenta las posibilidades de financiación y, al mismo tiempo, se intenta vincular la prestación a un parámetro de costo de reproducción material de actualización periódica. Así, se propone una prestación mensual vinculada a la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para un adulto equivalente, determinada por el INDEC, la cual es utilizada para determinar la línea de indigencia¹⁰. Para la población sin trabajo registrado (asalariada o monotributista) se establece una prestación mensual igual a la CBA de un adulto equivalente; mientras que para los trabaja-

población objetivo realiza trabajos invisibilizados, no valorizadas por el mercado, por fuera de la esfera del empleo formal.

- 9 Rodríguez Enríquez indica que “los PTC se implementan como beneficios que son derechos derivados de las mujeres, que en realidad funcionan como beneficiarias operativas, cuya función es administrar el monto recibido, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes del hogar. La percepción del beneficio por parte de las madres se realiza con la premisa que así puede optimizarse el uso de este recurso a favor del incremento del capital humano de sus hijos e hijas” por lo que “este tipo de beneficios no tiene para las mujeres connotaciones de un ingreso propio, ni de un derecho” (2011: 22-23). Una percepción individual como titulares de derecho de dicha transferencia podría generar efectos positivos en este sentido.
- 10 Cabe aclarar que la incidencia de la indigencia se calcula por hogar, comparando el ingreso total de cada hogar con la CBA que le corresponde según la cantidad de adultos equivalentes que contenga. Luego, el porcentaje de personas indigentes equivale a la suma de personas que habitan en hogares indigentes. Por este motivo, al considerar la transferencia propuesta por hogar, ésta no equivale exactamente a la CBA del mismo, dado que ésta depende de la cantidad de adultos equivalentes del hogar.

dores registrados como monotributistas en la categoría "A" o como asalariados en relación de dependencia con ingresos brutos equivalentes a dicha categoría (actualmente \$17.395 mensuales) se fija una prestación igual al 50% de la CBA de un adulto equivalente.

Cuadro 2. Comparación Salario Básico Universal vs Ingreso Familiar de Emergencia.

SALARIO BÁSICO UNIVERSAL	INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA
Diferencias	
Individual	Familiar
Permanente	Transitoria
Monto móvil igual a la CBA	Monto fijo de \$10.000
Compatible con planes de empleo	No compatible con planes de empleo
Incluye prestación reducida (50%) para monotributistas "A" y asalariados registrados con ingresos de hasta ese monto	Incluye monotributistas "A" y "B" con la misma prestación. Excluye asalariados registrados
Compatible con planes de empleo	No compatible con planes de empleo
Elementos comunes	
Edad: 18-64 años	
Sin contraprestación laboral directa	
Compatible con AUH/AUE	
Incluye al régimen de empleo doméstico registrado como parte de la población objetivo	
Incorpora requisitos patrimoniales y de consumo	

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los parámetros establecidos se presentan dos escenarios alternativos, en función de la población objetivo:

- Escenario de máxima: sin introducir ninguna condicionalidad respecto del nivel patrimonial o consumo de los potenciales beneficiarios, se estima una población objetivo de 17,5 millones de personas, con un costo fiscal de 3,80% del PIB¹¹.
- Escenario de mínima: introduciendo condicionalidades patrimoniales y de nivel de consumo de los potenciales beneficiarios similares a las consideradas en el IFE, se estima una población objetivo de 10 millones de personas, con un costo fiscal de 2,22% del PIB¹².

Cuadro 3. Población objetivo y costo fiscal. Escenario de máxima.

Concepto	Cantidad	Prestación mensual		Costo anual % del PIB
		% de la CBA para 1 adulto equivalente	Monto en \$ (may-20)	
Total población objetivo	17.494.980			3,80%
Población sin trabajo registrado	15.095.227	100%	\$ 5.785	3,52%
Monotributistas categoría A	1.248.974	50%	\$ 2.893	0,15%
Asalariados registrados con ingresos hasta Monotrib. A	1.150.779	50%	\$ 2.893	0,13%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, MTEySS, EPH-3er Trim 2019 y Dir. Nac. de Cuentas Nacionales.

Cuadro 4.

11 A fin de evitar la distorsión e incertidumbre que introduce la pandemia en términos del nivel del PIB correspondiente al año 2020, para el cálculo del costo fiscal se consideró el valor de la CBA promedio de 2019 y el PIB de 2019. Sin embargo, si se considerase el monto actual de la CBA y una estimación del PIB nominal de \$28 billones de pesos (en línea con las estimaciones oficiales disponibles al momento de la elaboración de este capítulo), el costo fiscal no se modificaría significativamente, ya que ascendería a 4,0% del PIB.

12 En este escenario se ajusta la población objetivo suponiendo que se mantienen como beneficiarios: el 60% de la población sin trabajo registrado, el 50% de los monotributistas “A” y el 25% de los asalariados registrados del escenario de máxima. Nuevamente, si se considerase una estimación del PIB 2020, el costo fiscal no se modificaría significativamente ya que ascendería a 2,36 del PIB.

Población objetivo y costo fiscal. Escenario de mínima.

Concepto	Cantidad	Prestación mensual		Costo anual % del PIB
		% de la CBA para 1 adulto equivalente	Monto en \$ (may-20)	
Total población objetivo	9.969.318			2,22%
Población sin trabajo registrado	9.057.136	100%	\$ 5.785	2,11%
Monotributistas categoría A	624.487	50%	\$ 2.893	0,07%
Asalariados registrados con ingresos hasta Monotrib. A	287.695	50%	\$ 2.893	0,03%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, MTEySS, EPH-3er Trim 2019 y Dir. Nac. de Cuentas Nacionales.

Cabe aclarar que la estimación de mínima implica componentes normativos, dado que los parámetros de exclusión no se encuentran a priori determinados. En este sentido, estas estimaciones pueden considerarse un reflejo de lo que podría ser un sendero gradual de ampliación de la cobertura del SBU, partiendo desde un escenario inicial (“de mínima”), que necesariamente deberá ser calibrado en función del espacio fiscal disponible.

En suma, el SBU podría alcanzar inicialmente a 10 millones de personas, para luego extenderse hasta un máximo estimado de 17,5 millones de beneficiarios, lo que implicaría contar con una cobertura de ingresos universal para la población adulta universal. En este camino, el costo fiscal se encuentra entre 2,2% y 3,8% del PIB.

Actualmente, las jubilaciones y pensiones contributivas y contributivas que otorga el estado nacional absorben 8,7% del PIB, mientras que el pago de intereses de la deuda en 2019 ascendió a 3,4% del PIB. En ese marco, el costo fiscal planteado para el SBU no parece desproporcionado, sobre todo considerando la relevancia de su objetivo.

Gráfico 5.
Población objetivo y costo fiscal. Comparación de Escenario.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC y Dir. Nac. de Cuentas Nacionales.

Finalmente, con respecto al financiamiento, si bien queda por fuera el alcance de este estudio, puede señalarse que esta política debe necesariamente ser acompañada de un incremento en la presión tributaria de los impuestos más progresivos (sobre la propiedad y los ingresos). A modo de primera aproximación, el costo fiscal del escenario “de máxima” pareciera demasiado elevado para las posibilidades fiscales del corto o mediano plazo. Sin embargo, si la Argentina aumentase la presión tributaria de los impuestos a los ingresos personales hasta la mitad del nivel vigente en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dispondría de 2% del PIB adicionales, lo que combinado con un incremento de 0,2% del PIB adicional en el impuesto a la propiedad (gravando altos patrimonios), cubriría el costo fiscal del escenario inicial “de mínima”.

Reflexiones finales

La pandemia ha reeditado profundos debates a nivel mundial, propios de los momentos de crisis, habilitando nuevas perspectivas desde las cuales pensar en sociedades más igualitarias, y también moviendo un poco más allá la esfera de lo posible.

Como hemos expuesto en este trabajo, la implementación de políticas públicas que reduzcan significativamente la desigualdad y la pobreza mediante la redistribución del ingreso no es solo una necesidad, sino una posibilidad real. El SBU implicaría un cambio radical en la política de distribución del ingreso, con un alcance sin antecedentes en nuestro país y la región.

La Argentina de la pos-pandemia es también la Argentina del mercado de trabajo fragmentado, de la pobreza, de la desigualdad de género y de la economía popular. Un nuevo sistema de protección social debe abordar de modo multidimensional esta realidad. En este sentido, el debate sobre un ingreso básico universal no puede escindirse de la discusión sobre la necesidad de fortalecer una estructura tributaria progresiva, así como también de la necesidad de implementar políticas de empleo, habitacionales, de cuidados, de acceso a la tierra, entre otras.

Los desafíos de nuestros países son coyunturales, pero también estructurales. El desafío es enfrentar la crisis sanitaria, económica y social actual, pero a la vez, construir los cimientos de sociedades más justas en las que se garantice el acceso universal a los derechos humanos fundamentales.

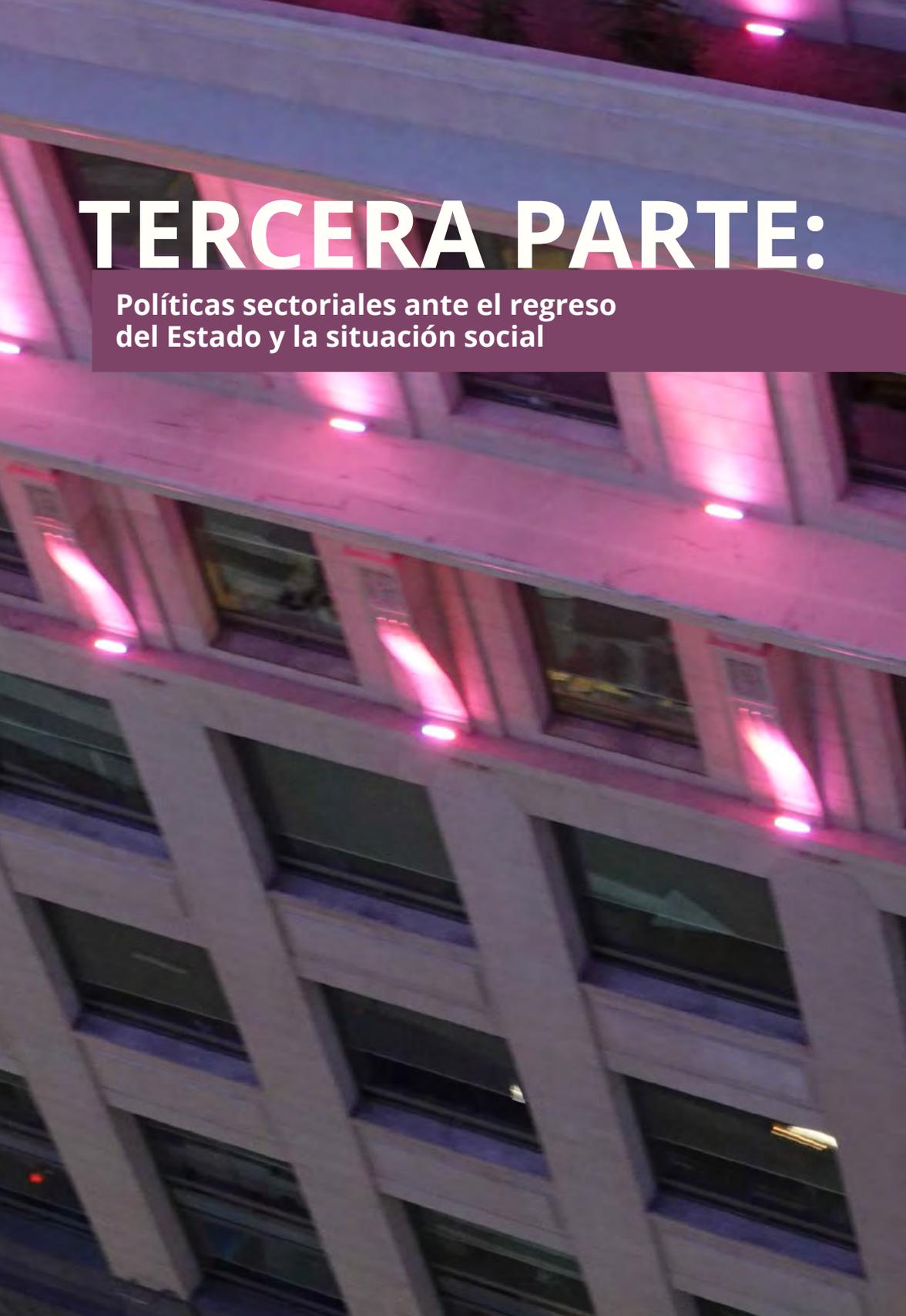
Referencias bibliográficas

- Bertellotti, 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-estimacion-cuantitativa-de-la-economia-popular>
- Bertellotti, 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.
- Castro García, C. (2015). Algunas reflexiones feministas sobre la Renta Básica: ¿una buena idea para la transformación social? *Viento Sur*. Núm. 140/junio 2015 (pp. 81-88). Disponible en: https://vientosur.info/IMG/pdf/VS140_C_Castro_Algunas_reflexiones_feministas_sobre_la_Renta_Basica-2.pdf
- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19*. Núm. 3, 20 de mayo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- FMI (2020). *Monitor Fiscal. Publicado en abril de 2020*. Disponible en <https://www.imf.org/es/Publications/FM>
- Junco, C., Pérez Orozco, A. y del Río, S. (2004). *Hacia un derecho universal de ciudadanía (sí, de ciudadanía)*. Buenos Aires: CGT - Comisión Confederal contra la Precariedad. Disponible en: http://www.caesasociacion.org/feminismo/ficheros/derecho_universal_cuidadania.pdf
- Lo Vuolo, R. (1995). *Los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano*. En R. Lo Vuolo (Comp.). *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 17-51). Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila.
- OCEPP (2020). *Informe de línea de riqueza 2019: es posible eliminar la pobreza*. Disponible en: <https://www.ocepp.com/post/informe-de-l%C3%ADnea-de-riqueza-2019-es-posible-eliminar-la-pobreza>

- Offé, C. (1995). *Un diseño no productivista para las políticas sociales*. En R. Lo Vuolo (Comp.). *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 81-108). Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila.
- 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>
- OIT (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf
- Pautassi, L. (1995). ¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano. En R. Lo Vuolo (Comp.). *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 221-261). Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila.
- Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C. (2006). *Ingreso Ciudadano y equidad de género: ¿un modelo para armar? Una aproximación al caso latinoamericano*. En *La renta básica como nuevo derecho ciudadano* (pp. 129-155). Madrid: Ed. Trotta.
- 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: Cooperativa Gráfica Punto Sur.
- Rodríguez Enriquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* CEPAL - Serie Mujer y desarrollo N° 109. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/1/S1100854_es.pdf

TERCERA PARTE:

Políticas sectoriales ante el regreso
del Estado y la situación social







Organizaciones sociales y Estado: *La gestión y el territorio en las políticas de protección y asistencia social durante la pandemia del COVID-19 en la Argentina (2020)*

Por Agustina Gradin

Introducción

La Argentina atravesó a fines de 2019 una transición gubernamental en un contexto de crisis política, social y económica generalizado. A diferencia de Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia, o en otro sentido Perú, nuestra sociedad supo dirimir sus disputas y tensiones por el modelo de acumulación y distribución de riqueza y por la forma de construcción de los consensos políticos, aún de forma parcial, dentro de los márgenes del juego democrático. La base de sustentación del nuevo gobierno, en nombre de la unidad contra el neoliberalismo, se apoyó en una parte, en una red de organizaciones políticas y sociales que desde diferentes identidades, prácticas y trayectorias se aglutinaron detrás de una alianza electoral, y también detrás de un proyecto político, siempre imperfecto, contradictorio y en tensión, pero proyecto al fin. El liderazgo de sus principales figuras, Alberto Fernández y de Cristina Kirchner, fue uno de los principales elementos explicativos de la unidad. El trabajo de construcción colectiva del programa de gobierno a partir de los “equipos técnicos” durante la campaña, así como la presencia y capilaridad garantizada por los diferentes espacios de organizaciones de trabajadores, intelectuales, feministas, organizaciones de la economía popular, religiosos, entre otros, son otras posibles explicaciones. Sin embargo, hasta acá, no hay grandes diferencias con los procesos democráticos de cualquier parte del mundo.

La gran diferencia con nuestros países vecinos fue la presencia de una fuerza política, plural y heterogénea, con la legitimidad que le otorga la historia del peronismo y las luchas populares, que generó expectativas en una mayoría importante de nuestra sociedad. Y esta expectativa se basó en la promesa electoral de desandar el camino del tardo neoliberalismo impulsado por la gestión Macri. Esta promesa fundacional fungió de aglutinador y de faro para una multiplicidad de actores y actrices sociales y políticas que esperaron encontrar en el nuevo gobierno una espe-

ranza. Sin embargo, la consigna “neoliberalismo nunca más” condensa diferentes significados y demandas, muchas veces contradictorias entre sí, dependiendo el actor político y los intereses económicos que represente.

Antes del COVID-19, y durante también, la recesión económica, la baja del consumo, el hambre, la informalidad y el endeudamiento de los sectores populares y medios, así como la violencia de género y la discriminación de una parte de la sociedad, integraban el panorama que tenía y sigue teniendo a la desigualdad, de todos los tipos y colores, como el principal tema de agenda. El gobierno del Frente de Todos supo leer e interpretar este escenario tanto en términos de la agenda impulsada, como de las alianzas construidas para la gestión, lo cual materializa y fortalece la gobernabilidad en tiempo de crisis. La incorporación de los movimientos de la economía popular a la gestión de la cuestión social y la creación del Ministerio de las mujeres, géneros y diversidades, con la incorporación de un amplio abanico de organizaciones feministas y LGTBIQ+, así como de organizaciones de derechos humanos en diferentes espacios de la administración de políticas es uno de los elementos distintivos de la nueva gestión. La profundización de la institucionalización de los actores de la economía popular en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) es un proceso de articulación y organización estratégico para la relación con el Estado y sus posibilidades de inserción productiva en el mercado. La reincorporación de derechos como la salud, la educación, la cultura, la protección social y el trabajo entre otros, junto con la decisión gubernamental de promover políticas que cierren la brecha de la desigualdad estructural, fueron demandas fundantes del proyecto “neoliberalismo nunca más”.

Las medidas sanitarias de aislamiento social obligatorio, y la crisis social y económica generada por la pandemia a nivel global corrieron la agenda y pusieron a prueba este entramado político organizacional que tiene a las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC), en sus diferentes niveles y experiencias, como grandes protagonistas de las políticas de contención y acompañamiento de los sectores populares en cada uno de los barrios de nuestro país, es decir, de las políticas de protección y asistencia social durante la crisis. Este capítulo se propone analizar el aporte de las OSC a las políticas sociales y sanitarias implementadas por el gobierno nacional frente a la pandemia, en dos niveles: la gestión del Estado nacional y la gestión territorial. Para analizar el nivel de gestión estatal, se reconstruirá a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias, la participación de los movimientos de la economía popular en tres espacios clave del Estado Nacional¹. Estos son el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades. Para analizar el nivel

1 El trabajo de campo realizado para esta investigación se inscribe dentro del Observatorio de Políticas Públicas y reforma estructural de la FLACSO, cuyo objetivo es analizar la participación de los movimientos sociales en el Estado nacional a partir del monitoreo de su incorporación en la gestión pública. Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave y el análisis de fuentes secundarias como el boletín oficial de la República Argentina y notas periodísticas publicadas en la prensa digital.

de gestión territorial, se presentarán y analizarán los datos generados por el Proyecto Territorios en acción: las organizaciones hacen frente a la pandemia, coordinado por el Instituto del conurbano de la Universidad General Sarmiento, el programa de organizaciones de la sociedad civil de FLACSO Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET².

A continuación, en un primer lugar, analizaremos el escenario social, sus actores y formas de acción que emergieron durante la pandemia pero que claramente tienen raíces estructurales ancladas en nuestra historia reciente. En un segundo lugar, analizaremos la participación de los movimientos sociales en la gestión del Estado Nacional antes y durante la cuarentena decretada en marzo de 2020, para luego, en un tercer apartado, analizar la participación de las OSC en la gestión territorial de las políticas de asistencia y contención socio-sanitarias. En las reflexiones finales, mostraremos las potencialidades de la participación de las organizaciones sociales durante este proceso y propondremos algunos desafíos para pensar desde las OSC la pospandemia.

El Aislamiento Social Obligatorio, acciones colectivas y demandas durante la pandemia

El acatamiento masivo al aislamiento social obligatorio en los primeros meses del 2020 fue, en la historia reciente, una de las más grandes acciones colectivas que afrontó nuestra sociedad. Aún por motivos solidarios, altruistas o meramente individualistas, esta coordinación colectiva que implicó quedarse en los hogares fue sin duda un esfuerzo social comparable a pocos momentos de nuestra corta historia nacional. Aun habiendo perdido fuerza al pasar el tiempo, la respuesta a las medidas de aislamiento social obligatorio dispuestas por el gobierno nacional fueron respetadas y acatadas por una inmensa mayoría. Las implicancias y efectos de esta cuarentena pusieron de manifiesto las desigualdades sociales, económicas, habitacionales y/o de género preexistentes. También evidenciaron los claros límites del mercado como el gran asignador de recursos y las potencialidades de las capacidades del Estado como último garante del bien común. Dentro de esto último, el lugar ocupado por las organizaciones de la sociedad civil (De Piero, 2020) fue (y sigue siendo) fundamental para pensar el despliegue estatal en el territorio.

Como acción colectiva (Auyero, 2002), la cuarentena fue exitosa en tanto medida sanitaria ya que, aún a pesar de los reportes mediáticos y por el cansancio evidente, la realidad muestra que la mayoría de los y las ciudadanas optaron voluntariamente por aislarse. Desde una mirada comunitarista, podríamos decir que en nuestra sociedad prevaleció mayoritariamente el bien común por sobre el individualismo liberal. Ahora bien, esta mirada romántica de la cuarentena

2 “Territorios en acción” es un proyecto de construcción colaborativa y participativa de información y mapeo geolocalizado de iniciativas de las organizaciones sociales frente a la pandemia. Se puede ver en: www.territoriosenaccion.org.ar

no debe soslayar las profundas desigualdades que estructuran y condicionan las diferentes formas de habitar y sobrellevar el aislamiento. El primer problema social que apareció fue la crisis habitacional y las desigualdades de infraestructura y accesos a servicios esenciales existentes en nuestro país. La posibilidad de aislarse es un privilegio de clase como muchos ya han señalado. La cuarentena también abrió la puerta para volver a mirar las dinámicas internas de los hogares, evidenciando múltiples violencias y desigualdades. Desde las violencias machistas hacia mujeres, niñas y adolescentes, y personas adultas, hasta las desigualdades en la distribución de las tareas de cuidado, acrecentadas por la necesidad de garantizar el proceso educativo de los pibes, cada hogar debe gestionar sus propias estrategias y eso recae principalmente en las mujeres e identidades feminizadas. Las redes feministas y sus acciones colectivas fueron una de las protagonistas de la implementación territorial de políticas de asistencia durante la pandemia.

El aislamiento puso también sobre la mesa las precariedades que viven el 40% de la población que conocemos como economía informal. Para tener la capacidad de proveer los recursos necesarios para sostener un proceso de aislamiento social como el que vivimos hay que tener mínimamente un ingreso garantizado que permita proveerse de alimentos y demás necesidades básicas. Es harto conocido que los ingresos populares, aún de quienes son sujetos de derechos del sistema de protección social de Argentina (AUH, Jubilaciones y Pensiones, cooperativistas, planes sociales), no son suficientes y que en su mayoría estos sectores los complementaban con actividades de la economía informal, completamente frenada durante los primeros meses de aislamiento, y en clara crisis a pesar de las diferentes aperturas económicas. Las primeras medidas del gobierno nacional fueron contener y sostener a este sector. La autoridad y capacidad del Estado en sus diferentes niveles para garantizar el cumplimiento de la cuarentena (tanto en su capacidad de coerción a toda la sociedad, como en la represión de quienes la incumplen), así como la capacidad para tomar medidas sanitarias contra el COVID-19 como fortalecer el sistema de salud, invertir y fortalecer la investigación científica necesaria, proveerse de insumos y también para implementar políticas económicas de asistencia y contención a diferentes sectores sociales y económicos, pusieron en el centro de la escena a la política como principal herramienta para gestionar esta crisis. El Estado volvió a la escena, diría Sckocpol (1985), como el gran y único articulador capaz de liderar este proceso. El discurso neoliberal y sus representantes encontraron en el Coronavirus su peor enemigo.

Ahora bien, este discurso encontró también otra forma diferente de habitar la cuarentena y su agenda de demandas se manifestó en los balcones y ventanas de las grandes ciudades. Los aplausos a las y los trabajadores que garantizan los servicios esenciales pueden ser leídos como otra forma de acción colectiva, vinculada a la representación y manifestación de una parte de la clase media y media alta, que desde la seguridad de sus “hogares” valoraban las tareas de cuidado social. Una parte de estos aplausos, con el correr de la cuarentena comenzaron a expresarse a través de manifestaciones callejeras de protesta frente a la intervención del Estado en las “libertades individuales” consideradas sagradas por una parte de la sociedad. Diferentes acciones colectivas,

ocupando el espacio público en clara rebeldía, recuperando símbolos y fechas patrias, e invocando los valores de la Argentina liberal, se constituyeron en una iniciativa de sectores de derecha vinculados al macrismo y al sector agroindustrial, para contener y capitalizar el descontento de una parte del electorado conservador de nuestro país, cuestionando la legitimidad social de la cuarentena como política pública.

El aplauso y la protesta a través de este tipo de acciones tiene siempre al Estado como último interlocutor. El Estado es interpelado por estos sectores como el responsable de los fracasos, a la vez que considera a los ciudadanos responsables de los éxitos. Esta mirada, claramente liberal, no da cuenta del rol estratégico y estructural del Estado en estos tiempos, y del liderazgo positivo del gobierno en este proceso. Un sector minoritario de la sociedad civil, sin representaciones sociales claras e identificado con una agenda conservadora de demandas, continuó implementando una estrategia de movilización callejera que ya se había comenzado a esbozar antes de la declaración de la cuarentena. La movilización de este sector de la sociedad puede leerse en un tiempo más amplio desde las primeras movilizaciones y cacerolazos contra la entonces Presidenta Cristina Fernández (2007-2015), y que volvieron a la calle en los albores del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), evidenciando la decisión de ingresar en la disputa política a través de estas expresiones de poder (De Piero y Gradin, 2015).

Sin embargo, aún con un proceso de movilización y protesta de una parte de la sociedad en contra de las medidas sanitarias, todas las medidas de políticas públicas implementadas por el gobierno nacional, imperfectas pero imprescindibles, fueron acompañadas por un despliegue de solidaridad expresado en las organizaciones populares, territoriales, comunitarias y religiosas que son quizás, junto con el regreso del Estado al centro de la escena, otro de los emergentes de esta pandemia. Las redes sociales comunitarias jugaron (y lo seguirán haciendo en la pos pandemia) un rol fundamental en garantizar el despliegue de recursos y de contención en los territorios. Esas redes que normalmente funcionan y garantizan la reproducción social de una buena parte de la sociedad informal, se constituyeron en una malla de protección de los sectores populares contra la propagación no de la pandemia, sino del estallido y del quiebre social. A diferencia de la crisis neoliberal de 2001 y 2002, nuestro país se enfrentó a esta emergencia social y sanitaria, entre otras cosas, con conocimiento social y estatal acumulado que permite afrontar de forma innovadora este escenario. Y entre estas cuestiones, las que nos interesa destacar es que la ampliación y el fortalecimiento del sistema de protección social en sentido amplio, así como la capacidad técnica y política adquirida para la implementación masiva de políticas de asistencia social (producto de la trayectoria acumulada durante los gobiernos kirchneristas, y sostenida durante el gobierno neoliberal de Cambiemos), constituyeron un entramado de políticas de protección social que, sin resolver el problema de fondo, amortiguaron el quiebre social. Estos dos aspectos, la intervención activa del Estado nacional a través de políticas de protección y asistencia social, junto con el entramado de organizaciones sociales fortalecidos durante los últimos años, fueron fundantes

de la forma de transitar la de cuarentena en la Argentina. Sobre ellas centraremos nuestra mirada en los próximos apartados.

Los movimientos sociales en el Estado: la gestión de la emergencia

El inicio de la pandemia y de las medidas sanitarias coincidieron con el proceso de conformación de la estructura nacional del gobierno de Alberto Fernández, mostrando que la participación de los movimientos sociales en la gestión pública es una característica importante del mismo. Los movimientos de la economía popular en sentido amplio y los movimientos de mujeres y LGT-BIQ+ en particular han logrado avances sustantivos en cuanto a su presencia en la agenda política como en la materialización de su participación en la gestión de diversos espacios estratégicos del Estado nacional.

La creación de espacios institucionales para canalizar las demandas de una parte de los movimientos sociales, como el nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades, o la creación en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la secretaría de la economía social son una manifestación de las tensiones y disputas que se generan en relación con los movimientos sociales. Se instalaron temas nuevos en la agenda, aún de forma imperfecta y con grandes limitaciones. Por ejemplo, una discusión previa a la asunción del gobierno era bajo qué órbita de política nacional debía ser encuadrado el movimiento de la economía popular, discutiendo su carácter meramente asistencial o su potencial productivo. Aún habiendo diferencias respecto de la forma de conceptualizar y concebir a la economía popular, su incorporación en la agenda y su reconocimiento institucional es una novedad respecto de los gobiernos kirchneristas, que como ya han analizado otros autores fueron reticentes a la institucionalización de este actor (Bruno, Coehlo y Palumbo, 2017; Muñoz y Villar, 2017; Natalucci y Morris, 2019). La incorporación de una serie de dirigentes y dirigentes a la gestión pública del Estado nacional es otra novedad, y una diferencia sustancial con otros momentos históricos, aún de aquellos más afines a los movimientos sociales (Gradin, 2018).

En la primera línea de gestión del Estado se puede identificar a cuatro secretarías y secretarías nacionales a cargo de movimientos como: la secretaría de relaciones políticas y parlamentarias en la jefatura de gabinete a cargo del Movimiento Evita; la Secretaría de economía popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación también a cargo del Movimiento Evita; la Secretaria de políticas de igualdad y diversidad del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades a cargo del movimiento la colectiva, integrante del Frente Patria Grande; y la Secretaria de integración socio urbana del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat a cargo del Movimiento de Trabajadores Excluidos. En cada una de estas estructuras como en otras áreas ministeriales, los movimientos sociales han ocupado diferentes subsecretarías, direcciones nacionales y coordinaciones entre las que se destacan, por ejemplo, la Subsecretaría de políticas de integración y formación

del Ministerio de Desarrollo Social a cargo del Movimiento Barrios de Pie - Somos, e integrado por otras organizaciones a cargo de direcciones nacionales como el Movimiento La Dignidad, el Frente Darío Santillán, el Movimiento de empresas recuperadas. Y como la Subsecretaría de agricultura familiar, campesina e indígena del Ministerio de Agricultura de la Nación, a cargo del Movimiento Nacional Campesino Indígena; y el Mercado Central a cargo de la Unión de Trabajadores de la Tierra de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La presencia en el organigrama nacional muestra la materialización de una agenda de demandas y de nuevos actores en la administración de lo público.

A su vez, la participación en la gestión del Estado nacional tuvo, tiene y tendrá impacto en los procesos de protección y asistencia social durante la pandemia, durante la crisis social y económica, y durante la pospandemia. Diferentes iniciativas como el programa “El barrio cuida al barrio”, “Potenciar Trabajo”, y “Potenciar Cuidados” del Ministerio de Desarrollo Social son iniciativas de políticas públicas propias de los movimientos sociales que recuperan sus saberes y experiencias en la construcción territorial. Su participación en el Programa DetectAR, también tiene este dispositivo intergubernamental e interjurisdiccional con la identidad y experiencia propia de los movimientos sociales. El Registro Nacional de Promotorxs Territoriales de Género y Diversidad a Nivel Comunitario del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, en el mismo sentido, busca visibilizar y fortalecer las experiencias de organización territorial feministas que se desarrollan en todo el país. El análisis de cada uno de estos espacios de gestión estatal y cada uno de estos programas de implementación territorial exceden este capítulo y serán materia de análisis de futuros estudios ya que son un aporte sustantivo al análisis de la política pública.

Por otro lado, sería interesante completar la descripción del escenario con la presencia de los movimientos sociales en el poder legislativo nacional y en las estructuras de gobierno provinciales y municipales, donde también ha habido avances. El salto a lo político de una parte de los movimientos sociales que protagonizaron la resistencia al ajuste neoliberal macrista se puede ver la articulación de alianzas en diferentes niveles del gobierno nacional, en las provincias y en los gobiernos locales. Sin entrar en un análisis minucioso de cada uno de estos espacios y de estos programas, es evidente que esta participación es un distintivo de la época, y que su protagonismo con aciertos, errores y limitaciones fue fundamental para pensar los dispositivos de gestión durante esta etapa. En este proceso sería interesante poder repensar como los movimientos sociales se apropian del Estado y resignifican las políticas públicas y sus propias prácticas. Los aprendizajes generados por la experiencia son en ambos sentidos tanto para el Estado como para los propios movimientos. La participación política en la gestión del territorio y en la gestión del Estado son expresiones del crecimiento de estos actores sociales y políticos en el proceso de disputa por la orientación del modelo.

Los programas y políticas públicas de contención y asistencia social frente al COVID-19, y las diferentes iniciativas de los movimientos sociales en el Estado nacional fueron acompañadas y articuladas, con conflictos y sinergias, por una extensa red de organizaciones de la sociedad civil

que diariamente despliegan sus actividades sociales y comunitarias en todo el territorio nacional. Sobre esta red territorial, nos concentraremos en el siguiente apartado.

Territorios en acción: las organizaciones sociales frente a la pandemia

Históricamente, la red de organizaciones de la sociedad civil en los territorios constituye una trama sumamente densa de entidades asociativas que cumplen roles de especial significación en la vida cotidiana de nuestro país. Durante las medidas sanitarias frente al COVID-19, estas entidades de base territorial desempeñaron un papel crucial en el sostenimiento de la estrategia nacional de aislamiento comunitario en los barrios. Estas organizaciones constituyeron resortes para el despliegue territorial de las campañas públicas, colaborando tanto en la viabilización de las prestaciones de las políticas sociales, como también en el apoyo a la prevención y asistencia sanitarias. Buena parte de las políticas sociales de contención y mitigación de la crisis actual en los barrios populares se apoyó en esta red asociativa, muchas veces invisibilizada y estigmatizada por el sentido común. El valor de los aportes de las organizaciones populares, sin embargo, sólo resulta visible para quienes las conforman, puesto que no se cuenta con una fuente de información que registre estas iniciativas y que haga pública la riqueza de esta actividad. Formaron parte de los trabajos “esenciales” de nuestra sociedad, pero no recibieron el “aplauzo” desde ningún balcón.

Según los datos de la iniciativa Territorios en acción³, podemos afirmar que, si bien la asistencia social implica la principal de las tareas afrontadas por las OSC, la variedad de temas que estas organizaciones trabajan da cuenta de su capacidad de acción y de construcción de soluciones innovadoras y/o ya conocidas, pero que permiten sostener el tejido social de una buena parte de nuestra sociedad. Acciones vinculadas a educación y formación, niñez y adolescencia, violencias de géneros, diversidades, hábitat popular, trabajo y microemprendimientos, entre muchos otros, son algunas de las temáticas que fueron apareciendo con fuerza en el Mapa Colaborativo. Según

3 Para poder construir información sobre las acciones de las OSC, desde el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento, junto con el programa de Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de CONICET, impulsamos la iniciativa “Territorios en acción: Mapeo colaborativo: las organizaciones sociales hacen frente a la pandemia” con el objetivo de visibilizar las acciones que desarrollan los espacios asociativos para dar respuesta a la crisis social y sanitaria que genera el Coronavirus en nuestro país. Este proyecto es un proceso colaborativo de amplia escala, involucrando a las propias organizaciones, como a otras entidades públicas, universidades y redes, en la tarea de mejorar, precisar y ampliar la información para el Mapa a nivel federal. Es una hoja de ruta que nos permite conocer mejor la magnitud, accionar e inscripción territorial de la trama asociativa de la Argentina, para así fortalecer su visibilidad social y su capacidad de incidencia en la agenda pública.

los últimos datos sistematizados en el primer informe de avance (Territorios en acción, 2020), el 35% de las organizaciones mapeadas se dedican a tareas de asistencia social principalmente. El 25% señalan que sus principales acciones se encuentran vinculadas al trabajo, la producción y la economía social; y aproximadamente un 20% de las mismas se dedican a temas vinculados a la niñez y las adolescencias, la educación, la cultura y el deporte.

Casi todas las organizaciones preexistentes han implementado iniciativas específicas frente a la pandemia. Dentro de ellas, atendiendo a la emergencia social y económica generada por el COVID-19, un 50% se dedica actualmente a la distribución de alimentos como primera trinchera frente a la crisis. Y casi un 40% de las iniciativas de estas organizaciones se orientan a la promoción y prevención de la salud, al acompañamiento legal y/o psicológico de adultos mayores, al acompañamiento educativo y/o recreativo niñeces y adolescencias, al acompañamiento de víctimas de violencia de género, entre otros. Su trabajo se constituyó en “esencial” para una parte importante de los sectores populares que vieron empeorar sus situaciones familiares y laborales, y que requirieron de la asistencia social para garantizar la reproducción ampliada de la vida.

Por último, otro dato significativo que surge de la construcción colaborativa de datos es que su mayoría, más de un 60% trabaja en red con otras organizaciones. Este tejido social constituye un capital social ineludible para pensar la pospandemia y recupera obviamente las experiencias comunitarias de nuestros sectores populares a lo largo de su historia (Forni y Castronuovo, 2015). La historia de los sectores populares a lo largo de las décadas recientes muestra la potencia de estas estrategias de despliegue territorial en articulación entre las diferentes expresiones organizadas y que durante la crisis neoliberal de fines del siglo pasado habilitaron muchos análisis respecto de la transformación de *locus* de la acción colectiva expresada en la consigna “de la fábrica al Barrio”. La territorialización de la cuestión social y de las formas de asistencia social, fruto del ajuste estructural de la economía y de las transformaciones del mundo del trabajo, lejos de ser aspectos coyunturales se instituyeron como características estructurales de los sectores populares y, por lo tanto, de sus formas de organización y articulación. Estos dispositivos fueron los que se pusieron en marcha frente a la emergencia social y sanitaria del COVID-19.

Y esto adquiere otro sentido, también, cuando se cruzan estos datos con la percepción que tienen estas organizaciones sobre el Estado. Sólo un 30% informa recibir recursos desde el Estado en cualquier da sus niveles, evidenciando, por un lado, la capacidad de este actor para generar y poner en movimiento sus propios recursos, y derribando por otro lado, el “mito de la dependencia con el Estado” con que muchas veces desde diferentes sectores se busca desacreditar sus acciones. Los debates académicos y políticos en torno al clientelismo y/o la cooptación de las OSC por parte del Estado habilitan miradas moralizantes e infundadas empíricamente sobre las prácticas territoriales. Sin negar la existencia de fenómenos complejos, ni abrazar miradas idealistas sobre la potencia de las OSC, es necesario dar cuenta del vínculo con los recursos públicos. Dentro de las organizaciones que se vinculan con el Estado, el 45% reciben recursos materiales y financieros para llevar adelante las iniciativas, 40% reciben asistencia técnica, y un 22% participa

de espacios de articulación para llevar adelante programas territoriales. En su mayoría, el 43,8% reconoce que el principal actor estatal con el cual articulan es el municipio, seguido en un 34% por el Estado Provincial, y un 28% con el nacional. Estos datos refuerzan por un lado que la dependencia con el Estado Nacional no es tan significativa y ponen en evidencia la importancia de los dispositivos de gestión y de proximidad en el despliegue territorial de las políticas de la mano de los municipios y las OSC.

Reflexiones finales

La participación y el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas *ex ante*, durante y en la pospandemia es un elemento estratégico para garantizar el despliegue estatal en el territorio. Desde los grandes movimientos sociales como la economía popular o los feminismos, hasta las organizaciones de base territorial, las sociedades de fomento, las cooperadoras escolares, entre muchos otros, son un activo insoslayable para transitar una de las peores crisis socioeconómica global. Su incorporación en la estructura de gestión pública de algunas aristas del Estado nacional son una muestra de la maduración de su trayectoria social y política. Su participación política implica la inclusión de una no tan nueva agenda de demandas, así como nuevas prácticas y formas de acción en los estilos de gestión al interior del Estado. A su vez, permite proyectar nuevos debates y disputas en torno a las orientaciones del desarrollo del actual proyecto de país aún en esta nueva normalidad.

Por otro lado, la pandemia visibilizó el inmenso trabajo que silenciosamente llevan a adelante un sin número de organizaciones de la sociedad civil en cada barrio y en cada territorio. El trabajo esencial realizado por cada una y uno de sus protagonistas es imprescindible para garantizar el despliegue territorial de la contención y asistencia estatal en tiempos de crisis. El enraizamiento del Estado en este entramado social es fundamental para pensar la salida. Por eso es necesario fortalecer desde el Estado a este sector social de forma amplia y transversal, con recursos materiales y financieros, y con reconocimiento social y político a su trabajo esencial en estos tiempos.

Por último, los principales desafíos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales son los clásicos problemas de articulación y construcción sin sectarismos en una mirada estratégica sobre el proceso de desarrollo. Las agendas de los movimientos de mujeres y LGTBIQ+, y de la economía popular, ya se han instalado en el debate público, aún con sus limitaciones. Es fundamental avanzar en la construcción de una agenda más amplia que recupere y reconozca material y simbólicamente el rol estratégico de las organizaciones de la sociedad civil en el territorio.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2002). Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina. *Desarrollo económico*. Vol. 42, Núm. 166, 187-210.
- Bruno, D., Coelho, R. y Palumbo, Ma. M. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP); Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani. *Argumentos*. 19, 10, 90-119.
- De Piero, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Florencio Valera: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- De Piero, S. y Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”. Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 5, Año III, 19-39.
- Forni, P. y Castronuovo, L. (2015). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: EDULP.
- Gradín, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Edición Tesseo Press. Disponible en: <https://www.teseopress.com/participacionpolitica delasorganizacionesdedesocupados>
- Muñoz, Ma. A., Villar, L. I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Colectivo de Investigación El Llano en Llamas. Crítica y Resistencias*. 5, 12, 22-52.
- Natalucci, A. y Morris, B. M. (2019). ¿Superando la fragmentación? Un análisis de las estrategias de articulación entre la CGT y la CTEP (2009-2017). *Astrolabio*. (23), 169-197.
- Skocpol, T., Evans, P. y Rueschemeyer, D. (1985). *Traer el Estado de regreso*. Nueva York: Cambridge.
- Territorios en acción (2020). *Primer informe de avance*. Disponible en : www.territoriosenaccion.org.ar

La educación argentina en tiempos de (pre-post) pandemia (2005-2020)

Por **Guillermina Salse y Virginia Luccanera**

Introducción

Hoy nos encontramos pensando casi con nostalgia en cómo transcurría nuestra vida hace apenas unos meses y, todas aquellas personas que están vinculadas de una u otra manera con el sistema educativo, sienten fuertemente la falta de una institución tan arraigada en nuestras vidas como es la escuela. Por lo tanto, si queremos analizar cómo está atravesando la comunidad educativa la situación actual tenemos, inexorablemente, que conocer, por lo menos, su historia reciente, la vinculación con los aspectos económicos y sociales de su población y la complejidad y el tamaño de un sistema que, si bien se encuentra masificado, continúa presentando grandes desigualdades. Al sistema de la educación obligatoria, un universo que comprende, aproximadamente, a 12 millones de alumnas/os, casi 1 millón de docentes y más de 65 mil unidades educativas (Ministerio de Educación y Deportes, 2017), se le reclama adecuación a los cambios sociales y culturales, pero, en esta oportunidad, esos cambios y adaptaciones requieren una respuesta inmediata.

El presente capítulo abarca, en primer lugar, las principales normativas y políticas públicas implementadas durante los últimos 15 años, para luego avanzar en una descripción y análisis sobre el impacto que tuvo en la comunidad educativa la pandemia del COVID-19 y, por consecuencia, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (en adelante, ASPO). Por consiguiente, se presenta el estado de situación de la educación obligatoria al inicio del ASPO, que vuelve a poner de manifiesto las desigualdades territoriales que presenta nuestro país; los nuevos desafíos, que se suman a los ya existentes, para sostener la escolaridad obligatoria; las primeras medidas que se están discutiendo en el mundo para la vuelta a la presencialidad; la resignificación y los nuevos desafíos del trabajo docente; los efectos del alargamiento del ASPO para toda la comunidad educativa y las estrategias elaboradas para una vuelta segura a clases a partir de esta “nueva normalidad”.

1. Contexto pre-pandemia: las principales políticas educativas en los últimos 15 años

El gobierno actual, presidido por el Dr. Alberto Fernández, llevaba tres meses de gestión cuando declaró el ASPO. Previamente habían transcurrido cuatro años de un gobierno a cargo del Ing. Mauricio Macri (2015-2019) y, anteriormente, dos mandatos gobernados por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), quien asumió luego de que fuera presidente el Dr. Néstor Kirchner (2003-2007). El período gobernado por el partido del Frente para la Victoria –FPV– (2003-2015) fue la etapa en la que se promulgaron las principales leyes vigentes en el ámbito educativo y, en el cual también, se destinaron mayores fondos a la educación. Las principales normativas vinculadas al sistema educativo, sancionadas durante el período 2003-2015, modificaron sustancialmente el encuadre normativo de la educación argentina:

Tabla 1.
Normativa educativa 2003-2015

Año	Normativa
2004	Ley N°25.864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases
2004	Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente
2005	Ley N°26.058 de Educación Técnico Profesional
2005	Ley N°26.075 de Financiamiento Educativo
2006	Ley N°26.150 del Programa Nacional de Educación Sexual Integral
2006	Ley N°26.206 de Educación Nacional
2010	Decreto N°459, creación del Programa Conectar Igualdad (iniciativa estatal para universalizar la incorporación de las TIC al sistema escolar)
2013	Ley N°26.877 de Centros de Estudiantes
2014	Decreto N°84, creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar)
2014	Ley N° 27.045 de Obligatoriedad de la Sala de 4 años del Nivel Inicial

Fuente: Elaboración propia. Síntesis de información obtenida del portal del Ministerio de Educación de la Nación (Secretaría del Consejo Federal de Educación y de la Biblioteca Nacional del Maestro) y de Flavia Terigi (Terigi, 2016).

Es importante mencionar que las leyes crean las condiciones para que luego una política se concrete, pero su sola sanción no modifica, en este caso, la educación. Para ello es necesaria su aplicación a partir de políticas de gobierno y de prácticas que conciernen a toda la comunidad educativa. En los doce años de gobierno del FPV la situación macroeconómica del país se modificó sustancialmente; el incremento de los recursos del Estado le permitió una fuerte presencia

en distintas áreas de la vida social. Entre las acciones y políticas implementadas en el ámbito educativo durante dicho período, se destacan: el incremento salarial docente, el avance en la escolarización en el nivel inicial, la construcción de escuelas, una importante provisión de equipamiento informático y el fortalecimiento de la educación técnica. Sin embargo, hay objetivos propuestos que no lograron el avance previsto, entre ellos se encuentran los vinculados con la jornada completa o extendida en educación básica, la garantía de diez años de educación básica (la tasa de asistencia de la población de 13 y 14 años apenas se ha movido, aun cuando la obligatoriedad escolar se prolongó todavía más en el período), la extensión de la enseñanza de una segunda lengua y las mejoras en los resultados de los operativos de evaluación de los alumnos. De todas formas, del legado de leyes sancionadas durante este período hay que valorar que “(...) contribuyeron además a instalar una mirada pública sobre la educación como derecho y sobre la responsabilidad principal del Estado en su desarrollo que debe ser reconocida como un aporte significativo a la mejora de la situación educativa” (Terigi, 2016: 12).

En diciembre del año 2015 se produce el cambio de gobierno y asume Mauricio Macri la presidencia de la Nación. Durante los primeros meses de esta gestión, la planta del personal del ministerio se vio reducida. Esto impactó directamente en la cantidad de profesionales disponibles para llevar adelante acciones, principalmente vinculadas a las líneas de socioeducativa y de TICs (Conectar Igualdad y Primaria Digital). Estas decisiones ya permitían vislumbrar el estilo de gestión que caracterizaría los cuatro años siguientes: un ministerio que se retiraba de los territorios y que disminuiría su capacidad de elaborar, implementar, acompañar y monitorear desde el órgano central.

En el mes de febrero del año 2016, se firmó el *Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”*, aprobado por Resolución del CFE N°285, en el cual se presentaron los objetivos educativos prioritarios consensuados con las provincias y la CABA. Con el Plan como marco se inicia un proceso de trabajo conjunto entre la nación y las 24 jurisdicciones para la integración y planificación coordinada de las políticas educativas a través de Planes Operativos Anuales Integrales (POAI)¹. El Plan afirmaba la responsabilidad del Estado de proveer una educación integral, permanente y de calidad. Se establecieron cuatro ejes centrales prioritarios: aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; planificación y gestión educativa; y comunidad educativa integrada; y tres ejes transversales: innovación y tecnología; políticas de contexto y evaluación e información. El Plan abarcaba todos los niveles y modalidades de la educación, pero no se estructuraba alrededor de ellos, como tampoco lo hacía la organización de la estructura del Ministerio porque, a medida que iban pasando los meses, se fueron debilitando y, finalmente, disolviendo las direcciones / coordinaciones respectivas a los niveles y las modalidades. Para los POAI se pensó en una organización de las acciones a partir de proyectos integradores que reflejaban las líneas de política

1 Los POAI se aprobaban anualmente como un Acta Complementaria al Convenio de Compromiso firmado entre la Nación y cada una de las 24 jurisdicciones.

educativa nacional prioritarias. Esos proyectos tampoco respondieron a la lógica de la organización del sistema educativo (niveles y modalidades) ni diferenciaban entre recursos destinados a políticas sustantivas y líneas de acción de menor impacto en el sistema educativo.

El Plan “Argentina Enseña y Aprende” fue el marco normativo que estableció los ejes y objetivos educativos federales, aunque las constantes modificaciones en la estructura del ministerio nacional como la poca articulación interna en la implementación de las líneas prioritarias de cada área, puso en duda la fortaleza de esta herramienta de planificación.

Meses después se aprobó el *Plan Nacional de Formación Docente* –PNFD– 2016-2021, (Resolución del CFE N°286), cuyo propósito era “(...) trabajar, junto con los ministerios de Educación de las 24 jurisdicciones, en la mejora sistémica de la formación docente inicial y continua como medio para asegurar los aprendizajes indispensables para el desarrollo integral de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos en la Argentina” (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación / PNFD, 2016: 3). En el Plan se menciona que se retoman los acuerdos federales previos para continuar construyendo desde ahí, aunque luego en la práctica, el Instituto Nacional de Formación Docente y el Programa Nuestra Escuela sufrieron una pérdida importante de personal y una disminución y subejecución de su presupuesto que trajo aparejado el cierre de cursos y postítulos.

Una de las líneas políticas más fuerte de esta gestión fue la evaluación educativa. Esa fortaleza se evidenció en el lugar que se le otorgó dentro de la estructura del ministerio al crearse la Secretaría de Evaluación Educativa. Además, la necesidad de contar con datos sobre la calidad de la educación fue discursivamente importante para los funcionarios de la gestión de Cambiemos. Durante este período se implementaron el Operativo de Evaluación APRENDER (Resolución del CFE N°280/16) destinado a evaluar a estudiantes de 6to grado de nivel primario y estudiantes de 5to/6to año de nivel secundario y el Operativo de Evaluación ENSEÑAR (Resolución del CFE N°324/17) destinado a evaluar la Formación Docente Inicial a través de los estudiantes y de las autoridades de los Institutos de Formación Docente. Ambos operativos fueron más ambiciosos en sus inicios en cuanto a la periodicidad que luego pudieron implementar.

Otra línea muy importante, anunciada por el presidente de la Nación, fue el proyecto denominado *3.000 jardines* que, como su nombre lo indica, aspiraba a crear 3.000 nuevas instituciones de nivel inicial. En el marco de este proyecto el Gobierno Nacional se comprometía a financiar la construcción de los jardines y las jurisdicciones debían ofrecer el terreno y garantizar la planta funcional. Luego, se produjo un cambio en la finalidad de dicho Programa y se informó que, a partir de un acuerdo con gobernadores e intendentes y buscando optimizar el uso de los espacios existentes, se reformulaba el objetivo y el nombre original pasando a constituirse como el Programa *10.000 salas* debido, según las autoridades nacionales, a que las jurisdicciones no contaban con los terrenos suficientes para la creación de nuevos edificios como tampoco con recursos para ampliar la planta docente. Cambio que posiblemente también se debió a una restricción presupuestaria, a una ausencia de planificación, a un desconocimiento de la situación de las jurisdic-

ciones o a todo lo mencionado. Según se informa en la Memoria del Estado de la Nación del año 2019, el entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología informó que las obras terminadas, con datos de noviembre de 2019, era de 1361 salas (Presidencia de la Nación, 2020).

Según informa el Observatorio Educativo de la UNIPE, “el rubro infraestructura y equipamiento escolar sufrió una de las mermas más severas: de 9.200 millones de pesos en 2018 pasó a 2600 millones en 2019. A esta caída se agrega la fuerte subejecución en 2018, que alcanzó al 30% de la partida. Se trata de una estrategia ‘blanda’ de ajuste, marcada por la relativa invisibilidad en la que se desarrolla” (Observatorio Educativo de la UNIPE, 2019: 78).

Quizá uno de los ejes que pretendió ser marca de la gestión está vinculado a la conectividad y al cambio de paradigma en cuanto a la distribución de equipamiento y capacitación en TICs. En el año 2016, en el marco del Consejo Federal de Educación (Res. N° 294), se resuelve aprobar la implementación del *Plan Nacional de Conectividad Escolar*. En el mencionado Plan el ministerio asume el financiamiento de la infraestructura necesaria para garantizar la conectividad, de acuerdo al estado de avance de cada jurisdicción, haciéndose cargo del costo del servicio de internet durante el primer año de funcionamiento del Programa.

La provisión de conectividad y del servicio de internet fue parte de un proyecto más amplio que pretendía integrar la comunidad educativa en la cultura digital, promoviendo la innovación pedagógica y la calidad de los aprendizajes a partir de la alfabetización digital y de fomentar la apropiación crítica y creativa de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Para ello se implementó el *Plan Nacional Integral de Educación Digital* –PLANIED– (creado por Resolución Ministerial N° 1536-E/2017). El mencionado Plan incluía en su propuesta a los programas *Conectar Igualdad* y *Primaria Digital*, dos programas creados en la gestión anterior.

Luego, en el año 2018 y resuelto por Decreto presidencial N°386, se produce un cambio importante en la lógica de la adquisición y distribución de equipamiento informático. El *Plan Aprender Conectados*, que viene a reemplazar al PLANIED, en su decreto de creación establece modificar el objeto del “PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD.COM.AR”, creado por el artículo 1° del Decreto N° 459 del 6 de abril de 2010, referido a proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria y de los Institutos de Formación Docente. El nuevo Plan se proponía implementar la educación digital, la programación y la robótica para todos los niveles obligatorios –inicial, primario y secundario– y para los Institutos de Formación Docente, estableciendo que se proveería de equipamiento tecnológico a las escuelas; ya no se otorgaría más una computadora por persona. Se pasó a entregar un equipamiento que incluía el Programa de *Primaria Digital* más un kit. Por ejemplo, el Aula Digital Móvil de secundaria contaba de 30 *netbooks*, 5 *kits* de programación, 1 *tablet*, un gabinete estándar y 1 *kit* de robótica o 1 *drone*.

Estos cambios mencionados en cuanto a la conectividad y equipamiento informático fue una de las rupturas más notorias respecto a la gestión anterior; se terminaba con un programa emblema de la gestión kirchnerista como fue el Programa *Conectar Igualdad*. Además, la partida

de fondos destinados a la educación digital sufrió un recorte frontal: “(...) en 2019 contó con la sexta parte de lo que tenía en 2017 en términos nominales, y la décima parte en términos reales” (Observatorio Educativo de la UNIPE, 2019: 78). Sin embargo, durante este período hubo acciones que mantuvieron una cierta continuidad con las políticas implementadas en la etapa de gestión del FPV, aunque con variaciones que visibilizan la impronta de las nuevas autoridades. Entre estas líneas podemos mencionar las becas de grado y posgrado, el Plan FinEs, algunas líneas de socioeducativa como Coros y Orquestas, Parlamento Juvenil, y acciones enmarcadas en la Ley de Educación Técnica implementadas por el INET. De todas formas, ninguna estuvo exenta de la disminución de su presupuesto y del alcance de su implementación.

En suma, según analiza Laura Rodríguez, a lo largo de la gestión se observa una marcada desfinanciación y descentralización de las políticas socioeducativas, de jerarquización desproporcionada de la evaluación, de reorientación de los sentidos de la formación docente y de los principales lineamientos que inspiraban la enseñanza de las nuevas tecnologías (Rodríguez, 2017). Se podría agregar la introducción de valores vinculados con el mundo empresarial, claramente evidenciado en la iniciativa *Compromiso por la Educación*, y con la apertura del sistema educativo a distintos tipos de negocios del sector privado (a través de convenios y contratos) (Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde, 2018). Estas decisiones provocaron un faltante importante de equipamiento informático en manos de alumnos/as, principalmente de sectores vulnerables, efecto negativo que se evidencia aún más en tiempos de pandemia.

2. Lo que nos muestra la pandemia: las desigualdades educativas

Desde hace años, la literatura especializada en indicadores socioeconómicos enuncia que América Latina es la región más desigual del planeta. Los principales ejes que estructuran la desigualdad social (el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio), inciden en la magnitud de las brechas de desigualdad, en su permanencia y en su reproducción. Con frecuencia, las múltiples dimensiones de la desigualdad se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, afectando particularmente a determinados grupos de población.

América Latina y el Caribe viene de un período de bajo crecimiento y, sobre todo, de alta desigualdad y vulnerabilidad, con tendencias crecientes en la pobreza y pobreza extrema, un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular. Se estima que las medidas de cuarentena y distanciamiento social profundizarán este desempeño, aumentando el desempleo en más de 11 millones de desocupados respecto de 2019, deteriorando el número de personas que habían logrado acceder a las clases medias y reduciendo los ingresos laborales de las personas y de los hogares (CEPAL, 2020).

Las desigualdades educativas en la región han sido largamente estudiadas (SITEAL, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, BID, CEPAL). Aunque en los últimos veinte años, los

países latinoamericanos han avanzado en la expansión de sus sistemas educativos y la proporción de niños y niñas que iniciaron sus trayectorias escolares durante la primera infancia y finalizaron el nivel medio aumentó en forma considerable en prácticamente todos los países de la región y se redujeron las brechas de desigualdad asociadas a la condición socioeconómica, étnica y al área geográfica de residencia, éstas son aún muy pronunciadas.

En la Argentina, la pobreza afecta actualmente al 35,4% de la población urbana del país, en un contexto en el que el ingreso familiar promedio del 10% más rico de la población es 20 veces más elevado que el del 10% más pobre (INDEC, 2019). A la vez, en el campo educativo existen desigualdades territoriales de larga data. En el nivel inicial, la sala de 4 años posee una tasa neta de escolarización de 85,6% en el total país, pero con 30 puntos de distancia entre la provincia con cobertura de 107% (Tierra del Fuego) y de 70,8% (Salta). Mientras que la brecha se amplía a 62,1 puntos en la sala de 3 años del Nivel Inicial (CABA con una tasa del 68,1 y Mendoza con una del 6,0).

Cuadro 1.
Tasa neta de escolarización de sala de 3 años², según división político territorial. Año 2017.

División Político Territorial	Tasa
Total país	42,2
Ciudad de Buenos Aires	68,1
Buenos Aires	63,7
Catamarca	35,5
Córdoba	32,6
Corrientes	21,0
Chaco	23,1
Chubut	45,2
Entre Ríos	29,3
Formosa	12,1
Jujuy	31,0
La Pampa	22,2
La Rioja	55,0
Mendoza	6,0
Misiones	13,7
Neuquén	13,9
Río Negro	26,9
Salta	12,7
San Juan	11,5
San Luis	19,0
Santa Cruz	50,2
Santa Fe	27,8
Santiago del Estero	56,7
Tucumán	16,7
Tierra del Fuego	50,3

Fuente: Relevamiento Anual 2017, DIIE, MECCyT. Estimaciones y Proyecciones de Población 2010-2040. INDEC.

2 Tasa neta de escolarización de sala de 3 años: Porcentaje de alumnos de 3 años de edad matriculados en Sala de 3 años del Nivel Inicial de la Educación Común y Especial sobre la población de esa misma edad.

La brecha territorial continúa en el nivel secundario en donde la tasa neta de escolarización, en el año 2017 para el total País, es de 90,5 habiendo varias provincias que superan esa media (CABA, Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, La Pampa, Misiones, Río Negro, Tucumán y Tierra del Fuego), mientras que Santiago del Estero apenas alcanza el 76,1%. La tasa de egreso de los niveles primario y secundario, aun cuando incluyen a alumnos con experiencias de años repetidos en su trayectoria previa, también visualiza las distancias territoriales.

Cuadro 2.
Tasa de egreso por nivel educativo³, según
división político-territorial. Año 2017

División Político Territorial	Estructura Educativa	Primaria	Secundaria
Total país		96,7	50,8
Ciudad de Buenos Aires	7-5	100,0	58,3
Buenos Aires	6-6	98,5	53,1
Conurbano	6-6	96,7	51,0
Resto del Bs As	6-6	101,5	56,8
Catamarca	6-6	100,4	58,4
Córdoba	6-6	100,2	51,0
Corrientes	6-6	87,7	54,5
Chaco	7-5	85,4	45,1
Chubut	6-6	99,2	54,9
Entre Ríos	6-6	94,0	47,6
Formosa	6-6	93,1	45,8
Jujuy	7-5	102,3	48,4
La Pampa	6-6	101,3	55,1
La Rioja	7-5	97,4	65,6
Mendoza	7-5	98,6	50,6
Misiones	7-5	89,8	40,7
Neuquén	7-5	100,1	55,4
Río Negro	7-5	103,1	53,8

3 Tasa de egreso: Porcentaje de alumnos matriculados en el 1er año que logran culminar todos los años de estudio del nivel sin importar la cantidad de repeticiones posibles.

División Político Territorial	Estructura Educativa	Primaria	Secundaria
Salta	7-5	96,4	42,7
San Juan	6-6	94,1	49,5
San Luis	6-6	87,0	58,5
Santa Cruz	7-5	69,4	35,7
Santa Fe	7-5	95,8	46,4
Santiago del Estero	7-5	91,6	50,1
Tucumán	6-6	97,9	43,1
Tierra del Fuego	6-6	100,7	60,3

Fuente: Relevamientos Anuales 2017 y 2018, DIEE, MECCyT.

Esta desigualdad inicial de ingresos que poseen las familias impacta en los resultados que obtienen los estudiantes en los operativos de evaluación. Los factores asociados al mejor o peor desempeño escolar corresponden con el mayor o menor ingreso del hogar y el nivel educativo de los padres. Así, los resultados del operativo Aprender 2018, para el 6to grado de primaria, muestran que:

En Lengua, las mujeres alcanzan mayores resultados que los varones y la relación se invierte en Matemática, en concordancia con las tendencias analizadas en estudios nacionales e internacionales. Las diferencias en los niveles de desempeño entre estudiantes que pertenecen a hogares de distinta condición de migración son bajas: los que pertenecen a hogares no migrantes alcanzan niveles de desempeño levemente más altos en Lengua y Matemática que sus pares que pertenecen a hogares migrantes. En tanto, las diferencias en logros educativos entre estudiantes según la condición indígena de los hogares son más amplias en ambas áreas evaluadas: los estudiantes en hogares no indígenas alcanzan en mayor proporción los niveles Satisfactorio y Avanzado. Con respecto a factores escolares analizados, se registra que cuanto más temprana es la asistencia al nivel inicial, mayores son los resultados tanto en Lengua como en Matemática. Lo mismo sucede cuando se compara entre estudiantes que asistieron y que no asistieron al nivel inicial. En lo que respecta a la repitencia, no se observan brechas importantes entre quienes han repetido sólo una vez y quienes repitieron dos veces o más, sino que las diferencias se observan entre quienes no repitieron y quienes sí lo hicieron. Entre los estudiantes que nunca repitieron hay un mayor porcentaje en el nivel Avanzado y Satisfactorio y un menor porcentaje Por debajo del nivel básico, en comparación con los estudiantes que repitieron una o más veces (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología “Aprender”, 2018: 61).

En Lengua, un 64% de los estudiantes de escuelas localizadas en territorios de alta vulnerabilidad logra alcanzar niveles de desempeño Satisfactorio y Avanzado. Este porcentaje aumenta a un 71,3% entre los estudiantes de escuelas de territorios con vulnerabilidad media y a un 81,6% entre los estudiantes de establecimientos que poseen una baja vulnerabilidad.

En el caso de los niveles de desempeño en Matemática, un 48,2% de los estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en un radio censal de alta vulnerabilidad alcanzan los niveles Satisfactorio y Avanzado. Este porcentaje se incrementa a un 51,5% entre los estudiantes que concurren a establecimientos en zonas de vulnerabilidad media, y a un 63,6% entre aquellos que forman parte de instituciones de baja vulnerabilidad. La brecha en el nivel Avanzado entre los estudiantes que asisten a escuelas ubicadas en territorios de alta vulnerabilidad y de baja vulnerabilidad es de 8,9 puntos porcentuales.

La pandemia y las medidas de aislamiento que se cristalizan en la cuarentena agudizan estas desigualdades preexistentes. Un detalle de esta situación se describe en el punto siguiente.

3. Los desafíos de la educación obligatoria durante y luego del COVID-19

3.1. Situación al inicio del ASPO

De acuerdo a datos de la UNESCO⁴, a fines de abril 35 países de la región habían decidido suspender las clases en todos los niveles educativos, afectando a más de 115 millones de alumnos desde el nivel preescolar hasta el terciario (UNESCO, 2020).

Al igual que gran parte de los países, el 16 de marzo de 2020, la Argentina suspendió el dictado de clases presenciales en todos los establecimientos educativos, afectando a más de 12 millones de estudiantes y un millón de docentes de los niveles obligatorios.

Entre el 8 y el 15 de abril de 2020, UNICEF realizó la *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana*. A través de un cuestionario con 129 preguntas aplicadas vía telefónica, la muestra abarcó 2.678 hogares con niñas, niños y adolescentes residentes en áreas urbanas de la Argentina, con representación nacional y regional.

En lo que respecta a la dimensión Educación, los resultados de la encuesta revelan que:

(...) el 81% de los hogares con niños, niñas y adolescentes tiene actividades y tareas escolares durante la cuarentena. Se advierten algunas pequeñas diferencias regionales con valores algo menores a la media nacional: AMBA 78,7%; Patagonia 77,4% y el NEA con 76,3%, y la región de CUYO con valor por encima: 84%.

4 La UNESCO generó una página web con datos dinámicos mostrando el cierre de escuelas causados por el COVID-19. Véase: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

(...) En los hogares donde solo habitan menores de 6 años (edad teórica de asistir al nivel inicial) el porcentaje que informa tener tareas escolares se reduce a 43%. En cambio, cuando al menos uno de los miembros del hogar tiene entre 6 y 12 años (edad teórica correspondiente a la educación primaria) los valores aumentan notoriamente: 97% de los hogares señalan que los niños y niñas tienen tarea escolar. Porcentajes también muy elevados se observan en los hogares con adolescentes entre 13 y 17 años (92%), es decir, la edad en la que se espera que cursen la educación secundaria (UNICEF, 2020: 10).

La encuesta también identificó la frecuencia en que los hogares con NNyA tienen tarea (64% tiene tareas para hacer todos los días; 29% entre 3 y 4 días); y la relación del vínculo entre escuela y familias: 8 de cada 10 hogares informan que están en contacto con las instituciones educativas.

En cuanto al apoyo en el hogar a las tareas escolares de los NNyA, la tarea es realizada preferentemente por las madres (68%), o por ambos progenitores (16% de los hogares). En los hogares de menores ingresos el apoyo recae aún más en las madres (76%), mientras que la presencia de los padres en esta función disminuye (10%) (UNICEF, 2020).

Una de las dificultades que la encuesta visibiliza es el acceso a recursos tecnológicos ya que el 18% de las y los adolescentes declaran no tener acceso a internet y el 37% no cuenta con *Tablet*, *notebook* o PC (UNICEF, 2020).

Si bien estos datos se refieren a hogares urbanos con NNyA, se estima que en las zonas rurales⁵ estos valores aumentan: hay menor conectividad y acceso a recursos tecnológicos, las distancias no permiten la sostenibilidad de la cercanía con la comunidad educativa por lo que se amplía la frecuencia en la asignación de tareas por parte de los docentes; y el grado de escolaridad formal de los adultos mayores del hogar es menor al de centros urbanos, lo que dificulta el acompañamiento en las tareas escolares.

Si bien 21 de los países de la región (CEPAL, 2020) han establecido formas de continuidad de los estudios a distancia, la principal preocupación es que esta modalidad virtual acentúa las brechas de aprendizaje entre los alumnos de las escuelas públicas y las privadas, en detrimento de la población de menores recursos. Al igual que aquellos alumnos de poblaciones rurales y/o aborígenes. Estas poblaciones poseen un acceso limitado o nulo a dispositivos tecnológicos e Internet, vive en condiciones de hacinamiento y los adultos presentan menores niveles educativos que limitan el acompañamiento y apoyo a las actividades escolares.

El operativo *Aprender 2018* señala que el 19% de los estudiantes de 6º año del nivel primario no tiene internet en su hogar. En algunas jurisdicciones, más de un tercio de los estudiantes no tienen conectividad: Santiago del Estero (41%), Formosa (38,1%), Catamarca (35,3%), Misiones (34,8%), San Juan (35%) y Corrientes (33,3). En ese mismo operativo, el 76,6% de

5 El 8,7% del total de la matrícula de educación común de los niveles inicial, primario y secundario asiste a establecimientos del ámbito rural (Ministerio de Educación y Deportes, 2017).

los alumnos afirma tener computadora en su vivienda. La brecha entre los alumnos de nivel socioeconómico alto y bajo es de 70 puntos porcentuales. En las provincias con menor acceso a la tecnología, como Formosa y Santiago del Estero, esta diferencia es de casi 80 puntos (MECCyT “Aprender”, 2018).

3.2. Las primeras medidas

Ahora bien, respecto de la educación, ¿qué hicieron los gobiernos en los primeros momentos de la suspensión de clases? Por un lado, comenzaron con definiciones más integradoras, con el objeto de reorientar las políticas educativas adecuándolas al nuevo contexto de emergencia; asimismo tomaron medidas vinculadas a la continuidad educativa; a brindar apoyo a docentes, estudiantes y sus familias y al cuidado de la salud.

Siguiendo a Cardini, D’Alessandre y Torre (2020), los gobiernos provinciales y nacional asumieron cinco tipos de iniciativas:

El primero está asociado al desafío de que los estudiantes sigan accediendo a contenidos pedagógicos a través de tecnologías digitales, televisión, radio y la distribución de materiales impresos. El segundo concentra las acciones vinculadas con la ampliación de infraestructura digital, para aumentar las oportunidades de acceso a estos contenidos y promover mayor interacción entre docentes y estudiantes. Un tercer grupo de respuestas está orientado al acompañamiento de los docentes en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio: ofrecen capacitación en el uso pedagógico de las tecnologías digitales y abren espacios de consulta y escucha activa. El cuarto grupo de acciones apoyan la inclusión educativa, ampliando el servicio de alimentación escolar y ofreciendo orientaciones a las familias para que logren acompañar el proceso educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Por último, un quinto foco de respuestas introduce modificaciones en la organización escolar para garantizar la continuidad pedagógica en un ciclo escolar irregular (Cardini, D’Alessandre y Torre, 2020: 5).

A los pocos días de suspendida la presencialidad escolar, el Ministerio de Educación nacional presentó el programa “Seguimos Educando”, a través del cual se puede acceder a materiales educativos destinados a los alumnos y docentes de los tres niveles obligatorios. Esta iniciativa revalorizó el portal Educ.ar, reorganizó las grillas de los medios públicos (la Televisión Pública y emisiones radiales) e imprimió y distribuyó materiales (cuadernillos) con actividades pautadas para cada grado y nivel educativo.

Por otra parte, todas las provincias desarrollaron plataformas para distribuir contenidos digitales. Muchas de estas herramientas se montan sobre plataformas preexistentes, las fortalecen y amplían su alcance (Cardini *et al.*, 2020). De todos modos, las provincias complementaron la virtualidad con la difusión de contenidos propios por televisión y radio y el diseño y distribu-

ción de cuadernillos y materiales impresos (tanto de producción propia como los elaborados por Nación).

El 30 de junio se sancionó la Ley N°27550 (modifica el artículo 109 de la Ley 26.206 de Educación Nacional) que permite los estudios a distancia de manera excepcional para menores de dieciocho (18) años cuando la escolaridad presencial –total o parcial– sea inviable, y únicamente en caso de epidemias, pandemias, catástrofes o razones de fuerza mayor que impidan la concurrencia a los establecimientos educativos.

La segunda iniciativa de los gobiernos (Cardini *et al.*, 2020) está vinculada al fortalecimiento de la conectividad y ampliación de la infraestructura digital. El Ministerio de Educación de la Nación firmó un acuerdo con el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), que facilita la navegación gratuita de contenidos educativos en todo el país a través de las tres empresas más importantes de telefonía celular e inició la entrega de 135.000 *netbooks* y *tablets* que permanecían almacenadas, sin haber sido entregadas. Mientras que algunas provincias están gestionando licencias de uso de plataformas y servicios informáticos.

En cuanto al acompañamiento a los docentes, el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) amplió la oferta e inscripciones a los cursos virtuales de formación, al igual que lo hicieron las provincias con sus propias plataformas digitales. Algunas pocas provincias también avanzaron en espacios de escucha activa, contención y asesoramiento para los directivos y docentes.

Los gobiernos provinciales continuaron con acciones de apoyo a la inclusión al sostener los comedores escolares mediante viandas u otro formato de entrega de alimentos; habilitaron canales de comunicación permanente con las familias para que estas puedan acompañar a los estudiantes; relevaron los hogares sin conectividad; articularon con los municipios para detectar e informar las necesidades de las familias con niños en edad escolar, etcétera. Al mismo tiempo, se activaron distintos dispositivos de acompañamiento ya existentes o nuevos para suplir el cierre de las escuelas: equipos de orientación, mesas de ayuda, reuniones institucionales, etcétera.

Finalmente, el quinto eje de acciones refiere a las modificaciones en la organización escolar. En este punto, las provincias avanzaron con mesas de exámenes que tomaron un formato virtual; dispusieron de regímenes de promoción acompañada para estudiantes de la secundaria que adeudaran hasta cuatro materias; etcétera. Estas iniciativas fueron respaldadas por la Resolución del Consejo Federal de Educación N°363/20, “Orientaciones para los procesos de evaluación en el marco de la continuidad pedagógica”, que promueve y reconoce la necesidad de enfatizar procesos evaluativos de carácter formativo, de mutuo enriquecimiento para docentes, alumnas y alumnos, vinculados al contexto y situación particular en que se encuentran los estudiantes (accesibilidad, recursos, procesos y tiempos personales de aprendizaje).

Tanto las iniciativas mencionadas como las medidas concretas que implementan los gobiernos, ya sea a nivel nacional como jurisdiccional, requirió y requiere de la participación activa y responsable de la comunidad docente. A continuación, un breve repaso del impacto del COVID-19 en el cuerpo docente.

3.2.a) La resignificación del trabajo docente

Entre el 2 y el 12 de abril el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) realizó una encuesta nacional, “Contanos para Cuidarte”, que se efectuó en todo el país a través de las redes sociales. La misma abarcó a más de 8.000 docentes privados de los niveles maternal, inicial, primario, secundario, terciario y universitario. A tres semanas de iniciada la suspensión de clases presenciales, los resultados de la encuesta muestran que:

(...) el 63% de los y las maestras y profesoras le dedican a las tareas docentes más de 5 horas por día. Dentro de este grupo, un 30% trabaja más de 8 horas diarias mientras que un 33% dedica entre 5 y 8 horas diarias a la actividad docente (...). Y un 47% de las y los docentes encuestados manifestó que trabaja más horas de las habituales (SADOP, 2020: 3).

La encuesta arroja que a 3 ó 4 semanas de iniciado el trabajo virtual para el conjunto de los docentes, un 44% de las y los maestros no logran hacer un corte en su trabajo y desconectarse. Esto se complejiza especialmente en la “utilización de nuevas tecnologías –TICS– para las cuales muchas veces no se sienten preparados, planificar las clases, seleccionar el material, adaptar los contenidos, elaborar trabajos prácticos y corregir, también deben considerarse a la hora de analizar esta carga” (SADOP, 2020: 5).

Otras limitaciones se evidencian en el trabajo virtual del colectivo docente: un 63% dice que tiene que compartir dispositivos electrónicos (computadora, celular, *tablet*, impresora, etcétera) con otros u otras integrantes de la familia (SADOP, 2020).

Por otra parte, el estudio muestra el impacto de la pandemia en la salud laboral a través de factores mentales, físicos y psicosociales: “Es importante destacar los docentes que padecieron ‘muchas veces’ estos malestares en las últimas dos semanas: un 39% tuvo dificultades en el dormir, un 32% angustia y ansiedad, 30% sufrió tensión, molestia, irritabilidad, y un 26% dolores de cabeza, migrañas” (SADOP, 2020: 14).

La presión por esta modalidad de trabajo también es expresada en la “Encuesta sobre miradas y experiencias docentes en el nivel secundario en la CABA y provincia de Buenos Aires”, realizada *on line* desde el 9/4 hasta el 5/5. La investigadora del CONICET, Analía Inés Meo describe que las narrativas de los/as docentes también se refieren a las alteraciones del tiempo desencadenadas por la virtualización: varios reconocieron que el ritmo de trabajo y las demandas eran “frenéticas” al comienzo del aislamiento obligatorio. Para algunos, las cosas comenzaron a calmarse después de dos o tres semanas. Para otros, la intensificación del trabajo y la aceleración del tiempo continúa. “No preparado”, “estresado”, “ansioso”, “bajo presión”, “preocupado por los estudiantes”, “abrumado”, “no saber qué hacer” y “sobrecargado de trabajo” fueron algunas de las expresiones utilizadas por los/as docentes para definir cómo viven este “momento difícil”. Durante el confinamiento, los/as docentes trabajan más horas que las habituales y durante una jornada

laboral con límites poco claros. Algunos también se refirieron al acto cotidiano de malabarismo entre el trabajo y el cuidado de los/as niños/as en sus hogares (Meo, 2020).

3.3. Los efectos del alargamiento del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio

A medida que se extiende el período de aislamiento, los medios de comunicación y las redes sociales dejan entrever el cansancio de padres, docentes y NNyA. A la vez que se revaloriza el rol y tarea del docente, también se hace evidente las dificultades de los padres para acompañar a los niños en las tareas escolares. Algunos padres sostienen que mucho de lo que se está haciendo para sostener la escolaridad es autogestivo, a cargo de padres y madres en contacto con los docentes; se enumeran los casos de familias con escasez de recursos tecnológicos (y aun cuando los hubiere, se comparten entre varios miembros); se relatan la dispersión y falta de concentración de los alumnos:

(...) si bien al comienzo de la cuarentena los chicos respondían mejor a la idea de que no estaban de vacaciones sino continuando su escolaridad por otros medios, la sensación ahora es confusa. Ya no es tan fácil convocarlos, en nombre de “la escuela”, a sentarse cada día a hacer deberes y que suene real (Yuszczuk, 2020).

También el cansancio se refleja en los docentes. Distintos testimonios dan cuenta de las limitaciones de los docentes en la virtualización, el aumento de la carga horaria mayor a la jornada laboral en la escuela, la desorganización institucional, la multiplicidad de tareas, dificultad para diseñar estrategias pedagógicas en modo virtual para grupos diferenciados, etcétera.

Otros actores vinculados a la educación como los organismos internacionales también están analizando las consecuencias de la suspensión de clases y diseñando propuestas para el regreso a las aulas.

Para la CEPAL, las preocupaciones rondan en torno al riesgo de abandono escolar, inserción laboral de los jóvenes y la salud mental de NNyA.

(...) Si el período de suspensión es muy largo, aumentará el riesgo de abandono escolar, particularmente para los afectados por la caída drástica de los ingresos familiares. Aumenta también el riesgo para la salud mental de los niños, niñas y adolescentes a raíz del confinamiento y el estrés familiar. (...). En una situación de aumento del desempleo y restricción de los presupuestos familiares, la población joven enfrentará un escenario más adverso respecto de sus oportunidades de continuidad educativa e inserción laboral, lo que impactará en sus trayectorias de inclusión social y laboral, especialmente entre aquellos que pertenecen a los estratos de ingresos bajos (CEPAL, 2020: 6-7).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pone el acento en la salud de los NNyA. Existe preocupación sobre los efectos negativos sobre la salud física y mental de los niños durante la cuarentena (físicamente menos activos, patrones de sueño irregulares y dietas menos saludables, falta del contacto personal con compañeros de clase, amigos y maestros). Y también sugiere focalizar en la atención de las familias:

(...) En la situación actual de confinamiento, millones de madres y padres deben asumir el rol de promotores del desarrollo de sus hijos. Es así, que las prácticas de cuidado y crianza se vuelven particularmente cruciales. Muchos programas mantienen el contacto regular con sus familias usuarias a través del monitoreo de la salud y bienestar de los niños vía telefónica o enviando las actividades que se desarrollarían en la visita domiciliaria a través de videos enviados por WhatsApp, entre otros (López Boo, Hincapié y Rubio-Codina, 2020).

Los sindicatos, docentes y estados están sosteniendo estas actividades sabiendo que será “por un tiempo” que cada vez se hace unas semanas más largo. Y todos estos actores están pensando en el día del regreso a la escuela.

¿Se redefinirá el rol docente post pandemia? ¿Cómo se volverá a la presencialidad? ¿Habrá otros modos de enseñar? ¿Están preparados los edificios para recibir a todos los estudiantes?

3.4. Las estrategias para la vuelta a la escuela

Gran parte de los organismos internacionales están identificando lineamientos necesarios para considerar al momento de la “vuelta a clases”. UNICEF, UNESCO y el Banco Mundial presentaron un “*Marco para la reapertura de las escuelas*” en el que se enumeran una serie de directrices para acompañar la vuelta a clases con el fin de evaluar la preparación de las instituciones y orientar la planificación. El documento prioriza la educación de todos los NNyA, en especial los más vulnerables entre quienes aumentan las probabilidades de que no regresen a la escuela una vez que éstas se reabran. Además, se señalan los riesgos para esta población al interrumpirse otros servicios esenciales que prestan las escuelas: alimentación, vacunación, apoyo a la salud mental, entre otros. Se sostiene que la apertura de las instituciones educativas debe ser progresiva, priorizando la asistencia de los sectores más vulnerables.

Todo proceso de reapertura requiere de análisis y planificación. De acuerdo al documento marco mencionado en los párrafos anteriores,

Cuando se haya determinado qué escuelas se van a reabrir, deberán utilizarse seis dimensiones claves para evaluar su preparación y orientar la planificación: políticas, financiación, operaciones seguras, aprendizaje, atención a los niños más marginados, y bienestar/

protección. Las consideraciones de política y los requisitos financieros crean conjuntamente el entorno necesario para apoyar las demás dimensiones (UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2020).

Este proceso necesita ser contextualizado, con medidas que deben ser adaptables y adaptarse, así como flexibles para atender colectivamente las necesidades y condiciones locales, especialmente en escuelas que atienden a poblaciones con múltiples privaciones (como alta densidad poblacional, escasez de agua, conflictos, etc.). Una vez reabiertas las escuelas es importante:

Vigilar activamente los indicadores de salud y dedicar particular atención al bienestar y a la protección. Reforzar la pedagogía, adaptar la educación a distancia a una modalidad combinada de enseñanza y aprendizaje, e incorporar conocimientos sobre la transmisión y la prevención de la infección (UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2020).

Como mencionamos al comienzo de este capítulo, en la Argentina el nuevo gobierno iba por su tercer mes de gestión cuando surgió la necesidad de implementar el ASPO y la consecuente suspensión de clases. Desde el Ministerio de Educación de la Nación se venía trabajando en el diseño de un Plan Educativo Anual Federal (PEAF) y se habían propuesto orientaciones para que las provincias elaboren el Plan Educativo Anual Jurisdiccional (PEAJ)⁶. Las orientaciones colaboran en encuadrar objetivos y acciones que se tornan prioritarias para sostener, acompañar y garantizar la continuidad pedagógica desde los programas y propuestas presentes en los objetivos del PEAF 2020, diferenciando entre estrategias y dispositivos que se van a desarrollar en dos tiempos identificables: aquellas que se desarrollan durante el aislamiento (a) y las que deben comenzar a pensar y diseñarse para el retorno a las clases presenciales (b) con la meta de lograr la continuidad pedagógica de todos los/as alumnos/as del sistema educativo para lo cual será preciso anticipar acciones que permitan que al regresar las clases presenciales, estemos en condiciones de sostener las trayectorias y recuperar a quienes por diversos motivos no hayan podido sostener el vínculo con la escuela.

Las prioridades de las acciones sugeridas por el MEN se orientan a diseñar estrategias para atender a estudiantes con trayectorias discontinuas; estudiantes que están por concluir la primaria o secundaria; estudiantes de 1er año primaria y 1er año de secundaria; atender y acompañar los

6 Este ejercicio de planificación educativa nacional y jurisdiccional es de larga data en el sistema de la gestión educativa. Los antecedentes más relevantes se iniciaron en el año 2006 con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y posteriormente con la Ley de Educación Nacional, la firma de Convenios bilaterales para dar cumplimiento a la primera, la aprobación –en el marco del Consejo Federal de Educación– de planes de educación obligatoria (2007-2011 y 2012-2016) y el diseño de planes operativos anuales integrales (POAI 2016-2019).

desiguales procesos de aprendizaje durante el ASPO; priorizar la acción territorial en barrios/comunidades/localidades de mayor riesgo educativo, desigualdad y vulnerabilidad social; generar espacios de intercambio, fortalecimiento y redes de trabajo con docentes para el momento de retorno a las clases; y fortalecer equipos de intervención para identificar e intervenir en situaciones de vulneración de derechos de NNyA.

El Ministerio también está diseñando proyectos de investigación que brindarán información para diseñar y/o adoptar nuevas políticas educativas, tales como el *Proyecto de indagación exploratoria: Los sentidos en torno a la “continuidad pedagógica” en un contexto de reconfiguración social. Un estudio exploratorio* y el informe “*Relevamiento de iniciativas jurisdiccionales de continuidad pedagógica en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio*”. La finalidad es brindar insumos y evidencias para la toma de decisiones, la planificación del retorno a clases y la reorganización de las actividades educativas, en el marco de la responsabilidad concurrente que tienen el Estado Nacional y los Estados jurisdiccionales por la garantía del derecho a la educación en la Argentina.

Finalmente, a inicios de julio 2020 el conjunto de los ministros provinciales aprobó en el Consejo Federal un Protocolo Marco⁷ que establece un conjunto de pautas mínimas de trabajo que promueven un ordenamiento en las actividades inherentes al retorno a las clases presenciales, basadas en criterios sanitarios y de higiene y seguridad, así como de organización escolar y pedagógica.

Conclusiones

La pandemia por causa del Coronavirus ha impactado de manera global y simultánea al conjunto de los países como ninguna otra situación anterior en la historia de la humanidad. La gran mayoría de los servicios educativos se han visto afectados, impactando más negativamente en las poblaciones rurales, de escasos recursos y sin acceso a insumos tecnológicos.

La pandemia acrecienta las desigualdades existentes intra e inter países. Pero, a la vez, puede convertirse en una oportunidad para que los Estados y las comunidades educativas generen nuevas políticas y herramientas para atender a estas inequidades, resignifiquen los modos de enseñar y aprender a través de nuevos procesos colaborativos, se generen otros mecanismos de cuidado (laboral, de higiene, sanitario, de espacios, de organización escolar), tanto de los alumnos como del personal educativo y se promuevan acciones novedosas para atender a las necesidades de la totalidad de los actores del sistema educativo. O, incluso, podemos apreciar este momento como

7 Protocolo marco y Lineamientos federales para el retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los Institutos superiores. Resolución del Consejo Federal de Educación N° 364 del 2 de julio de 2020.

una oportunidad excepcional para permitirnos pensar “otra escuela”, introduciendo cambios que hasta el momento se proyectaban, pero no se lograban incorporar a una comunidad con costumbres muy arraigadas. Ya que la pandemia, el ASPO, trastocaron nuestras costumbres; puede ser un momento oportuno para implementar nuevas propuestas.

Referencias bibliográficas

- Cardini, A., D’Alessandre, V. y Torre, E. (2020). *Educación en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/05/Cardini-DAlessandre-y-Torre-mayo-de-2020-Educacion-en-tiempos-de-pandemia-WEB.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19*. Núm. 3, 12 de mayo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf.
- Decreto N° 386 de 2018. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se crea el Plan “Aprender Conectados” como una propuesta integral de innovación pedagógica y tecnológica. 27 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-386-2018-309610>.
- Decreto N° 459 de 2010. [Poder Ejecutivo Nacional]. Por el cual se crea el Programa “Conectar Igualdad. Com. Ar” de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. 6 de abril de 2010. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-459-2010-165807>.
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: Internacional de la Educación y CTERA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. [Condiciones de vida. Vol. 3, Núm 13]. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf
- Ley N° 26.206 de Educación Nacional de 2006. InfoLEG: Información legislativa y documental, Buenos Aires, Argentina, 14 de diciembre de 2006. Modificada el 30 de junio de 2020 por la Ley N° 27.750.
- López Boo, F., Hincapié, D. y Rubio-Codina, M. (2020). El alto costo del COVID-19 para los niños. *Enfoque Educación*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/educacion/es/costodelcovidninios/>.
- Meo, A. I. (2020). Impact of COVID-19 on secondary school teaching in argentina. *Discover Society*. Disponible en: <https://discoversociety.org/2020/05/06/impact-of-covid-19-on-secondary-school-teaching-in-argentina/>.

- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). *Plan Nacional de Formación Docente 2016/2021*. Instituto Nacional de Formación Docente. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005991.pdf>.
- Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). *Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende"*. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005360.pdf>.
- Ministerio de Educación y Deportes (2017). *Principales cifras del sistema educativo nacional*. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005678.pdf>.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (2018). *Aprender: Informe Nacional de Resultados / 6º año nivel primario*. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006420.pdf>.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (2019). *Anuario Estadístico Educativo 2018*. 1a Ed. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario-estadistico-datos-2018-web.pdf>.
- Observatorio Educativo de la UNIPE (2019). *Ajuste duro y ajuste blando*. En L. Garbarino y D. Rosenberg (Comps.). *El Atlas de la educación: entre la desigualdad y la construcción de futuro* (pp.78 - 79). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Presidencia de la Nación (2020). *Memoria Detallada del Estado de la Nación 2019*. Jefatura de Gabinete de Ministros, 1 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>.
- Resolución N° 294 de 2016 [Consejo Federal de Educación]. Por la cual se avala la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de implementar el Plan Nacional de Conectividad Escolar. 27 de octubre de 2016. Disponible en: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res16/294-16.pdf>.
- Resolución N° 363 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Por la cual se aprueba, atendiendo a los contextos y realidades jurisdiccionales, las "orientaciones para los procesos de evaluación en el marco de la continuidad pedagógica" en el marco de la implementación y extensión del ASPO. 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/consejofederaleduccion/documentos/resoluciones>.
- Resolución N° 364 de 2020. [Consejo Federal de Educación]. Por la cual se aprueba el Protocolo marco y lineamientos federales para el retorno a clases presenciales en la educación obligatoria y en los institutos superiores. 02 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/consejofederaleduccion/documentos/resoluciones>.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Rodríguez, L. (2017). "Cambiamos": la política educativa del macrismo. *Question/Cuestión*. 1 (53), 89-108. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3699>.

- SADOP Nación. (2020). *Resultados de la Encuesta Nacional “Contanos para cuidarte”*. Bs.As., 5 de mayo de 2020.
- SITEAL-UNESCO (2019). *Documento Eje, Inclusión y Equidad Educativa*. Documento de Eje, mayo de 2019. Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_inclusion_y_equidad_20190525.pdf.
- Terigi, F. (2016). *Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Stiftung Argentina, Análisis N° 16, diciembre de 2016. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueos/argentinien/13019.pdf>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). (2020). ¿Cómo estás aprendiendo durante la pandemia de COVID-19? París: Recursos: Mapas Interactivos. Interrupción educativa y respuesta al COVID-19. Disponible en: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>
- UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. (2020). *Marco para la reapertura de las escuelas*, abril de 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/documents/marco-para-la-reapertura-de-las-escuelas>.
- UNICEF -Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-. (2020). *Encuesta COVID-19 - “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana”*. Informe sectorial: Educación, mayo de 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/covid-19-unicef-encuesta-percepcion-poblacion>.
- Yuszczuk, M. (2020). *El síndrome del aula vacía*. Buenos Aires: La Agenda Revista. Disponible en: <https://laagenda.buenosaires.gob.ar/contenido/4217-el-sindrome-del-aula-vacia>.

Ahora que sí nos ven.

Breve recorrido sobre las luchas de las mujeres y diversidades en el mundo sindical argentino

Por Constanza Lupi y Gladys Zena

Introducción

El debate sobre el cruce entre géneros y sindicalismos no es nuevo. A través de la historia las organizaciones de mujeres impulsaron entre sus principales consignas el lema “igual salario por igual trabajo”. La lucha por la igualdad y por el reconocimiento de las tareas invisibilizadas por el patriarcado adquiere diferentes formas y modalidades durante el transcurso del siglo XX y los inicios del siglo XXI. La importancia de las mujeres anarquistas, socialistas y comunistas fue tal, que la conformación de la primera Unión General del Trabajo (1903)¹ las tuvo como parte de su conducción, aunque no se pudo sostener con el tiempo. Otro ejemplo para observar el rol de las mujeres y las identidades sexogenéricas disidentes conduciendo un proceso de lucha fue la Huelga de las Escobas de 1907. Con la frase: “Barramos con las escobas las injusticias de este mundo”, lograron darle una profunda densidad a la protesta que llevaron adelante lxs inquilinxs en la Ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, en los años que se sucedieron estos debates fueron mayoritariamente por carriles separados y fuertemente atravesados por discusiones entre el peronismo (expresión mayoritaria en las filas del movimiento obrero) y el feminismo². El modelo sindical argentino, que se consolidó durante el primer gobierno peronista (1946-1952) se encuentra organizado por una estructura de diferentes ámbitos. Existen los sindicatos de base (que son considerados como ámbitos de primer grado) a los que deben incorporarse las Juntas Internas y Cuerpos de Delegadxs,

1 Para más información, véase: Barrancos, D. (2017). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.

2 “Un feminismo que ellas (peronistas) concebían como “liberal” o “burgués”, desacoplado en términos prácticos de las luchas concretas de la clase trabajadora, desentendido en términos teóricos del esfuerzo por comprender la relación entre patriarcado y capitalismo y, por lo tanto, incapaz de desafiar el destino prescrito a las mujeres trabajadoras” (Díaz y Socolovsky, 2020: 127).

las Federaciones o Uniones (segundo grado) y las Confederaciones o Centrales Sindicales (tercer grado). En este marco, la participación de las mujeres y diversidades en el mundo sindical fue creciendo a partir de su propia militancia, por lo que son cada vez más delegadxs en sus sectores. Aunque esta construcción de referencia no fue visible en la cúpula de los sindicatos, federaciones ni centrales. Estela Díaz y Yamile Socolovsky (2020) sostienen que este reclamo de reconocimiento dentro de las organizaciones sindicales ha sido objeto de una doble negación, “por un lado, la que produce el patriarcado sindical, esto es, la forma cultural hegemónica que ordena, con la división sexual del trabajo en la sociedad, también la división de las tareas, responsabilidades y jerarquías políticas en las organizaciones de la clase trabajadora; pero también aquella que es reproducida por una visión aún predominante, que ignora las contradicciones que tensionan la vida sindical, y refuerza, incluso desde algunos sectores del feminismo, la invisibilización de las mujeres y su lucha dentro de los sindicatos” (2020: 128).

Desde una mirada nacional, los debates de las feministas y las sindicalistas no lograron alcanzar grandes puntos de congruencia. Siempre existieron grupos minoritarios asociados a los sindicatos de base que continuaron creciendo, pero esta articulación recién volvió a adquirir notoriedad y masividad en el siglo XXI en la llamada “cuarta ola feminista” que estamos viviendo y protagonizando. Este movimiento que invade las calles con sus reclamos y globaliza sus demandas tiene como característica (propia del feminismo) la pluralidad de debates y discusiones que la integran entre las cuales se incluye la vinculada al sindicalismo y al trabajo. En términos generales, podemos caracterizar el comienzo de esta nueva oleada feminista como un movimiento que en nuestro país denunció la violencia machista en una masiva convocatoria sin precedentes. Millones de mujeres e identidades sexogenéricas disidentes de la heteronormatividad se unieron bajo la consigna *Ni Una Menos*.

Hacia el interior del mundo sindical los avances que se han experimentado en los últimos años son innegables: mayor participación y visibilización de las mujeres sindicalistas, así como las acciones sindicales en favor de los derechos de las trabajadoras y de la igualdad de género. Sin embargo, aun persisten desigualdades en relación al rol y las posiciones que ocupan los hombres en las estructuras sindicales. Todo explicado por la persistente división sexual del trabajo y del poder que vive nuestra sociedad y una poco efectiva política sindical de igualdad entre los géneros (Godinho Delgado, 2020).

En este capítulo, nos proponemos reflexionar sobre estas temáticas centrándonos en tres experiencias argentinas concretas como la Intersindical Feminista, las movilizaciones del 8M y el espacio de Intersindical Eleva como ejemplos del proceso de transformación que viven las organizaciones sindicales hoy.

La cuarta ola y el movimiento sindical

La llamada “cuarta ola” feminista que se vive en la Argentina desde el 2015 nació de las movilizaciones y demandas del movimiento de mujeres, lesbianas, travestis, trans y no binaries y ha generado transformaciones en la sociedad en general y en los reclamos sindicales y organizacionales en particular (Godinho Delgado, 2009; Estermann, 2016; Arriaga y Medina, 2018; Goren y Prieto, 2020). En este contexto, se fortalecieron las tradiciones feministas dentro de los sindicatos y se generaron nuevas demandas sindicales vinculadas a las desigualdades sexogenéricas. Además, se construyeron puentes con otras organizaciones como las vinculadas al ambientalismo, los pueblos originarios o las situaciones de las trabajadoras migrantes (Goren y Prieto, 2020).

La perspectiva de género en los sindicatos tiene una larga tradición, ya desde la década de los setenta surgen trabajos que dan cuenta de la lucha de las mujeres en el interior de los sindicatos (Estermann, 2020). Se comienzan a estudiar las relaciones entre los diferentes géneros en el interior de los espacios de trabajos, en las organizaciones, sindicatos y en los hogares (Rodríguez, 2020). En coincidencia con el ingreso masivo de mano de obra femenina en los mercados de trabajo asalariado de la región (Godinho Delgado, 2009). En síntesis, esta historia no es nueva, pero creemos que es evidente que el actual ciclo de movilizaciones feministas, de mujeres, lesbianas, travestis, trans y no binaries presenta características propias y habilita nuevos puntos de intervención que llevan a repensar los enfoques de la acción sindical tradicional (Goren y Prieto, 2020).

En el mismo sentido, la historia de las investigaciones sobre esta temática tampoco es nueva. Se retoma el trabajo de Tania Rodríguez quien reconstruye líneas de investigaciones nacionales recientes sobre estas temáticas, unas donde se aborda la inclusión de la perspectiva de géneros en las instituciones sindicales, otras que se concentraron en reflexionar sobre las dinámicas de participación de las mujeres en los sindicatos (Rodríguez, 2020). También destacamos los estudios de Arriaga y Medina (2018) quienes realizan un trabajo exhaustivo y reflexionan sobre las estrategias sindicales para atender la desigualdad de géneros existentes. Estas autoras además dan cuenta del viraje que fueron sufriendo los estudios hacia la institucionalización de una agenda de género en el mundo sindical.

Particularmente, en este trabajo, nos proponemos reflexionar sobre tres ejes que entendemos centrales para analizar el proceso de transformación que viven las organizaciones sindicales en este contexto de alza de movilizaciones del movimiento feminista: i. la revitalización sindical, ii. la reconfiguración del trabajo, y iii. los géneros dentro de las organizaciones. Por un lado, este proceso de visibilización de las discusiones de géneros vino acompañado del proceso de masificación de los debates y reclamos feministas y se produjo en el marco de una incipiente revitalización sindical que se vivía en el país. Entendemos este concepto como un proceso donde se generan formas innovadoras de pensar el sindicalismo, nuevos dirigents y/o repertorios de acción (Azteni y Ghigliani, 2008).

El Estado argentino desde 1998 incorpora una herramienta en la negociación colectiva con los sindicatos, crea en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidad entre varones y mujeres en el mundo del trabajo. Las garantías de participación de las mujeres en el mundo del trabajo fueron promovidas con acciones claves de gestión de políticas públicas. Para que la igualdad y la equidad se traduzca en acciones reales, la transversalización de la perspectiva de género de las políticas públicas fue prioridad y, para ello se necesitaba pensar en la implementación de un plan, tal como lo expone Antúnez (2008): “La equidad de género es uno de los ejes centrales del Programa Nacional de Trabajo Decente y la creación de la CEGIOT, Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo, cuyo objetivo es ahondar la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas del Ministerio”. La CEGIOT tenía entre una de sus funciones la articulación de acciones con organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad propiciando la conformación de dispositivos intersectoriales y redes. Es desde este rol que se planifica con los sindicatos agendas comunes en políticas de género.

Durante la reactivación económica de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner (2003- 2015), las mesas de las Negociaciones Colectivas en el Ministerio de Trabajo y las discusiones paritarias con los sindicatos fueron ejes de la agenda política. Ambos gobiernos entendieron que las mesas de Negociación Colectiva eran garantes de diálogos e instancias de articulación de las agendas sindicales, el Estado y las políticas públicas, es por ello que como dice Antúnez (2008): “la generación de empleo y en particular del trabajo registrado, fortaleció en la dinámica del diálogo social, particularmente, al actor sindical” (Plan Estratégico Formación Continua: Innovación y Empleo Argentina 2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011), diálogo que promovió la incorporación de la transversalización de la perspectiva de género en la gestión sindical.

Como se ha demostrado, el rol del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas que permitan fortalecer la institucionalidad de género y garantizar el pleno acceso a la ciudadanía de las mujeres fue clave en la revitalización de los sindicatos. Y, al mismo tiempo, existe consenso en reconocer la importancia de la incorporación de las mujeres al sindicalismo para lograr su revitalización (Kirton, 2016; Kirton y Healey, 2012 y Victoria Estermann, 2020).

Las demandas feministas hicieron foco en las discusiones en torno al trabajo, tanto productivo como reproductivo. Como sostiene Johanna Maldoban Bonelli la noción clásica de trabajo ha estado asociada preponderantemente al trabajo masculino, dejando de lado no sólo las ocupaciones históricamente feminizadas en el mercado de trabajo, sino también las vinculadas al cuidado y a la reproducción de la vida (2018). En la actualidad, las mujeres e identidades sexogenéricas disidentes somos parte del ámbito público, especialmente del mundo del empleo, sin menguar nuestro protagonismo como cuidadoras en el ámbito doméstico. Esto es definido como crisis de los cuidados ligado a su vez a la crisis de reproducción (Fraser, 2016). Nancy Fraser sostiene “la reproducción social es una de las condiciones que posibilitan la acumulación sostenida

de capital” (2016: 112). La economía capitalista, sostiene Fraser, “se aprovecha sin coste alguno de estas actividades de reposición, prestación de cuidados e interacción que producen y sostienen vínculos sociales” (2016: 113).

Las realizaciones históricas de este vínculo entre producción y reproducción en el capitalismo han ido variando en el tiempo y en el capitalismo financiarizado y globalizador del momento actual, se caracteriza por la deslocalización de los procesos de producción (trasladándose a regiones de bajos salarios), la atracción de las mujeres a la fuerza de trabajo remunerada y la promoción de la desinversión estatal y corporativa en bienestar social (Fraser, 2016). Por todas estas razones, esta temática es parte de los debates feministas y comenzó a estar presente en las asambleas preparatorias del Paro y las movilizaciones del 8M de 2017³ en adelante. Desde ese entonces, se comenzó a incentivar y a movilizar a las mujeres y disidencias para que interrumpieran sus acciones cotidianas dentro de sus hogares y trabajos con el objetivo de visibilizar que somos centrales para la dinámica del capital y del cuidado. Con estas discusiones se demuestra el modo en que lo público y lo privado, lo laboral y lo doméstico, se entrecruzan y combinan para seguir reproduciendo las desigualdades de las mujeres e identidades sexogenéricas disidentes al patrón patriarcal (Díaz y Socolovsky, 2020).

Comienza a ser cada vez más claro que las organizaciones se sostienen porque debajo hay una subestructura de género que se reproduce todos los días en las actividades laborales prácticas. En las entrevistas las mujeres de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) reconocían que eran ellas quienes garantizaban el trabajo sostenido en sus organizaciones, quienes garantizaban las ollas, el trabajo en el campo, la separación de materiales y esto muchas veces no aparece reflejado en la estructura (Bruno y Lupi, 2017).

Cuando se rescata y visibiliza la participación de las mujeres y diversidades se pone en cuestión las concepciones más difundidas que entienden al sindicalismo como un lugar y una práctica de varones (Godinho Delgado, 1990 y Acker, 1990) y al mismo tiempo se revela que los sindicatos no son organizaciones neutras (Acker, 1990), sino que tienen género (Aspiazu, 2014). Si se analizan a las organizaciones como espacios neutros, se desconocen estas problemáticas y parecen ser problemas específicos de esas mujeres o identidades sexogenéricas disidentes cuando en realidad la estructura del mercado laboral, el control sobre el proceso laboral y las relaciones salariales conllevan símbolos de género (Acker, 1990). Es una cuestión de poder, que “está localizado en enclaves masculinos en la cúspide de las grandes organizaciones económicas y estatales” (Acker, 1990: 112).

La dicotomía masculino-femenino establece estereotipos sobre lo que cada género debe ser (Lamas, 1986). Entonces en los materiales se esperan imágenes femeninas para las trabajadoras

3 En el marco de las asambleas que preparan la histórica movilización del 8 de marzo, como Día Internacional de las Mujeres, se planteó y se decidió realizar el primer paro al gobierno neoliberal de Mauricio Macri.

domésticas y masculinas para los campesinos u obreros, aunque en la realidad esto no sea así. Esta no neutralidad también se encuentra presente en el ordenamiento de las secretarías, en el armado de los estatutos y en los referentes de la organización (Bruno y Lupi, 2019). El vínculo entre la masculinidad y el poder es tan obvio que ni siquiera se necesita discutirlo (Acker, 1990), las mujeres siempre se concentran en las partes más bajas de las estructuras organizativas.

El sindicalismo y los feminismos hoy

En este apartado, nos proponemos reflexionar sobre algunos hitos del movimiento feminista argentino teniendo como referencia los ejes analizados en el apartado anterior: revitalizaciones sindicales, concepción del trabajo y organizaciones genéricas.

En los últimos años en nuestro país se visibilizó la violencia machista que vivimos las mujeres y las identidades sexogenéricas disidentes y se constituyó una gran movilización que llenó las calles reclamando “*Ni Una Menos, Vivas Nos Queremos*”. Este simple llamado a la vida trascendió fronteras, organizaciones y, aunque presenta características propias en cada país, llegó a colocar (junto a otros movimientos como “*Me Too*”) al feminismo como subjetividad política en una posición absolutamente novedosa. Esta cuarta ola generó una rápida masificación que se alejó de las antiguas posiciones vanguardistas, para convertirse y apropiarse, de las calles y de las vidas de varias generaciones de mujeres, lesbianas, putos, travestis, trans y no binaries. Este proceso fue posible por una acción colectiva contra las ataduras que vivimos, el patriarcado y en favor de la vida, la libertad y la soberanía popular contra los poderes opresores (Díaz y Socolovsky, 2020). Además, en nuestro país se fortaleció y se presentó como una fuerte resistencia a la alianza de gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) que propuso un ajuste al pueblo argentino en favor de los grupos económicos concentrados. Centrado en el desmantelamiento de los derechos laborales, aumento del desempleo, de la precariedad laboral y la pobreza. Así se pergeñó el primer Paro a este gobierno realizado un 8 de marzo de 2017. Durante estos años de alza feminista la participación sindical fue constante y masiva, demandas de reconocimiento y demandas que apuntan a la redistribución socioeconómica en el acceso y ejercicio del poder (Rodríguez, 2020). En este apartado, nos centraremos en tres experiencias.

Intersindical de Mujeres

Este espacio se caracteriza por generar diálogos y encuentros entre referentes sindicales miembros de sindicatos de base que se encuentran en las diferentes centrales sindicales argentinas: CGT, CTA-T y CTA-A. Además, referentes de sindicatos que integran la Corriente Federal de Trabajadores de CGT y referentes de organizaciones integrantes de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT).

En un trabajo de Tania Rodríguez se sostiene que el sujeto “mujeres sindicalistas” puede rastrearse en el año 2016 cuando la CGT definió que un triunvirato fuera su conducción conformado por Héctor Daer, Juan Carlos Schmid y Carlos Acosta. “Fue durante ese año también que se inició un ciclo de acciones colectivas y protestas laborales que visibilizó, internamente, la presencia femenina en los espacios sindicales y la escasa cantidad de dirigentas en las conducciones de las organizaciones. El 22 de agosto de 2016, la CGT realizó un congreso para elegir a la conducción y ese día la mesa directiva de la central obrera estaba compuesta por 37 secretarías, de las cuales sólo 2 fueron ocupadas por mujeres en la conformación de aquel congreso: la Secretaría de Salud a cargo de Sandra Maiorana (Asociación de Médicos) y la Secretaría de Igualdad de Oportunidades y Género que continuó a cargo de Noé Ruiz (Sindicato de Modelos). La limitada presencia femenina en la cúpula de la central mayoritaria fue visibilizada por un grupo de mujeres de diferentes sindicatos afiliados a la CGT que al inicio del encuentro repartieron un centenar de volantes con la consigna: «Están todos en la mesa. Menos nosotras» (2020: 10).

Unos meses después (16 de octubre de 2016) se produjo el primer Paro Nacional de mujeres en la Argentina en repudio a la ola de femicidios que se vivían en el país, en particular el de Lucía Pérez. Este Paro, que en Buenos Aires fue acompañado por una movilización, fue convocado por distintas organizaciones feministas y tuvo adhesión de trabajadoras de todo el país. Durante el mediodía, por una hora, en las casas y en los trabajos, las trabajadoras dejaron sus tareas habituales. En algunos casos, se promovieron actividades en los puestos de trabajo para concientizar sobre la Ley 26.485 de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Las centrales vinculadas a la CTA: CTA-T y CTA-A se adhirieron al paro y la CGT definió libertad de acción a sus trabajadoras (Rodríguez, 2020).

Durante el mes de febrero de 2017, se convocaron reuniones y asambleas preparatorias para la organización del Paro Internacional del 8 de marzo. Como se ha descrito, con anterioridad algunas sindicalistas habían participado individualmente o dentro de su sindicato de base a las propuestas de NUM o al Paro de mujeres de 2016, pero la novedad en estas asambleas fue que hubo una definición pública de participar de las asambleas por parte la Secretaría de Género y de varios sindicatos de la CTA de lxs Trabajadorxs y de referentes de la Corriente Federal de Trabajadorxs de la CGT. La participación conjunta en esta asamblea fue un puntapié inicial para comenzar a tejer lazos entre estas mujeres de diferentes centrales y corrientes. Y, con el tiempo, para la convocatoria de 3J de 2018, se incluyeron a las mujeres integrantes de la CTEP, quienes no eran, ni siguen siendo, espacios reconocidos por los sindicatos como representantes de trabajadorxs.

Esta experiencia da cuenta que el proceso organizativo vivido por la Intersindical feminista generó visibilidad de las mujeres e identidades sexogenéricas disidentes y una capacidad de articulación, con otras formas de diálogo. En el mismo sentido, la experiencia pone en valor la capacidad de visibilizar y de generar transformaciones hacia dentro de los sindicatos.

8M

Los Paros Internacionales de mujeres trabajadoras de los años 2017, 2018, 2019 y 2020 fueron espacios donde se visibilizó la unidad en la diversidad que los feminismos proponen. Estos espacios pudieron expresar la diversidad de discusiones que los diferentes espacios tenían. Uno de sus ejes nodales de la Intersindical feminista en las asambleas preparatorias a los paros de los 8M fue la discusión en torno a pensar diferentes acciones en respuesta a los despidos de mujeres que se sucedieron durante los primeros años del gobierno de Cambiemos y a la feminización de la pobreza que se vivía en el país a causa de las medidas implementadas por la alianza de gobierno.

Si se analizan sus documentos consensuados se puede observar cómo se fue construyendo una mirada común y amplia en relación al trabajo.

8M 2017: "Paramos las ocupadas y desocupadas, las asalariadas y las que cobramos subsidios, las cuentapropistas y las que realizamos tareas domésticas y de cuidado (...). Exigimos que el trabajo doméstico y reproductivo que realizamos las mujeres de forma gratuita sea reconocido en su aporte como valor económico" (*Página 12*, 2017).

8M 2020: "Hoy, por cuarto año seguido, volvemos a parar. Este Paro Internacional Feminista Productivo y Reproductivo es una cita internacional, plurinacional, intergeneracional y transversal que viene acumulando fuerza y revolucionándolo todo. Es el método que tenemos para, reinventando una herramienta histórica de la clase trabajadora, mostrar nuestra fuerza cuando nos ausentamos de los espacios cotidianos y nos volvemos presentes en las calles para que nuestras voces se escuchen en cada territorio" (*Página12*, 2020).

Hubo un pasaje discursivo entre las asalariadas, desocupadas, cobradoras de subsidios y quienes realizan tareas domésticas que se nombra en el documento del 2017 hacia la mirada de un paro internacional productivo y reproductivo que contenía la experiencia vivida de todas las mujeres e identidades sexogénicas disidentes. El reconocimiento de la labor de miles de mujeres con trabajos informales (o de la economía popular) o como cuidadoras en sus hogares o comunitariamente, habilitó una serie de discusiones y reclamos sobre la necesidad de regularizar la situación. Las mujeres sindicalistas como un sujeto/actor social dentro de estas organizaciones expresó sus consignas: "Si nuestros cuerpos no valen, produzcan sin nosotras" en el Paro 8M 2018, cuyo debate demostró el carácter de clase y género de la convocatoria. "La participación de las mujeres sindicalistas en las asambleas potenció canales de articulación con otros movimientos y colectivas feministas hacia el 8M que se cristalizaron en agendas intersindicales de mujeres. Ejemplo de ello son el Proyecto de Equidad Salarial, discutido en audiencias públicas en el Congreso de la Nación; y las movilizaciones durante el debate por la legalización del aborto, en junio y agosto de 2018" (Rodríguez, 2020: 12).

A medida que esta alianza entre las mujeres sindicalistas se fue fortaleciendo, creció la capacidad de convocatoria de la columna de mujeres sindicalistas incluyendo espacios como la

CTEP, ampliando así la definición de trabajo y reconociendo el rol de quienes realizan tareas reproductivas en sus hogares o comunitariamente.

Intersindical de Investigación en Géneros (ELEVA)

Intersindical de Investigación en Géneros (en adelante, ELEVA) es un espacio conformados por diferentes sindicatos centrado en los estudios de géneros, cuyo lanzamiento se realizó el 15 de marzo 2019 en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Es un punto de encuentro entre organizaciones sindicales y de la economía popular que proponen construir conocimiento para seguir dando pelea por una sociedad más equitativa en la diversidad. Junto con el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) se propone generar instancias que permitan posicionar el punto de vista con perspectiva de géneros en el debate público, desarrollar estrategias de formación y capacitación que permitan fortalecer las Secretarías que se ocupan de las cuestiones vinculadas con la equidad de los géneros y desarrollar investigaciones ajustadas a las demandas de generar conocimientos para transformar. El foco está puesto en la creación y circulación del conocimiento desde y para las organizaciones sindicales, atendiendo su diversidad y su especificidad. ELEVA se propone derrumbar viejos paradigmas patriarcales de construcción de conocimientos, por ello sentencia en sus consignas de presentación: “Seamos nosotras capaces de pensar en otro modo de conocer, desde la experiencia, desde el lenguaje propio, desde la convicción de que los temas que nos preocupan no son menos importantes y que nuestro punto de vista no es fútil o irrelevante. Sólo entonces podremos construir conocimiento que responda a nuestras necesidades, desarrollar estrategias de formación para el mundo que queremos construir y quebrar el sentido común que nos otorga un lugar subordinado. Ese es el desafío que asumimos hoy como espacio intersindical. Queremos llamar a todas las compañeras que se quieran sumar a esta iniciativa, desde los gremios, desde la economía popular, a trabajar codo a codo para que cuando alguien se atreva a decir que el movimiento de mujeres es apenas una moda podamos responder *Eppur si muove*. Sí, nos estamos moviendo y esa marcha es imparable” (Carta de presentación de ELEVA).

Actualmente, a ELEVA se han sumado una decena de organizaciones sindicales vinculadas a la CGT, CTA de los Trabajadores y CTA Autónoma, a través de sus Secretarías de Género, así como otras no encuadradas en ninguna central. Se espera que prontamente se sumen también desde la Economía Popular. Las organizaciones sindicales que integran son los siguientes: ADEF-Doctores Curriculares, AGTYP (Metrodelegados), APL, Asociación Bancaria, ATE Capital, CEPETEL, CONADU, CTERA, FOETRA, PECIFA, SACRA, SADO, SANIDAD, SATSAID, SUTIBA, SUTIPA, SUTERH, UOLRA y UTE.

Esta experiencia posibilita espacios de encuentros entre las áreas de géneros y/o mujeres de los sindicatos (fomenta la creación de los mismos si no existen) y que repiensen sus estrategias de visibilización y promuevan prácticas feministas hacia dentro de sus estructuras sindicales.

A modo de síntesis

Los debates feministas que cruzan y atraviesan los espacios sindicales viene produciendo grandes transformaciones, que aun son difíciles de dimensionar. Reconocen como antecedentes y precursoras a las innumerables militantes que pelearon por incorporar su mirada feminista a la vida sindical y por ganar lugares de decisión en los diferentes sindicatos. En estas páginas, intentamos dar cuenta de las múltiples estrategias de encuentro y comunicación que entre ellas fueron construyendo para fortalecer al movimiento feminista desde una perspectiva laboral y sindical.

Entre centrales y organizaciones que tienen poco diálogo institucional, la construcción de la Intersindical Feminista demostró cómo las mujeres e identidades sexogenéricas disidentes aportamos nuevas miradas para establecer alianzas y trabajo en conjunto. La unidad estuvo presente durante todo el proceso y acompañó los cuatro años de un gobierno con marcada posición neoliberal. La articulación entre Sindicatos que responden a diferentes Centrales señaló la demanda común que estos actores reclaman y la necesidad de una renovación sindical que las contenga. El diálogo con otras organizaciones, como la CTEP, viene acompañado de los debates en relación a la necesidad de reconocer y ampliar la mirada y definición de los trabajos (como se expresó en los documentos contruidos conjuntamente para los paros de los 8 de marzo). No es casual que dos de las referentes de estos espacios se encuentren hoy ocupando cargos públicos como Estela Díaz (desde 2019 Ministra de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual en la provincia de Buenos Aires) y Vanesa Siley (quien desde 2017 es Diputada Nacional).

Para las conducciones sindicales, mayormente masculinas, es cada vez es más difícil ignorar y minimizar las consecuencias políticas del desconocimiento y la subvaloración de las reivindicaciones que el movimiento de mujeres y diversidades ha logrado instalar como expectativas legítimas en un sector cada vez más amplio de la base que los sindicatos aspiran a representar, organizar y movilizar (Díaz y Socolovsky, 2020).

Este proceso generó también repercusiones al interior de las estructuras sindicales que se vieron impregnadas por la ola feminista. El cupo femenino sindical, establecido por la Ley N° 25.674, fue un gran avance en el empoderamiento de la mujer y diversidades trabajadoras sindicalizadas, pero no sólo puede ser pensada como una herramienta utilizada para armar listados en las elecciones sindicales. Entendemos que el cupo femenino debe ser el camino para el reconocimiento del *rol político* de las mujeres e identidades sexogenéricas disidentes trabajadorxs, ante la sociedad, el mundo del trabajo, el Estado y las políticas públicas. Para ello, urge que los sindicatos

promuevan prácticas de *política sindical democráticas con perspectiva de género* que favorezcan la construcción y distribución del poder en las conducciones de los sindicatos.

La gestión sindical y las *estructuras orgánicas* deben reflejar esas prácticas de distribución de poder sindical democrático con perspectiva de género. Por ello es necesario la incorporación de Secretarías de Géneros y Diversidad Sexual que promuevan estas miradas y revitalicen la formación y construcción sindical existentes. Espacios como ELEVA ayudan a incentivar la generación de estos espacios y al intercambio de miradas sobre los obstáculos que se presentan.

Además, entendemos que para que la herramienta sindical con perspectiva de género sea una herramienta realmente transformadora, el rol del Estado es clave, debe traducir en políticas concretas reflejadas en *cláusulas de géneros* en los convenios colectivos de trabajo. Las mujeres trabajadoras sindicalizadas y las identidades sexogénicas disidentes, como trabajadorxs deben estar presentes en cada mesa en cada convocatoria, en cada discusión de paritarias salariales, de condiciones y medio ambiente de trabajo, de condiciones de igualdad y oportunidad de trato.

En el nuevo milenio, no podemos quedarnos en “el cupo femenino para la foto”. El rol político es innegable, tiene peso propio y legitimidad en la historia del movimiento obrero. Sostenemos que sólo será posible la igualdad y la equidad en los sindicatos cuando el ejercicio de la democracia sindical sea con perspectiva de género en igualdad de condiciones, porque ahora, a las mujeres y disidencias sindicalistas, **SÍ QUE NOS VEN.**

Referencias bibliográficas

- Acker, J. (2000). Jerarquías, trabajos y cuerpos: una teoría sobre las organizaciones dotadas de género. En M. Navarro y C. R. Stimpson (Comps.). *Cambios sociales, económicos y culturales* (111-139). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Andújar, A. (2017). Historia social del trabajo y género en la Argentina del siglo XX: Balance y perspectivas. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos (REFA)*. Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”. Año 8, Núm. 8, 43-59.
- Antúnez C. (2008). Políticas y programas de género en el ámbito laboral: creación de la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo. *Revista de Trabajo*. Año 4, Núm. 6 217-222.
- Arriaga, A. y Medina, L. (2018). Desafíos de las organizaciones sindicales frente a la desigualdad de género. Hacia la construcción de una agenda de investigación. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*. Núm. 7 188-207.
- Atzeni, M. y Ghigliani, P. (2008). Nature and limits of trade unions’ mobilisations in contemporary Argentina. *Labour Again Publications*. Núm. 166.
- Barrancos, D. (2017). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Bruno, D. y Lupi, C. (2017). *Las trabajadoras de la economía popular. A propósito de la experiencia de las mujeres en la CTEP*. En D. P. Bruno et al. *La organización política y sindical de lxs últimxs de la fila: notas sobre los procesos organizativos de lxs trabajadores de la economía popular en la CTEP* 93-123. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Díaz, E. y Socolovsky, Y. (2020). *Feminismo y sindicalismo, la potencia de un encuentro. Algunas reflexiones en torno al caso argentino*. En N. Goren et al. *Feminismos y sindicatos en Iberoamérica* (pp. 127-150). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - UNPaz.
- Esterman, V. (2020). *El sindicato por asalto. Feminismo y revitalización sindical en Argentina*. En N. Goren et al. *Feminismos y sindicatos en Iberoamérica* 153-185. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - UNPaz.
- Estermann, V. (2016). Perspectiva de género en los espacios de trabajo: el caso de la Asociación Bancaria en Argentina. *IV Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género*. 13, 14 y 15 de abril de 2016. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género.
- Fraser, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New Left Review*. 100: 111-32
- Godinho Delgado, D. (2009). *Sindicalismo latinoamericano y política de género. Análisis y Propuestas*. Montevideo: F. Ebert-Stiftung.
- Godinho Delgado, D. (2020). *El desafío de compartir el poder sindical*. En N. Goren et al. *Feminismos y sindicatos en Iberoamérica* 27-65. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - UNPaz.
- Goren, N. y Prieto (2020). *Desigualdades sexogenericas en el trabajo. Las agendas sindicales feministas*. En N. Goren et al. *Feminismos y sindicatos en Iberoamérica* (pp. 67-96). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO - UNPaz.
- Kirton, G. (2016). *The making of women trade unionist*. Oxford: Routledge.
- Kirton, G. y Healy, G. (2012). *Gender and Leadership in Unions*. Oxford: Routledge.
- Lamas, M. (2003). *La antropología feminista y la categoría género*. En M. Lamas (Comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* 97-125. México D.F.: Porrúa Grupo Editorial.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular debate conceptual de un campo en construcción*. Buenos Aires: UMET.
- Menéndez, N. (2007). La representación sindical en el Estado: los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). *Tesis de Maestría, Maestrías en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEIL-CONICET.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2011). *Plan Estratégico Formación Continua: Innovación y empleo Argentina 2020*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Rodríguez, T. (2020). Representación sindical y activismos feministas. El caso de la Intersindical de mujeres en Argentina. *Observatorio latinoamericana y caribeño. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe*. Vol. 4, Núm. 1 161-178.

Notas

<https://www.pagina12.com.ar/24628-por-que-paramos>

<https://www.pagina12.com.ar/251941-el-documento-completo-del-iv-paro-internacional-feminista>

Política social, pobreza y economía social en la Argentina:

Un recorrido sobre abordajes, programas y actores

Por Cynthia Ferrari Mango y Sandra Guimenez

Introducción

Desde principios del siglo XXI, los países latinoamericanos han oscilado entre un giro a la izquierda con gobiernos nacional-populares y neodesarrollistas (Levitsky y Roberts, 2011) y un vuelco hacia intervenciones de centro-derecha que inauguraron en la región una reedición de la etapa neoliberal (García Delgado y Gradín, 2017; Vommaro, 2017; Natanson, 2017). Sin embargo, en algunos países dicho proceso encontró resistencias por parte de sus poblaciones a través de diversas movilizaciones durante el año 2019¹. Esos giros en la orientación político-ideológica de los gobiernos, han incidido en las formas de abordaje de la política social, así como también, en el modo de intervenir en el campo de la pobreza y la desigualdad (Grassi, 2019; Kessler, 2018).

En la Argentina, desde el año 2015 hasta el 2020, se desarrollaron tres gestiones de gobierno. Específicamente, la finalización del gobierno del Frente para la Victoria (FPV) con la entonces presidenta Cristina Fernández, el período completo de la Alianza Cambiemos encabezado por Mauricio Macri y el inicio del Frente de Todos (FDT) con Alberto Fernández. Debido a los cambios en las gestiones de gobierno, se promovieron distintos modelos de desarrollo que incidieron en la política social del país.

Hacia fines del año 2015, se perfilaba un debilitamiento del modelo de desarrollo con inclusión social que se materializó en la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos. Tras el inicio de la gestión conservadora, se constituye un punto de inflexión en lo que respecta a las políticas sociales, la generación de empleo para los sectores populares, las experiencias autogestionadas y las cooperativas inducidas por el Estado. Específicamente, el nuevo modelo económico comprendía la modificación abrupta del tipo de cambio, la eliminación de retenciones a los productores agropecuarios y mineros, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la disminución del salario real que contrajo el consumo interno y la apertura comercial a importaciones

1 Particularmente en la Argentina, Chile, Bolivia y Colombia.

que perjudicaron notablemente la producción industrial (Hudson, 2016). Ese proceso político culminó en diciembre de 2019, dejando elevados niveles de pobreza, una porción considerable de personas con problemas de indigencia al borde de la emergencia alimentaria y un crecimiento exponencial de la deuda externa que la gestión anterior había logrado reducir significativamente.

En este marco asume el Frente de Todos, en un clima de “necesidad de reconstrucción” que se vio detenido con la aparición del COVID-19, poniendo en evidencia la relevancia de profundizar la intervención del Estado (Goren y Ferrón, 2020; Arrúa, 2020). A su vez, este nuevo escenario visibilizó el accionar de las organizaciones sociales sobre una de las esferas del bienestar vinculada al cuidado comunitario que fue significativa durante la gestión de Cambiemos. Asimismo, en el contexto actual constituyen un componente esencial en el trabajo territorial aportando tanto a la vida cotidiana de los sectores populares como a la gobernabilidad dentro de la coalición de gobierno de la que forman parte.

El objetivo de este trabajo es analizar el recorrido de la política social implementada en la Argentina en el período que se extiende desde el 2015 hasta el 2020 permitiendo abarcar tres gestiones de gobierno. Más concretamente, nos preguntamos: ¿qué transformaciones y procesos atravesó el campo de la política social en la Argentina? Específicamente, ¿cómo entienden las diversas gestiones de gobierno la pobreza y cómo intervienen a través de programas sociales? ¿Cómo inciden las medidas tomadas en materia de política social respecto de la desigualdad y la pobreza? ¿Qué visiones de política social pueden identificarse como subyacentes durante las gestiones? ¿Qué dispositivos programáticos son utilizados? ¿Qué actores cobran relevancia, cuáles son excluidos y cómo se reconfiguran?

Para ello, nos enfocaremos en el análisis del contexto sociohistórico de cada período, las perspectivas de abordaje sobre las políticas sociales y los programas implementados en consonancia con tal abordaje, así como el rol y protagonismo de los diversos actores sociales. Específicamente, abordaremos las tres gestiones resaltando aquellos ejes vinculados a la concepción de política social que despliegan y cómo a partir de ello, interpretan la pobreza y la desigualdad, así como el modo en que articulan con los actores sociales y las particularidades que adquieren los actores estatales. Paralelamente, identificamos algunas continuidades, rupturas, tensiones y desafíos para cada período, con la aclaración de que el gobierno del Frente de Todos inició su gestión hace unos pocos meses, a lo que se sumó el surgimiento de la pandemia generando reconfiguraciones en algunos de sus objetivos políticos iniciales. Por ello, daremos cuenta de esa reconfiguración para tomar el proceso político de más largo alcance.

En este sentido, brindamos un recorrido que permite vislumbrar la modalidad de abordaje de la política social en la Argentina para cada una de las gestiones mencionadas. Desde el punto de vista teórico, consideramos que las mismas abarcan una amplia gama de intervenciones del Estado englobando las formas en que la población se reproduce y socializa, así como también las protege de situaciones de riesgo o neutralizan sus efectos no deseados (Falappa y Andrenacci, 2008). De este modo, comprende tres grandes regiones que (inter)actúan de forma simultánea y

complementaria: política laboral, política de servicios universales estatales y política asistencial. Esta última ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos como a grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2008).

En su dimensión práctica, tomaremos el concepto de política social para referirnos particularmente a aquellas vinculadas al universo de la economía social, economía popular, su vinculación con la pobreza y la desigualdad enfocándonos en tres direccionalidades que se entremezclan y complementan. Una de ellas, corresponde a los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), otra a los programas de empleo transitorio y la última involucra a las estrategias estatales que adquieren una impronta de economía social y solidaria, fomentando experiencias autogestivas y cooperativas de trabajo.

Partimos de la propuesta de recursividad en el campo de la política social que involucra a actores, gobierno, bisagras de gestión, nuevos riesgos y arreglos institucionales (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). En este sentido, construyen una metáfora de rueda que muestra la capacidad de agencia y la retroalimentación entre los actores con el devenir sociohistórico, marcando una visión sobre ellos y del contexto. Los componentes de la misma son tanto las normativas con determinada direccionalidad y objetivos, y los actores que pueden estar presentes en diferentes momentos de la política pública e influir en su surgimiento y consolidación (Adelantado *et al.*, 1998). Asimismo, involucran recursos e instituciones que se pueden comprender a partir del contexto, el funcionamiento y el posicionamiento de los actores (Hintze, 2009).

En este sentido, combinando una mirada institucionalista y la capacidad de agencia de los actores, tanto en el diseño como en la implementación de políticas sociales, observamos una reorganización de los programas y un redireccionamiento en el posicionamiento de los actores. Sin dudas, dichos procesos estuvieron atravesados por continuidades, rupturas y tensiones a lo largo del período considerado. El análisis se realiza a partir de una metodología cualitativa que consistió en recopilación de trabajos académicos, reconstrucción de las perspectivas de abordaje de la política social, análisis de normativas y documentos institucionales y algunas entrevistas a funcionarios estatales. En definitiva, sistematizamos y analizamos normativas, documentos estatales e información vinculada a los programas. Los datos obtenidos los relacionamos con indicadores del contexto socioeconómico, político e institucional.

La estructura del capítulo es la siguiente. En primer lugar, trazamos algunas coordenadas teóricas a partir de las cuales posteriormente realizaremos el análisis para cada período seleccionado. En segundo lugar, nos dedicamos al análisis de los principales ejes de la política social desplegada durante la gestión del Frente Para la Victoria, a continuación de la gestión de la Alianza Cambiemos y luego, de la orientación propuesta por el Frente De Todos. Finalmente, brindamos algunas reflexiones a modo de conclusión presentando (dis)continuidades, tensiones y desafíos.

Algunas precisiones sobre política social, sujetos y actores

A la política social la comprendemos como un instrumento que permite alterar los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). La misma constituye intervenciones que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las diferencias sociales, económicas y políticas reales, contribuyendo a la regulación del conflicto social, así como también cuestionando la compensación en términos de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Grassi, 2003; Chiara y Di Virgilio, 2004; Danani, 2004).

La política social interviene respecto de la cuestión social, que no es otra cosa que la “aporía” que se manifiesta a partir de la contradicción principal del sistema capitalista entre una igualdad formal y la desigualdad real (Grassi, 2003). Además, expresa hasta qué punto una sociedad está dispuesta a garantizar la integración de sus miembros, a través de qué tipo de protección, para quiénes, bajo qué estatus (trabajador, beneficiario, ciudadano) y qué tipo de necesidades son reconocidas reconoce como legítimas (Grassi, 2003).

Asimismo, abarcan intervenciones sociales del Estado dirigidas a actuar e intervenir sobre esa fractura que emana de la cuestión social y son expresión de la resolución de la disputa hegemónica en cada momento histórico. El conjunto de intervenciones se despliega en clave de un doble patrón. Una desde el centro destinada a consolidar los efectos integrativos de las relaciones salariales y otra desde los márgenes, que tiende a ser compensatoria para aquellos que no pueden acceder al mercado formal de trabajo, que continúa siendo el factor más legítimo para acceder a las protecciones. Por lo dicho, incide directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social debido a que acentúan el carácter reparador y/o compensatorio de un mercado como el argentino que tiene incapacidad para absorber a toda la población económicamente activa (PEA) en condiciones de trabajar (Soldano y Andrenacci, 2006).

En este sentido, introducir la mirada a partir de las políticas sociales, nos permite analizar en qué medida los arreglos institucionales a que dan lugar, contribuyen a desmercantilizar el acceso a determinadas prestaciones en calidad de derechos independientemente de la situación de las personas en el mercado de trabajo. También, promoviendo ciertos grados de autonomía o dependencia según las características que adquiera el régimen de bienestar social en el que convergen Estado, mercado y familia (Esping Andersen, 1993). Es decir, en qué medida permite a las personas autonomizarse o depender más de las fuerzas del mercado y del arreglo familiar en que se vive (Rodríguez Enriquez, 2012). Diversos estudios demuestran que la composición de los ingresos de las familias se sustenta principalmente en algún tipo de vinculación de alguno de sus miembros con el trabajo y no sólo en las intervenciones o transferencias condicionadas del Estado, aunque las reciban (Danani y Grassi, 2018; Pla y Ayos, 2018). En definitiva, los hogares reproducen sus condiciones de vida a través de ingresos de las retribuciones por el trabajo para la satisfacción de necesidades y/o a través de asistencia (Danani y Grassi, 2018).

El concepto de necesidades constituye un elemento sustantivo en la definición de los esquemas institucionales de política social, ya que, en términos prácticos, a todo modelo le subyace algún tipo de definición en relación a la misma. En general, el tratamiento mediático y político acerca de cuáles necesidades deben satisfacerse se realiza de modo ahistórico, como si éstas fueran las mismas de una vez y para siempre, como si no fueran susceptibles de sufrir transformaciones a medida que el tiempo evoluciona, que la tecnología se transforma y modifica los hábitos de la vida cotidiana. En esta línea, Grassi sostiene (2007) que a las necesidades se las suele presentar como “conjuntos objetivos”, radicalizando al individuo como sujeto de necesidades y, por consiguiente, circunscribiendo su satisfacción a un puro problema individual, perdiendo de vista que las mismas si bien son “sentidas/necesitadas” individualmente, al mismo tiempo son sociales porque atienden a la reproducción social. Es decir, su no satisfacción no es sólo un problema individual, sino que la reproducción social de algún modo requiere/incluye de ciertos niveles decentes/ade cuados de satisfacción que hacen a la vida en sociedad. Por lo tanto, su no-satisfacción se constituye en un problema social que atentaría contra la propia reproducción, por lo que se transforma o debiera transformarse entonces, como un problema de Estado. Conjuntamente con ello, destacamos que las personas no sólo somos “trabajo” puesto en acto en el mercado, sino que de modo principal somos agentes sociales, por lo tanto, reproducirse socialmente implica algo más que la pura satisfacción de comer lo mínimo, vestirse y recobrar las energías para volver a trabajar al día siguiente. La vida en sociedad, la posibilidad de constituirse en sujeto pleno partícipe de la misma, comprende la posibilidad de sentirse parte de ella, reconocer y ser reconocido como tal, como un miembro útil por el resto de la sociedad (Grassi, 2007).

Por lo anterior, consideramos que el concepto de necesidad no sólo debe referirse a lo vital para vivir. Y eso es efectivamente lo que sucede cuando se suele discutir acerca de la pobreza y su resolución, se construye y presenta como un problema de “privación” y no ligado al bienestar. Por lo mismo, decimos que es preciso identificar qué tipo de conceptualización sobre la categoría “necesidad” subyace a los arreglos institucionales en cada momento histórico, ya que ello se haya estrechamente relacionado al tipo de Estado como comunidad política de la sociedad que le otorga determinado estatus (o no) a la satisfacción de específicas necesidades (Grassi, 2012). De este modo, cuáles debe garantizar o no el Estado, es un problema no sólo “material” sino del orden político-cultural, por lo que se haya permanentemente en disputa y, por lo tanto, esa discusión y abordaje se desarrolla en los períodos que se consideran para el análisis, en tanto pueden identificarse diferencias significativas respecto de cómo cada gobierno conceptualizó y operativizó las acciones.

Por último, la política social permite vislumbrar la interacción entre los actores sociales y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales (Isuani, 2008). El campo de las mismas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas que pugnan no sólo por imponer “su visión del mundo”, sino también por la incorporación en la agenda estatal de los problemas que les atañen directamente. Los actores se desenvuelven en un marco de insti-

tucionalidad en el cual las demandas sociales que se transforman en políticas públicas, otorgan organicidad al aparato estatal y se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos (Fleury, 1999). Por ello, se las puede explicar a partir del proceso que resulta de las interacciones entre los actores involucrados como también en relación al sistema de instituciones políticas que organiza el poder de una sociedad (Repetto, 2009).

En este sentido, la política social genera entramados de actores colectivos que son claves para la explicación de su surgimiento y consolidación. Su influencia sobre los actores se observa tanto contribuyendo a crear nuevos como a su declive, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización o su grado de institucionalización, movilizándolos o desmovilizándolos y distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (Rambla, Adelantado y Noguera, 2000 y Adelantado *et al.*, 1998). En definitiva, identificar a los actores involucrados en procesos de gestión implica observar quiénes son aquellos que están vinculados, cuáles son los objetivos que persiguen y cómo se articulan.

De subsidios con contraprestación al eje trabajo-céntrico desde la economía social en el Frente Para la Victoria (2009-2015)

Luego de la recuperación de la economía que el país experimentó en el período 2003-2007, la Población Económicamente Activa (PEA) que trabajaba en condiciones de informalidad se había reducido notablemente en relación al año 2001, aunque se había estancado en un piso cercano al 30%. El proceso estuvo acompañado desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación con una visión de política social que tenía como objetivo fortalecer la territorialidad² de la misma, canalizar la participación de los actores locales de los distintos territorios y fomentar la economía social con una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012). En este sentido, la gestión planteó la necesidad de un Ministerio que trabaje directamente en el territorio saliendo de los escritorios (Perelmiter, 2012; Pantaleón, 2005) a favor de una política que genere inclusión y participación (De Piero, 2015). Los programas que cobraron relevancia fueron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO) y la sanción de la Ley de Microcréditos regulada a través del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social Padre Carlos Cajade. Luego, hacia el año 2009, dada la persistencia de informalidad laboral que mencionamos anteriormente, se crea el Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo (Danani y Grassi, 2018; Ferrari Mango, 2019c).

2 Incluso, Perelmiter (2012) explica cómo el estilo de trabajo de la entonces ministra Alicia Kirchner se construyó bajo la mirada de una “*ministra embarrada*” haciendo alusión a su presencia en territorios vulnerables.

El PMO³ comenzó en agosto del 2003, utilizando la estructura de base del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD) e incluyendo a sus titulares en emprendimientos productivos. Su objetivo era mejorar el ingreso de la población a través de apoyo económico y financiero para la ejecución de emprendimientos productivos, así como también la asistencia técnica y capacitación a los grupos emprendedores y organizaciones sociales que los representaban⁴. Los instrumentos que operativizó abarcaron capacitaciones y asistencia técnica a los trabajadores autogestionados que integraban pequeñas unidades económicas productivas, así como a las asociaciones civiles y municipios que presentaban las propuestas. Paralelamente, ofreció apoyo económico y financiero para la compra de insumos, materiales y equipamiento para pequeños emprendimientos productivos, encadenamientos productivos y servicios de apoyo a la producción (MDS, 2006)⁵.

En ese sentido, se alejaba del tradicional subsidio sin contraprestación con fuerte énfasis en la localización territorial de los emprendimientos, en el fortalecimiento del desarrollo local de los distintos territorios que habían resultado fuertemente golpeados por las políticas neoliberales de la década del noventa y en la inserción de los “emprendedores” en procesos productivos⁶ (MDS, 2006). Otro de los desafíos que se definió como línea de intervención ministerial, fue la de no reproducir programas enlatados como había sucedido en la década precedente, sino contemplar las particularidades de cada territorio teniendo en cuenta: tipo de proyectos, modalidades de financiamiento y apoyo a perfiles productivos definidos por los actores territoriales en los Consejos Consultivos (en los primeros años de implementación) o mesas de gestión local donde se esperaba que participaran las fuerzas vivas de cada territorio.

Uno de los ejes fundamentales para la implementación del PMO, fue la articulación del nivel central con los actores locales quienes tuvieron un rol significativo como contraparte de los proyectos y como sujetos claves en el proceso de instauración y consolidación del Plan en

3 En el año 2010, se readecuó en los lineamientos del Argentina Trabaja (Resolución 2476/2010).

4 El plan contemplaba la articulación Estado/sociedad civil como una “sociedad” de la implementación en el territorio. Para la presentación de las propuestas de financiamiento de los grupos productivos era condición necesaria que las mismas fueran canalizadas por una organización no gubernamental con personería jurídica que nucleaba las distintas propuestas productivas. La organización recibía los fondos que requerían los grupos productivos, realizaba las compras de insumos y máquinas que éstos solicitaban y luego debía presentar la rendición de cuentas de los fondos al ministerio.

5 El financiamiento del PMO no se contraponía con que algún miembro del grupo asociativo tuviera un trabajo formal. Solo que, en ese caso, se establecía como tope no percibir un monto superior a una canasta básica y media. En el año 2013, ese tope se fijó en relación al monto salarial el que no debe ser mayor a dos salarios mínimos, tales y móviles.

6 Aunque el MDS tuvo durante los años noventa un programa llamado Desarrollo Local, algunas de cuyas características retoma el Plan Nacional Manos a la Obra.

los territorios. La vinculación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno otorgó a la política mayores niveles de viabilidad y sustentabilidad, a la vez que permitió incrementar la complejidad del proceso de construcción de las redes locales responsables de la ejecución.

La apuesta a la articulación y promoción de la densidad organizacional de los distintos territorios implicaba también la participación de los municipios y equipos provinciales, lo que dio lugar a la configuración de una creciente institucionalidad en esos niveles de gobierno, para garantizar la implementación del plan destinando recursos humanos, infraestructurales y financieros (Hintze, 2011). La consigna del programa y, la retórica discursiva de los equipos técnicos del mismo, consistía en que los tres niveles de estatalidad (nacional, provincial, municipal) y la presencia de las distintas organizaciones constrúan una “sociedad” en el territorio para una mejor implementación. Ello incluía la articulación con todo tipo de organizaciones como ONGs, asociaciones civiles, movimiento campesino o de pueblos originarios y organizaciones sociales con fuerte raigambre en aquellos territorios del conurbano bonaerense donde el neoliberalismo dejó su huella como Barrios de Pie y el Movimiento Evita (Gradin, 2018; Natalucci y Paschkes Ronis, 2011).

De manera complementaria y paralela, se sancionó la Ley de Microcréditos regulada a través del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social Padre Carlos Cajade⁷. La Ley tiene como objetivo la promoción y regulación del sector de la economía social a través de facilitar el acceso al crédito a personas excluidas del sistema bancario. El texto de la misma define a los microcréditos como aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social cuyo monto no exceda los doce salarios mínimo, vital y móvil (SMVM). Un año después, se crea la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito (CONAMI). En este caso, se mantiene la lógica de aportar al desarrollo local de los distintos territorios, en asociación con organizaciones sociales y entes municipales. Se esperaba que, junto con el PMO constituyeran distintas herramientas destinadas al universo de la economía social. El primero se destinaba para aquellas situaciones productivas que no estaban en condiciones de asumir el pago de una cuota por lo que recibían subsidio, en tanto que el programa de microcréditos se destinaba a aquellas unidades productivas que dada su situación productiva y financiera podían asumir la devolución del dinero recibido. Su implementación se realiza(ba) a través de la intermediación de una organización de la sociedad civil, la que recibía el dinero en forma de subsidio y lo canaliza(ba) a las unidades productivas en forma de crédito; con la devolución del crédito alimenta(ba) un fondo que le permitía prestar a las mismas y a otras unidades productivas.

La ley expresa una reivindicación por parte de las organizaciones sociales que habían reclamado desde el comienzo de la gestión en el año 2003, la necesidad de acceder a un caudal de financiamiento sostenido que les permitiera mejorar/renovar equipamiento, atender pedidos de

7 Ley 26.117/2006 y Decreto Reglamentario PEN 1.305/2006.

producción en determinados momentos o innovar en su producción, mediante un crédito que no estuviera sujeto a una tasa usuraria. Durante varios meses, equipos técnicos y autoridades del ministerio mantuvieron reuniones con un conjunto de organizaciones de acreditada experiencia en el trabajo territorial y productivo, con el objetivo de pensar y sistematizar elementos que formarían parte de la ley atendiendo a las necesidades que planteaban las organizaciones. En el momento en que Alicia Kirchner ocupó una banca como senadora en el Congreso de la Nación impulsó su tratamiento y obtuvo su aprobación. De este modo, se muestra la incorporación en la agenda pública y la articulación e inclusión de miradas de las organizaciones sociales en el diseño de la política pública.

Por último, el AT – PRIST comenzó a implementarse en el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) adquiriendo relevancia bajo la órbita de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS (Guimenez y Hopp, 2011; De Sena y Chahbenderian, 2011; Hopp, 2015; Kasparian, 2017; Ferrari Mango, 2020). El objetivo del programa⁸ radicó en generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que se encontraban excluidas del mercado laboral formal, los cuales pese a las distintas políticas implementadas hasta el momento y la recuperación económica, permanecían al margen del mercado formal de trabajo. Lo consideramos como una política pública en materia de inclusión social y generación de ingresos post-salariales (Hudson, 2016), que interviene en la distribución primaria del ingreso a través de la conformación de cooperativas de trabajo (Kasparian, 2019).

A su vez, continuando con la sintonía del PMO, marca un punto de inflexión en el tipo de política social impulsada por el Estado Nacional (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011) al situarse en un discurso de economía social y solidaria y promoción de actividades asociativas, con cooperativas legalmente formalizadas, enfatizando el carácter comunitario por sobre lo individual (Hintze, 2016 y Hopp, 2016; Ferrari Mango, 2019b). El programa se destacó por su masividad, magnitud presupuestaria y expansión territorial vinculada a municipios y organizaciones sociales ligadas a la gestión (Kasparian, 2019; Muñoz, 2019; Ferrari Mango, 2019a; Natalucci, 2018 y 2012; D' Amico, 2018; Logiudice, 2018; Hintze, 2016; Maneiro, 2018 y 2015; Longa, 2015 y 2017; Guimenez y Hopp, 2011). De este modo, desde el ministerio se promovió la articulación con ambos actores para la implementación del programa.

En sus comienzos, los aliados identificados en el territorio fueron los municipios y luego, por reclamos de las organizaciones sociales territoriales, éstas se fueron incorporando a la gestión del programa. No obstante, las organizaciones sociales no llegaron a entablar un convenio directo bajo el paraguas del programa con el ministerio, sino que estaban mediadas por los municipios. Esto se debió en gran parte, para sostener la mirada de recentralización del Estado Nacional (Natalucci, 2018; De Piero, 2012), así como también por una cuestión de accesibilidad a herra-

8 Resolución 3.182/2009 y Decreto N° 1.067/09.

mientas tanto de gestión como materiales dado que el municipio contaba con un aparato más sólido y de mayor alcance.

Paralelamente, sostenemos que existía una tensión entre la propuesta institucional de promoción de política social con principios de economía social y solidaria promovida desde el MDS, con la perspectiva de economía popular promovida por las organizaciones sociales que difería con la primera. A modo de ejemplo, el último día del gobierno de Cristina Fernández se reglamentó la constitución formal⁹ de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que representaba las voces, demandas e intereses de este sector. La CTEP se conformó en el 2011 por el Movimiento Evita junto con el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), la cooperativa textil La Alameda y luego se sumaron otras organizaciones.

En definitiva, se promovió una concepción de política social inspirada en principios de economía social y solidaria a través de la figura de la cooperativa, la promoción de microcréditos y el impulso a experiencias autogestionadas. Esta última adquirió diversas conceptualizaciones por el mundo académico en virtud de tratarse de cooperativas fomentadas desde el Estado (Ferrari Mango, 2019b; Kasparian; 2019; Hudson, 2017), lo cual tenía todas sus complejidades. No obstante, debemos distinguir entre aquellas que se conformaron “por abajo”, en el marco del proceso que venían desarrollando las organizaciones sociales y por lo tanto la asociatividad había constituido una opción elegida, de aquellas que se crearon “desde arriba” por parte de los municipios y como requisito a cumplir para poder ingresar al programa. En éste último caso, no dejaba de existir el impulso de un vínculo forzado entre las personas a cooperativizar y de dependencia de los estilos de cada gobierno municipal (Ferrari Mango, 2019a).

Las políticas mencionadas fueron relevantes y marcaron de algún modo un nuevo modo de gestionar y entender la cuestión social en lo que refería a este sector de la población, en tanto produjeron una modificación en el perfil que el ministerio había desempeñado en clave más asistencial. No obstante ello, estas distintas iniciativas se realizaron desde Desarrollo Social (el área por excelencia dedicada a la asistencia) y no desde las carteras de Trabajo¹⁰ o Economía, ministerios que no tomaron esos ejes de modo transversal en sus lineamientos¹¹. Por lo cual, de

9 Se sancionó la Resolución 1.727/15 que al ser publicada en el Boletín Oficial se modificó dando como resultado una nueva resolución (Resolución 32/16, MTEySS).

10 Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se promovió Programa de Trabajo Autogestionado.

11 En una entrevista que le realizamos al ex Ministro de Trabajo Carlos Tomada a comienzos de este año (2020), nos decía “Yo me peleé con ellos, con los de la economía social, porque me costaba yo no tenía una actitud pro cooperativismo. Para mí siempre, las cooperativas habían sido una forma de fraude laboral, que era lo que se daba en la década del 60. Luego entendí. Una vez que entendí lo del coopera-

algún modo, se reproducía una especie de “fractura” entre las políticas laborales para quienes permanecían “más integrados” en los términos de entender el trabajo de modo tradicional y las políticas sociales destinadas a los sectores que resultaban expulsados de ese mercado. Se originaron políticas para éstos últimos, aunque no alcanzaron a garantizar su integración en términos de acceso a seguridad social e ingresos estables.

Por ello, podría observarse un abordaje de la política social que, no obstante, los avances y diferencias en los cambios de gestión, de algún modo reproduce el esquema de orientaciones para los que están en el centro del mercado de trabajo, y otras intervenciones específicas para quienes permanecen en la periferia del mismo. Sólo que, en términos cuantitativos, la intervención respecto de esa periferia es más significativa que en otros momentos y tiene la pretensión de garantizar integración, lográndolo de un modo inacabado y precario en la medida que no logra habilitar un acceso pleno en relación a la seguridad social, y en la medida que las producciones de esas unidades productivas corren en desventaja en un mercado concentrado.

Con respecto a la pobreza y la desigualdad, observamos que la gestión del período es portadora de una concepción según la cual ambas dimensiones se explican a partir de décadas de políticas neoliberales que modificaron la estructura social argentina y que, por lo tanto, correspondía al Estado intervenir específicamente para reducir tanto la pobreza como las brechas de desigualdad. El principal mecanismo a partir del cual la gestión esperaba poder promover una reducción en esas dimensiones se hallaba en la generación de puestos de trabajo que absorbieran a la mayor cantidad posible de la PEA; con el lema de que la mejor política social es la generación de trabajo. En efecto, una parte de los trabajadores lograron incorporarse y mantenerse en el mercado formal mejorando sus condiciones de vida a partir de la significativa recuperación económica del período 2003-2007, que fue acompañada por la creación y recuperación de puestos de trabajo formal y con acceso a la seguridad social¹².

tivismo, después empecé a entender un poco la economía social, Hoy lo he aprendido, y he cambiado mi mirada sobre el tema de la economía social, creo que el camino es que empezar a darle mayor institucionalidad, no porque que crea que tenga que estar en el centro de la economía, pero sí creo que tiene que formar parte de la economía de nuestro país”. Entrevista al ex Ministro de Trabajo Carlos Tomada en marzo de 2020.

- 12 Al respecto, el ex Ministro de Trabajo Carlos Tomada sostiene: “la prioridad era primero: trabajo registrado, el del empleo. La cabeza no era asistencia social, plan jefes y jefas de hogar, era puente para el trabajo. registrado con derecho. Así estaba parado el Ministerio de Trabajo en lo estratégico en aquel tiempo. Y después teníamos la secretaria de trabajo que, hacía las tareas habituales del conflicto, la defensa de los puestos de trabajo porque desde la Secretaría de trabajo. En el marco de la crisis internacional de 2009, ahí aprendí que otra tarea del ministerio de trabajo es defender los puestos que hay”. Entrevista al ex Ministro de Trabajo Carlos Tomada en marzo de 2020.

Tal como sostienen Palomino y Dalle (2012), durante el período se observa la consolidación de grupos socio-ocupacionales —a la par de la recuperación económica—, que intervienen en la conformación de la clase obrera y de las clases medias (que genera un proceso sociocultural importante en torno a la diferenciación respecto de otros grupos sociales). Sin embargo, al mismo tiempo un 30% de la PEA se vincula al mercado de trabajo en condiciones de informalidad con todo lo que ello implica, por lo cual, la pobreza no sólo impacta en sectores de población que no trabajan, sino que lo hace respecto de una parte importante que trabaja de modo informal, aunque acceda a algunas prestaciones/programas estatales. Estas dos realidades del mercado de trabajo argentino no encontraron resolución durante el período, si bien el gobierno se caracterizó por profundizar intervenciones hacia ese sector (como la Asignación Universal por Hijo), no alcanzó a reducir de modo considerable ni la pobreza ni la desigualdad, su gravitación fue menor sin dudas, pero no en la medida esperada¹³.

En definitiva, se resaltan los esfuerzos presupuestarios y las prácticas institucionales del período, las cuales recuperan la lógica de los derechos¹⁴. Esos esfuerzos indican que la mirada sobre la cuestión social radicó en responsabilizar a la política y a la economía por la existencia de niveles de pobreza y la desigualdad, y no a las personas en términos individuales. Dicha perspectiva, se cristalizó en distintas intervenciones sociales que adquirirían una práctica performativa en torno a la reparación de derechos vulnerados, así como también a la incorporación de organizaciones sociales a la gestión y a la articulación con municipios. Todas esas iniciativas mejoraron la situación heredada de las políticas neoliberales aplicadas en la década del noventa, aunque no alcanzaron a reducciones de ciento ochenta grados respecto de la pobreza y la desigualdad. La evidencia de la pobreza persistente será un tema retomado en la campaña electoral de la Alianza Cambiemos, que, muy hábilmente logrará asociar dicha persistencia a la ineficiencia de la gestión saliente.

13 Siguiendo con la entrevista que le realizamos al Ministro Tomada: “Si nosotros hubiésemos podido avanzar justo en el terreno de la micro PyME, y hubiéramos hecho retroceder un poco más el trabajo de personal doméstico, los trabajadores en casas particulares, creo hoy estaríamos por debajo del 30% de informalidad, y aproximándonos a números más razonables. Igual, es una tarea grande, la informalidad está muy extendido. Hoy están los vendedores ambulantes, cartoneros. Los dos grandes de nuestro gobierno (en la actualidad): el tema de las plataformas y el tema de la economía social”. Entrevista al ex Ministro de Trabajo Carlos Tomada en marzo de 2020.

14 En términos presupuestarios el plan implicó una gravitación importante dentro del presupuesto total del ministerio: 110 millones de pesos en el año 2005, 131.568.973 de pesos en el 2006, 129.386.294 en el 2007 y 142 millones en el año 2008 (Hopp, 2010).

Del sujeto de derechos a la autorresponsabilidad con la Alianza Cambiemos (2015-2019)

La Alianza Cambiemos asume a fines del 2015 con una propuesta de reorganización socioeconómica de tinte neoliberal. En el plano económico, las distintas medidas tomadas desde el inicio hasta la finalización de la gestión, tuvieron un impacto desfavorable sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y sobre la pobreza. Al final del mandato, el primero se posicionó cercano al 9% y la segunda, alcanzaba a más del 35% de la población. La combinación de devaluación de la moneda, aumento de tarifas de servicios públicos, quita de subsidios al transporte, eliminación de retenciones a los productos agropecuarios, constituyeron un fuerte golpe para la actividad industrial de pequeñas y grandes empresas con el consabido efecto que ello tiene sobre el mercado de trabajo.

Asimismo, dichas medidas perjudicaron a los emprendimientos socioproductivos y a las experiencias autogestivas. Diversos estudios dan cuenta que la desocupación aumentó en el período, lenta, aunque sistemáticamente, alcanzando nuevamente los dos dígitos. Ese aumento del desempleo no fue acompañado desde el ámbito estatal para contener o dar alguna respuesta a esa población, ya que la mirada que prima en la gestión es la de desresponsabilizar a las políticas económicas de sus efectos sociales (Guimenez, 2017).

En el plano social, durante los dos primeros años de gestión no se realizaron grandes modificaciones, sino que mostró continuidad con las políticas sociales heredadas de la gestión anterior (Ferrari Mango y Tirenni, 2017). Sin embargo, encontramos algunas tensiones y cambios de concepciones en lo que refiere a la función social de la política social, sus dispositivos, objetivos, modos de articulación con actores sociales y locales, así como también la vinculación con la economía, y respecto de la construcción discursiva a partir de la cual las nuevas autoridades presentan públicamente sus lineamientos y propósitos.

Retomando la definición de política social mencionada al comienzo de este capítulo, consideramos que el gobierno de la Alianza Cambiemos se posiciona desde una concepción neoliberal para analizar la sociedad en su conjunto y el lugar de cada quien en la misma. La división de responsabilidades y funciones entre el Estado, el mercado y los hogares están claramente diferenciadas y asignadas. En el marco de dicha concepción, el rol del Estado debe reducirse a mínimos niveles de intervención respecto del mercado, así como de las prestaciones destinadas a los sectores más vulnerables. De este modo, el rol de aquel no radica en garantizar derechos sociales, sino principalmente civiles y políticos, posibilitando la libre circulación de bienes y servicios y seguridad jurídica para el sector del capital.

En ese sentido, el Estado promueve al mercado, sea induciendo a que la mayor cantidad de población recurra al mismo para acceder a todos aquellos bienes y servicios que necesite, así como garantizando transparencia y reglas claras para que el mercado y los inversores se sientan seguros

y confiados de hacer negocios en esa economía. En ese esquema, el lugar y responsabilidades de los hogares tiende a “recargarse”, ya que asumen los costos (en grados desiguales dentro del hogar) de todas aquellas funciones que el Estado no garantiza. La dinámica del hogar se encamina a reforzar esfuerzos para lograr la satisfacción de sus necesidades, enviando miembros secundarios al mercado, duplicando la cantidad de horas de trabajo y/o recurriendo a las ventanillas estatales en procura de alguna prestación estatal. Esa sobrecarga se exagera en todos los hogares, y particularmente, en aquellos monoparentales a cargo de jefas de hogar en tanto consiguen empleos de menor calidad que los hombres y cuando los consiguen, lo hacen en puestos de trabajo peor remunerados; por lo que, con esas desigualdades de base, deben afrontar el costo del retiro estatal (Guimenez y Arias, 2019).

Como parte de esa cosmovisión neoliberal del mundo, podría afirmarse que el sector social del cual provienen y/o pertenecen culturalmente la mayoría de los funcionarios de la Alianza Cambiemos y al que representan, entienden que no hay sociedad en sentido estricto, sino una sumatoria de individualidades y que cada quien es responsable de lo que hace y de su suerte. Como no hay sociedad no hay ni debe haber conflicto social, ni diferencias sociales entre pobres y ricos. En ese *ethos* existiría un “orden natural de las cosas”, en el cual hay dos conjuntos de personas: unas que nacieron en familias con recursos y que para obtenerlos se esforzaron denodadamente sin requerir la ayuda del Estado y otro conjunto de personas que no tienen recursos, que no se han esforzado por tenerlos y que prefieren descansar en las dádivas estatales.

En el plano de quienes asumieron cargos de responsabilidad en la gestión de Cambiemos, esa visión se cristaliza en la convicción de que quienes no tienen recursos, es porque no han podido o no han querido capacitarse/formarse. Por lo tanto, el Estado no puede suplir esas falencias individuales en términos de la provisión de recursos materiales que constituiría el camino fácil, aunque puede incidir en “*darles un empujoncito*” a través de propuestas de capacitación que constituyen una de las innovaciones destacadas de la gestión del MDS durante el período (Guimenez y Arias, 2019).

A diferencia de lo que se mencionó para la gestión del período 2003-2015, la desigualdad no es analizada como un fenómeno social producto de políticas económico-sociales, sino como un fenómeno natural, en el marco de lo cual, los pobres constituyen una población que debe ser atendida dotándolas de las cañas para pescar y porque su falta de iniciativa y desgano los pone en ese lugar de incapacidad. Puestos en ese lugar, no hay contradicciones con el resto del universo de Cambiemos y desde allí, se justifica la intervención estatal (Guimenez y Arias, 2019).

La concepción de sujetos de derechos recurrida durante la gestión del kirchnerismo en la visión de Cambiemos es reemplazada por la apelación a la meritocracia que refiere a la voluntad individual que se requiere para salir adelante y, por lo tanto, de esmerarse para alcanzar los sueños que cada quien se propone. El esfuerzo puesto en la importancia de la meritocracia bajo el paraguas ideológico (neo)liberal es una construcción ahistórica, en tanto desengarza la relación existente entre la dinámica económica y los resultados sociales. De ahí que, tanto perder el puesto

de trabajo cómo conseguir uno nuevo, depende pura y exclusivamente de la voluntad y las ganas de salir adelante del individuo que ha sido afectado por esta especie de virus del desempleo.

En lo que refiere a las prestaciones realizadas desde el MDS en relación al sector de población que se inserta en el mercado de trabajo de modo informal, y/o que además lleva adelante actividades productivas vinculadas a la economía social/popular, se realizaron algunos cambios significativos en el período. Las modificaciones estuvieron guiadas por la convicción por parte de las autoridades de Cambiemos que quienes se quedaban sin empleo, debían desplegar su capacidad innovadora, buscando opciones individuales emprendedoras y creativas. En esa concepción, sólo es cuestión de proponérselo (*Si Se Puede*), porque toda oferta genera su propia demanda, por lo que el éxito de una iniciativa que innova está garantizado, y si no lo hay es porque falló algo en la planificación de ese individuo.

Además, el problema del desempleo se plantea desde las autoridades públicas de gestión, como una específica responsabilidad de quienes se ven afectados por esa situación, des-responsabilizando al Estado del rol que debe cumplir y que dispuso una serie de medidas económicas que son la razón fundante del desempleo. De allí, que las autoridades se presenten como agentes externos a esa dinámica y, planteen que desde el Estado deben “*estudiar cómo ayudar a cuidar el trabajo de los argentinos*” (MM 24/8/16). Produciendo esa escisión entre economía y política social, y legitimando el argumento liberal de que la economía no necesita justificativos de ningún tipo, ya que las medidas económicas liberales son una verdad objetiva en sí mismas que no requieren fundamentaciones (Guimenez, 2017).

En el caso del Plan Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo a través de modificaciones tales como la incorporación de nuevos entes ejecutores, el fomento de un abanico de capacitaciones y la posibilidad de desarmar el dispositivo de las cooperativas de trabajo¹⁵. En lo que refiere a las modificaciones orientadas a las capacitaciones se concentraron en aquellas que fomentaran habilidades socioemocionales bajo el supuesto de mejorar la empleabilidad para acceder al mercado de trabajo, ya que el diagnóstico como se mencionó anteriormente, era que la desocupación o lábil inserción laboral tenía que ver con las competencias/habilidades de la oferta y no de la demanda. Paralelamente, la figura de la cooperativa se encontró diluida en titulares que estaban vinculados al municipio, mientras que generó un fortalecimiento hacia las organizaciones sociales que incluso comenzaron a conveniar directamente con el MDS en el marco de este programa (Ferrari Mango, 2020).

La modificación en los entes ejecutores del programa, muestra la forma en la que se decide articular con otros actores. Específicamente, organizaciones sociales con perfiles diversos que responden tanto a organizaciones de base populares tal como el caso de la CTEP como a organizaciones no gubernamentales de carácter de beneficencia o de las microfinanzas. En este sentido, la CTEP cobra protagonismo como una organización sindical que representa a un con-

15 Resolución 592/2016.

junto heterogéneo de trabajadores que no responden a las categorías tradicionales del mundo del trabajo (Maldovan Bonelli *et al.*, 2017). La misma, es la materialización de persistentes luchas de organizaciones sociales que perseguían el reconocimiento de la figura del trabajador de la economía popular. Asimismo, tiene una concepción más radical que la que promueve la economía social y solidaria. La presión que ejercieron conjuntamente con otras organizaciones tales como la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Barrios de Pie, a través del grupo denominado “*los Cayetanos*” que desde el año 2016 realizaron varias movilizaciones bajo la consigna de Tierra, Techo y Trabajo, derivaron en la sanción de la Ley 27.345 de Emergencia Social. En este sentido, incidieron en la agenda estatal dando lugar a la creación del Consejo de la Economía Popular, el Salario Social Complementario (SSC) y la creación de un Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP) (Hopp, 2018; Maldovan Bonelli *et al.*, 2017).

El SSC consiste en una transferencia monetaria interpretada como un complemento para los trabajadores de la economía popular (Hopp, 2018; Natalucci, 2018; Maldovan Bonelli *et al.*, 2017). Su objetivo es promover un complemento salarial a los trabajadores del sector de la economía popular equiparando los ingresos al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). Simbólicamente, la denominación de salario le otorga una legitimación que se aleja del subsidio, aunque se asimila a un PTCI (Maldovan Bonelli *et al.*, 2017). Implicó un reconocimiento formal de los trabajadores de la economía popular abriendo el camino de construcción de un registro como a la posibilidad de construir instrumentos de protección social para el sector (Natalucci, 2018a; Maldovan Bonelli *et al.*, 2017). Asimismo, Hopp (2018) lo identifica como una ruptura con los programas implementados desde el 2003 a través del MDS, que se centraban en el fomento del trabajo cooperativo. La autora identifica al SSC como una transferencia monetaria concibiéndola como un complemento del trabajo en la economía popular.

Observamos cómo cambian los escenarios a través de la creación del SSC, el cual es una muestra de la incidencia de la CTEP en la agenda pública, creemos principalmente por su importante capacidad de movilización durante todo el período¹⁶. Esto nos remite al reacomodamiento de las organizaciones sociales en el 2009, desde el AT – PRIST al dejar de tener participación en el Plan Familias por la Inclusión con su reconfiguración y salto cualitativo y cuantitativo en la AUH (D’Amico, 2018). En este sentido, se produce un reacomodamiento de las intermediaciones.

Para comprender la relevancia que adquieren los trabajadores de la economía popular y las acciones de las organizaciones, se observan las condiciones sociales y políticas del entorno como oportunidades políticas (Maldovan Bonelli *et al.*, 2017). Las mismas se refieren al rumbo que adquirió la política económica tras el paso del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner al

16 Al respecto, fuentes informales del MDS nos comentaban que las distintas autoridades ministeriales manifestaban un fuerte rechazo y “temor” frente a esas movilizaciones que, en general, buscaban desactivar rápidamente; sobre todo en aquellas situaciones en las que las organizaciones decidían acampar por días frente al ministerio.

de Mauricio Macri con la Alianza Cambiemos. Específicamente, en lo económico produciendo un ajuste y en lo social tejiendo relaciones con los movimientos sociales a través de programas que permitieran apaciguar el conflicto. En este marco, la CTEP se posicionó como un actor de relevancia con quien negociar y es través del mismo que las organizaciones sociales, como el Movimiento Evita obtuvieron la posibilidad de gestionar el AT – PRIST; organizaciones todas que, además del SSC recibieron financiamiento a través del Programa de Microcréditos y del PMO.

A principios del 2018, se unifican el AT - PRIST, Desde el Barrio y el Ellas Hacen bajo un nuevo programa social denominado Hacemos Futuro¹⁷. Su propósito era empoderar a las personas promoviendo su autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral¹⁸, las que se explicaban a partir de la falta de formación de estas personas y no en la imposibilidad de absorción del mercado de trabajo. A la ANSES se le adjudica la certificación de los titulares del Hacemos Futuro y el Salario Social complementario convirtiéndose en la agencia estatal encargada en el territorio de dicho programa.

Tanto en el diseño del programa como en su implementación se intentaba generar una desintermediación. Incluso, en la carta de despedida que el Secretario de Economía Social del MDS envió a los/as trabajadores de la Secretaría el último día de gestión, se sostenía: “desde la Secretaría de Economía Social cambiamos la lógica de los programas sociales y los transformamos, eso nos llena de orgullo. Los desintermediamos, pensando en cada titular de derecho, transparentamos, pusimos foco en la libre elección, la salud y la terminalidad educativa” (Carta despedida enviada por correo electrónico interno el 14 de diciembre de 2019). En este sentido, los programas ponían en el centro a los individuos alejándose de soportes colectivos.

En definitiva, la direccionalidad de la política social se aleja de la concepción de la economía social fomentada desde el MDS bajo la gestión anterior, que promovía el trabajo en cooperativas y que propugnaba el objetivo de alentar prácticas comunitarias y solidarias bajo el proyecto político de la economía social y comienza a concentrarse y en impulsar la idea del trabajo individual (Hintze, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Hopp, 2018; Ferrari Mango y Campana, 2018). Asimismo, la diferencia de los objetivos de los programas muestra un cambio de concepción en la política social. Dicha modificación produjo una reconfiguración territorial en los distritos que se implementaba repercutiendo en los actores locales tales como entes ejecutores, burocracias y titulares (Ferrari Mango, 2020).

Una de las tensiones que se observan en este período y responde a la capacidad de agencia de los actores sociales es como, si bien desde el ministerio se promovía una individualización diluyendo la figura de la cooperativa y revalorizando al sujeto individual, las organizaciones so-

17 Resolución N° 96/2018.

18 Resolución 96/2018.

ciales tuvieron la capacidad de aprovechar ese contexto a su favor, promoviendo un proceso de colectivización, sostener sus emprendimientos productivos y constituirse en un interlocutor de primer orden para las autoridades ministeriales. A diferencia de los titulares del programa que estaban mediados por municipio.

De la autorresponsabilidad a la reconstrucción en el Frente de Todos (2019-2020)

En diciembre de 2019, asume el Frente de Todos haciendo hincapié en la necesidad de reconstruir los lazos sociales y revertir los daños del neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017) en lo que refiere a la desigualdad y a la pobreza. A diferencia del universo de sentido referido para la gestión Cambiemos, para el caso del Frente de Todos, la interpretación de esos procesos sociales es radicalmente opuesta. La pobreza y la desigualdad constituyen el resultado de decisiones de política económica y social que, si bien como fenómenos sociales ya existían antes de Cambiemos, dicha gestión profundizó de modo severo. Por lo cual, en ese diagnóstico de la cuestión social, se entiende que es el Estado el único actor capaz de conducir un proceso que tenga como objetivo reducir esas inequidades y mejorar las condiciones de vida de la población en general, y en particular, de los sectores más afectados por las políticas neoliberales. La pobreza, el desempleo, la informalidad, no son resultado de la falta de voluntad e incapacidad de las personas consideradas individualmente, sino que son el resultado de las políticas aplicadas. Por lo tanto, se espera que el Estado intervenga sobre esa cuestión social y que disponga de distintos instrumentos político-técnicos que permitan morigerar y reducir tal estado de cosas.

En consonancia con lo anterior, al inicio de la gestión a fines de 2019, se toman dos medidas relevantes. La primera, con un tinte de asistencia para dar respuesta a la crisis alimentaria y, la segunda, con la intención de reconstruir y volver a poner en el centro de la cuestión el eje trabajo-céntrico a partir de la conformación de cooperativas de trabajo. Para ello, se tienen en cuenta aspectos específicos vinculados con las capacidades de los sujetos, las necesidades de los barrios, la potencialidad de insertarse al mercado y la presencia de las organizaciones sociales.

En lo que refiere a la primera, en el marco del Plan Nacional “Argentina Contra El Hambre” se crea la Tarjeta Alimentar bajo dependencia del MDS y con la articulación de la ANSES. El objetivo de esta medida es generar un complemento integral alimentario destinado a personas que cobren 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. Para ello, los titulares no tienen que realizar ningún trámite y utilizando la base de datos de la ANSES se les entrega una tarjeta que permite la compra de alimentos de la canasta básica alimentaria en

los comercios cercanos a sus domicilios. En diciembre de 2019, 5 millones de habitantes recibían asistencia alimentaria; en marzo de 2020 alcanzaba a 8 y en junio asciende a 11 millones¹⁹.

En lo que refiere a la segunda, con una mirada de reconversión productiva de los programas sociales y promoción de la inclusión social de personas en situación socioeconómica vulnerable, se crea el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”²⁰. 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, socio-laborales y la terminalidad educativa. Dentro de los ejes mencionados, los titulares pueden optar por realizar su contraprestación. Dicha política pública se encontró pausada en función de la situación sanitaria, aunque ya se había comenzado a trabajar entre las organizaciones sociales y los equipos técnicos del MDS para la presentación de proyectos productivos y ese circuito de trabajo continuó en todo el país, aunque con algún menor dinamismo durante la cuarentena. Seguramente como medida de la pospandemia se profundice ese trabajo y eventualmente sufra algunas modificaciones.

Detrás de este programa, continúa la propuesta de contraprestación, así como también, la de mirada trabajo céntrica que implica percibir un ingreso por la condicionalidad de realizar un trabajo. De este modo, asimila la política social vinculando planes sociales con trabajo y potenciando cinco sectores productivos que impulsen la economía de abajo hacia arriba lo cual vuelve a poner en debate las propuestas de desarrollo local.

Los cinco sectores productivos con los cuales se intenta reactivar la economía y la producción desde una perspectiva de desarrollo local y la economía social son: construcción, producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos. En lo que refiere a la economía del cuidado cobra fuerza y visibilización el cuidado comunitario que realizan las mujeres en el barrio en comedores o guarderías populares, a efectos de la cual se creó una dirección específica dentro de la órbita de Desarrollo Social.

La modalidad de implementación consiste en articular al ministerio con unidades de gestión en diversas localidades que recibirán transferencias fondos y herramientas. Paralelamente, se instaura un fondo de créditos no bancarios destinados a proyectos de carácter más autogestivos.

Dicho programa se alinea con otras iniciativas tales como ingreso protegido al empleo, un fondo de microcrédito que ofrece financiamiento a tasas bajas para proyectos integrales de desarrollo territorial impulsado por la Comisión Nacional de Microcréditos (CoNaMi), el Programa Nacional Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social, el Programa Recuperar incluye subsidios para empresas en proceso de recuperación o que están iniciando

19 Declaraciones oficiales del MDS.

20 Resolución 121/2020.

su actividad como cooperativa. Paralelamente, se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), con el objetivo de visibilizar los derechos de personas que se desenvuelven en la economía popular.

Se observa una vinculación tanto con actores de organizaciones sociales como con municipios. De manera complementaria, se conjugan visiones de economía social y solidaria, desarrollo local socioproductivo y economía popular, siendo esta última la que cobra relevancia. Lo cual muestra ciertas continuidades y rupturas con los procesos anteriores.

No obstante, dichas medidas se ven alteradas por la aparición del COVID-19 y la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, lo que impulsa la necesidad de repensar la función social del Estado, pone en debate la concepción del trabajo céntrico, el enfoque de derechos y las discusiones en torno al cuidado. Una de las primeras medidas que dispuso el gobierno de Alberto Fernández, consistió en establecer un Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) con el objetivo de reducir la tasa de contagio, y preparar al sistema de salud para poder hacer frente al probable aumento de contagios. Debido a ello, se vio afectada la actividad económica en general y muy especialmente en sectores de economía informal y pequeños monotributistas.

En este marco, se creó el Ingreso de emergencia familiar (IFE) bajo el Decreto 310/2020 como instrumento del sistema de seguridad social. El mismo consiste en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional para compensar la pérdida o disminución de ingresos debido a la situación de emergencia sanitaria. A su vez, está destinado a personas desocupadas o que se desempeñen en la economía informal, a monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B” o monotributistas sociales y trabajadores/ras de casas particulares. El monto de la prestación monetaria consiste en 10.000 pesos y puede ser percibido por un solo integrante del grupo familiar.

Para su implementación se utilizó la estructura burocrática de la ANSES, ya que la persona debía solicitar dicha prestación a través de la página web, aguardar que el organismo realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales para corroborar la situación del individuo y de su grupo familiar. De este modo, se continúa realizando 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. A la fecha dicha prestación la percibieron casi 9 millones de personas (*Página 12*, 11/7/2020).

En este sentido, el programa se crea como respuesta a la crisis socioeconómica por la pandemia dejando en evidencia la imposibilidad de satisfacer las condiciones de vida de aquellos sujetos excluidos del mercado laboral formal; o la de aquellos/as que son autónomos y dependen de los ingresos de sus profesiones/oficios/comercios. Muestra las debilidades del trabajo como único mecanismo de integración social y revaloriza la discusión en torno a un ingreso sin condiciones para todas/os. El IFE presenta la tensión de estar dirigido a la familia como sujeto y no a las personas consideradas individualmente. Paralelamente, despierta los debates en torno a la

mercantilización y desmercantilización debido a que genera una imposibilidad de trabajar para acceder a ingresos económicos.

En definitiva, si bien la gestión del Frente de Todos comenzó en diciembre de 2019 ya podemos establecer una direccionalidad que ha marcado en el campo de la política social. Evidenciamos políticas de urgencia y asistenciales como han sido la Tarjeta Alimentar y con políticas de reorganización y fortalecimiento de lazos con eje en el trabajo mediante el Potenciar Trabajo promoviendo una visión de economía social y desarrollo local que intenta combinarse con la economía popular. Para ello, genera articulaciones tanto con organizaciones sociales, que cuentan con algunos de sus referentes formando parte de las autoridades de gestión estatal del MDS, así como con municipios. Luego, la pandemia obligó a repensar la seguridad social disociada de una contraprestación y vinculada a una propuesta de ingreso familiar.

Reflexiones finales

La caracterización de las principales políticas sociales en torno al universo laboral informal, a la asistencia social y a la economía social y popular se ha presentado desde una mirada diacrónica atravesando diversas gestiones de gobierno en la Argentina. En este sentido, el trasfondo en torno a la concepción de pobreza y desigualdad trasciende a cada gestión a la hora de aplicar medidas en torno a la cuestión social. Sin embargo, la especificidad de cada programa presentado permitió vislumbrar distintas perspectivas y enfoques a través de determinados dispositivos y articulación con actores. En definitiva, se interroga el modo de intervención, el mecanismo de implementación y la forma de articulación con actores.

Tras realizar un recorrido sobre concepciones, abordajes, programas y actores hemos identificado tres etapas que se cruzan con una variable política-ideológica materializada en gestiones de gobierno. En el período de gestión del Frente Para la Victoria se reconfigura la política social desde la lógica de transferencias a la promoción del eje trabajo-céntrico con propuestas inspiradas en la economía social e implementadas con la lógica de reparación de derechos. Luego, la Alianza Cambiemos se aleja del enfoque de sujeto de derechos, para fomentar la autorresponsabilidad. Finalmente, se inaugura un nuevo período a fines de 2019 cuyo eje está situado en torno a la reconstrucción con el Frente de Todos.

En lo que refiere a la concepción de pobreza y desigualdad, señalamos una diferencia entre las gestiones del Frente Para la Victoria y el Frente de Todos respecto de Cambiemos. En las dos primeras, prima una mirada sobre ambos fenómenos sociales como resultado de las políticas económicas y sociales reconociendo la importancia de la intervención por parte del Estado para intentar reducir las brechas de desigualdad y pobreza. En cambio, la gestión de Cambiemos promueve una lectura sobre la pobreza inspirada en un diagnóstico que ubica la responsabilidad individual de cada quien para explicar su situación social. De este modo, visibilizan que quienes

son pobres carecen de habilidades socioemocionales maduras que les permitan salir adelante por sí mismos y construir su propia autonomía. En ese caso, la obligación del Estado radica en realizar acciones orientadas a reforzar tales habilidades. De manera contraria, el Frente de Todos parte del objetivo de garantizar ingresos y prestaciones a toda la población vulnerable entendiendo a la pobreza como una construcción colectiva que requiere esfuerzos del conjunto de la sociedad para superarla, y en el marco de la pandemia, refuerza esa mirada.

De la figura del sujeto enmarcado en soportes colectivos/comunitarios se reorientó al impulso de la figura del emprendedor o unidad productiva modificando la concepción del sujeto de la política social. En definitiva, se invirtió la concepción de sujetos de derechos por la apelación a la meritocracia. No obstante, la figura del “emprendedor” también se promovía desde la lógica de los programas y políticas identificadas para el período 2003-2015, por lo que podemos trazar allí una línea de continuidad entre el Frente Para la Victoria y la Alianza Cambiemos. La diferencia radica en que, en este último período, esa figura es el eje que explica la situación individual de estancamiento y salida. De este modo, se busca intencionadamente desligar el vínculo del sujeto con las organizaciones sociales y con el propio Estado, mientras que en la fase anterior esa figura se construía como parte de un proyecto más colectivo en el marco de la economía social. Dado que el Frente de Todos no ha tenido tiempo de desplegar los objetivos que tenía programados, sería prematuro formular afirmaciones al respecto, aunque podríamos identificar la preeminencia de la figura del trabajador(es) autogestionado(s) vinculado a la trama organizativa territorial y al rol intervencionista del Estado, reeditando un camino abierto en la gestión del Frente Para la Victoria.

En lo que refiere a la implementación de las políticas sociales, a nivel territorial los actores sociales que han estado involucrados en el período considerado, han sido organizaciones sociales y municipios oscilando su grado de incidencia en función de los objetivos y la direccionalidad otorgado por cada gestión de gobierno. El aspecto de la presencia y la necesaria participación territorial de las organizaciones forma parte de las transformaciones que comenzaron a observarse desde los años '90 en adelante y fueron adquiriendo diversas significaciones en el período que estudiamos.

La presencia de las organizaciones sociales es un dato ineludible en las tres gestiones convirtiéndose en necesaria para la implementación de políticas. En ese sentido, destacamos un elemento de continuidad a lo largo del tiempo. En los primeros años del Frente Para la Victoria, el trabajo conjunto con las organizaciones se dio con la intención de aprender de sus prácticas y transformarlas en instrumentos estatales, aunque finalizando la gestión encontró límites a esta participación por la perspectiva de recentralizar al Estado fortaleciendo el rol de los municipios.

En la gestión de la Alianza Cambiemos, tuvieron un rol relevante en la implementación de los programas dado que, desde el gobierno, por un lado, se intentó desplazar a municipios que no eran oficialistas. Por otro lado, se concentraron en contener el conflicto social frente a la capacidad de movilización de ciertas organizaciones tales como Barrios de Pie, CCC, Movimiento Evita y La Dignidad que desde los primeros días de la gestión acamparon frente a las dependencias del MDS hasta la obtención de una respuesta por parte de las autoridades.

Por último, en el Frente de Todos diversas organizaciones se consolidaron como parte de la base social que sostiene a la coalición de gobierno y obtuvieron cargos relevantes en áreas clave de gestión en el MDS y en otros campos de acción. Paralelamente, mostraron su solidez y anclaje territorial para actuar frente a la emergencia sanitaria en el territorio.

Un desafío presente es continuar con la articulación Estado-Sociedad que se ha fortalecido con el rol activo de municipios y organizaciones sociales consolidando un tejido social local. El mismo puede materializarse a través del Potenciar Trabajo que se promueve desde el gobierno como la política social pospandemia.

Otro de los desafíos que trae la pandemia y quedará latente es interrogarnos sobre cómo concebir al sujeto de las políticas y bajo qué formas y fundamentos garantizar la integración social. Tradicionalmente, se lo ha asociado desde la mirada trabajo céntrica o a través de condicionalidades y contraprestaciones. El contexto de emergencia ha abierto nuevamente el debate a la posibilidad de ensayar un ingreso universal a todos los ciudadanos independientemente de su situación en el mercado de trabajo. En esta línea, algunos estudios han demostrado que son significativamente pocos en términos estadísticos aquellos hogares que viven exclusivamente de las transferencias y prestaciones del Estado. Si bien muchos hogares vulnerados en sus derechos reciben esos beneficios, mantienen algún vínculo con el mercado informal de trabajo. No viven sólo de esas prestaciones. Mucho más, cuando todas las predicciones sobre la pospandemia indican que la pobreza y la desigualdad habrán de elevarse notablemente.

En ese sentido, en algunos discursos oficialistas surge la justificación de un posible ingreso ciudadano como condición de “trabajo”. Aquí sostenemos que todas las personas trabajan, sólo que no lo hacen en empleos que necesariamente circulen por el mercado laboral formal. Como ejemplo de ello, podemos mencionar a los trabajos de cuidado en niñez y vejez o bien el trabajo comunitario y que, en gran medida, son sostenidos por mujeres. En este sentido, señalamos la necesidad de pensar el trabajo desplegando sus límites y considerar esa categoría de un modo más amplio incorporando en ella labores que las personas desarrollan cotidianamente y que garantizan condiciones de vida individuales y colectivas, así como también producen valor social sobre todo en los territorios donde la desigualdad se evidencia radicalmente.

Referencias bibliográficas

- 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, Núm. 3, 123-156.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanas*. Núm. 2, 83-111.

- Arrúa, V. (2020). Aportes para pensar la vulnerabilidad, las políticas y los territorios en tiempos de pandemia. *Question/Cuestión*. 1, 345.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2004). *La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)*. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social (y la política social en problemas)*. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo.
- D' Amico, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanía. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 3. 225-250.
- Danani, C. y Grassi, E. (2018). *Protección social institucionalizada*. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 291-328). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Danani, C. (2004). *El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social*. En C. Danani (Comp.). *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp. 9-27). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes. Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales*. Núm. 30, 169-180.
- De Piero, S. (2015). Una propuesta de indicadores de representación social en políticas sociales en territorio. Paper presentado en el *Congreso SAPP*, Mendoza.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*. Vol. 10, Núm. 30, 77-98.
- Esping Andersen, C. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfous El Magnanim Edicions, Generalitat Valenciana.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?”. *Informe Nº 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). *La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social*. En D. García Delgado y A. Gradin (Comps.). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. Documento de Trabajo Núm. 5* (pp. 109-124). Buenos Aires: FLACSO.
- Ferrari Mango, C. (2019a). La trama de la política social en el territorio desde el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Revista Question*. Vol. 1, Núm. 61, 1-19.

- Ferrari Mango, C. (2019b). Política Social Desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja- Programa Ingreso Social Con Trabajo. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica*. Núm. 165 (III-2019).
- Ferrari Mango, C. (2019c). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Revista Equidad y Desarrollo*. Núm. 36.
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comp.). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N° 5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Goren, N. y Ferrón, G. (2020). *Desigualdades en el marco de la Pandemia*. Buenos Aires: Edunpaz.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2007). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post neoliberal. Ponencia presentada en *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. Quito: FLACSO, Ecuador.
- Grassi, E. (2012). Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*. Núm.135-136, 185-198.
- Grassi, E. (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. La dignidad de los nadies. *Voces en el Fenix*. Núm. 22.
- Grassi, E. (2019). Neoliberalismo, desigualdad y cuestiones de legitimidad. *Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Año 19, Núm. 30.
- Guimenez, S. (2017). Salvajismo discursivo y desciudadanización de las políticas sociales. *Revista Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*. Universidad Nacional de José C. Paz.
- Guimenez, S. y Hopp, M. (2011). Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Ponencia presentada en *IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.
- Guimenez, S. y Arias, A. (2019). Sujetxs, acceso y merecimiento de las políticas sociales en tiempos de revitalización neoliberal (2016-2019). Ponencia presentada en el *14 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.

- Hintze, S. (2009). *Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas*. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Coord.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 87- 118). Buenos Aires: Prometeo.
- Hintze, S. (2016). Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. *Revista Temas*. Núm. 87-88: 112-118.
- Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. *Otra Economía*. Núm. 11 (20), 136-155.
- Hintze, S., Deux Marzi, M, Costa, M. (2011). *Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en Argentina*. En C. Danani y S. Hintze (Comps.). *Protecciones y desprotecciones: La Seguridad Social en la Argentina 1990-2010* (pp. 233-281). Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- Hopp, M. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. *Revista Trabajo y sociedad*. Núm. 24, 207-223.
- Hopp, M. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*. Núm. 27, 07-35.
- Hopp, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Revista Ciudadanías*. Núm. 2, 113-142.
- Hudson, J. (2016). Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. *Revista de Ciencias Sociales Apuntes*. Vol. 3, Núm. 79, 157-184.
- Isuani, E. (2008). *La política social argentina en perspectiva*. En G. Cruces (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Kasparian, D. (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. *RevIISE*. Vol. 13, Año 13, 211-225.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin puntero. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de Crítica Social*. Núm. 19, 121-140.
- Kessler, G. (2018). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*. Núm. 28.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Logiudice, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia: claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista de la Carrera de Sociología*. Vol. 8, Núm. 8, 90-124.

- Longa, F. (2017). Cuando los movimientos llegan a la oficina. Dilemas del Movimiento Evita en un gobierno municipal de Buenos Aires, Argentina (2004-2015). *Revista d'antropologia i investigació social*. Núm. 7, 39-56.
- Longa, F. (2015). Estado, gobierno y sociedad en el ciclo Kirchnerista: miradas desde el Movimiento Evita. *XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Maldovan Bonelli, J., Fernández Mouján, L., Ynoub, E. y Moler, E. (2017). Los descamisados del siglo XXI: de la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la Ctep (2011-2017). *Cartografías del Sur. Revista De Ciencias, Artes y Tecnología*. Núm. 6, 41-64.
- Maneiro, M. (2015). Representaciones sociales sobre el Programa Argentina Trabaja en las clases populares urbanas. *Revista Katálysis*. 18, 1, 62-73.
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del Kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa "Argentina Trabaja". *Revista Sociohistórica*. Núm. 42, e058.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2006). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - PNUD.
- Muñoz, A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y Sociedad*. Núm. 32, 479-510.
- Natalucci, A. y Paschkes Ronis, M. (2011). *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010)*. Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis*. 17 (49), 103-125.
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*. 2 (3), 126-151.
- Natanson, J. (2017). La «ola amarilla» en Argentina: Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*. (272), 4-12.
- Nogueira, M. (2003). La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 25.
- Pantaleón, J. (2005). *Entre la Carta y el Formulario. Política y técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Palomino, H. y Dalle, P. (2012). El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina 2003-2011. *Revista de Trabajo*. Núm. 10.

- Pla, J. y Ayo, E. (2018). Producción de bienestar y estructura social en perspectiva comparada: Reino Unido, España y Argentina. *Ciudadánías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 3. 105-134.
- Perelmiter, L. (2012). Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Paper presentado en las *VII Jornadas de Sociología* de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Rambla, F. X., Adelantado, J., y Noguera, J. A. (2000). *El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales*. En J. Adelantado (Coord.). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España* (pp. 23-62). Barcelona: Editores Icaria - Universitat Autònoma de Barcelona.
- Repetto, F. (2009). *El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social*. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Comps.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo.
- Rodríguez Enríquez, C. (2012). *Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista*. En *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 391-428). ONU Mujeres.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-80). Los Polvorines: Prometeo.
- Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el “cambio cultural” argentino. *Revista Nueva Sociedad*. Núm. 270, 5-13.

A photograph of a modern building facade. The image is dominated by a grid of windows on the left and a dark, textured central panel. The windows have a white frame and some are partially covered with white material. The central panel is dark and has a grid-like pattern. The right side of the image shows a vertical grid of windows, possibly a balcony or a different part of the building. The overall tone is dark and industrial.

SOBRE LES AUTORES





SOBRE LES AUTORES

Julieta Campana es maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciada en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Becaria Doctoral de CONICET. Integra el Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural de FLACSO Argentina y el Grupo de Investigación y Desarrollo en Estudios Interdisciplinarios en Estado y Políticas Públicas (CIEA-UNTREF). Se desempeña como investigadora en el Observatorio de Géneros y Políticas Públicas (OGyPP). Forma parte del Comité de Redacción de la *Revista Estado y Políticas Públicas* que edita el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Asimismo, es docente en temas de economía y derechos humanos en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Andrés Cappa es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Economía Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en (FLACSO) Argentina. Integra el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Asimismo, se desempeña como docente en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ).

Alejandro Casalis es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales y Posgraduado en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Actualmente, es doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente e investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas (FLACSO) donde también se desempeña como Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Investigador del IICSAL-CONICET/FLACSO. Docente de grado en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y de posgrado en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTreF). Forma parte del Comité de Redacción de la *Revista Estado y Políticas Públicas* que edita el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Sus temas de investigación están vinculados a desarrollo territorial, gobiernos locales, economía social y solidaria, políticas sociales, desarrollo, litio y políticas públicas.

Adriana Clemente es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Políticas Sociales. Profesora regular e investigadora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (2010-2014). Desde el 2015, dirige el Centro de Estudios de Ciudad (CEC/FCS/UBA). Como investigadora, ha dirigi-

do múltiples programas de investigación sobre la problemática urbana con foco en las condiciones de vida de los sectores populares y su transformación.

Betty Espinosa es Profesora-Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. PhD en ciencias económicas aplicadas por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Posee estudios doctorales en Ciencias Sociales (antropología y sociología) en la Universidad de Lovaina. Profesora asociada al Centro de investigación interdisciplinaria Democracia, Instituciones y Subjetividad (CriDIS)/Universidad de Lovaina. Profesora invitada de la Universidad *Sorbonne Nouvelle-París 3* y de la Universidad Libre de Berlín. Asimismo, es Editora de *la Revista Mundos Plurales*. Especialista en desarrollo y políticas sociales.

Cynthia Ferrari Mango es Doctora en Ciencias Sociales por Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciada en Ciencia Política por Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Actualmente, es Becaria Posdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Ha sido becaria de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Forma parte del Comité de Redacción de la *Revista Estado y Políticas Públicas* que edita el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Es docente en la materia Taller de Tesis I de la Maestría Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina y profesora adjunta en las materias Administración Pública y Gobiernos Locales y Municipio en la carrera de Ciencia Política de la UNLaM. En dicha universidad co-dirige el proyecto de investigación “*Transformaciones en la estructura de la administración pública nacional y su incidencia en las políticas públicas. Una mirada desde las relaciones intergubernamentales nación - municipio en el conurbano bonaerense (2015-2019)*” radicado en el Departamento de Derecho y Ciencia Política. Es autora de numerosos artículos y publicaciones referidas a políticas sociales, actores, territorio, implementación, economía social y municipios.

Flavio Gaitán es Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil. Profesor del Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política, Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo. Asimismo, es miembro del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Daniel García Delgado es Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Actualmente, es investigador principal del CONICET, con sede en la FLACSO Argentina. Se desempeña como

Director del Área de Estudios y Políticas Públicas, Director de la Maestría en Políticas Públicas y de diversos diplomas de posgrado, así como también es Director de la *Revista Estado y Políticas Públicas*. Ha sido profesor titular regular de Teoría Política Contemporánea en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA por más de 20 años. También fue docente en las Universidades del Litoral (UNL) y de Quilmes (UNQ) y en la Universidad de la República (Uruguay), entre otras. Ha publicado numerosos artículos y varios libros en torno a la problemática del Estado en la Argentina, en América Latina y sobre el neoliberalismo.

Agustina Gradín es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria Postdoctoral de CONICET. Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Forma parte del Comité de Edición de la *Revista Estado y Políticas Públicas* del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Asimismo, es autora de varios libros y publicaciones sobre la temática de la Sociedad Civil.

Sandra Guimenez es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPaz) en la Carrera de Trabajo Social y en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente de posgrado de la Maestría de Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina; de la Maestría de Políticas Sociales de la UBA y de la Diplomatura en Feminismo y Políticas Públicas de la UNPaz. Docente investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE) en el marco del cual dirige el proyecto: “*Desigualdades sociolaborales y protección social en Argentina. Continuidades y rupturas en la definición del sujeto de los derechos, de la categoría de trabajador y la fuente de solidaridad intra e inter generacional. 1990-2007*”. Trabaja en el Estado desde hace más de 20 años. En el período 1996-1999, se desempeñó en la Municipalidad de Avellaneda. Trabajó en el Ministerio de Desarrollo Social (1999-2015). Actualmente, se desempeña como investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Ana Logiudice es Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente regular Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, ambas de la UBA. Docente de posgrado (UNLP). Investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Auditora supervisora

AGCBA - Dirección General de Desarrollo Social. Asimismo, es autora de artículos sobre políticas públicas y políticas sociales.

Virginia Luccanera es Licenciada en Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires (UBA) con formación en educación y política. Maestranda en Políticas Públicas y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Cuenta con amplia experiencia en la gestión pública nacional. Asesora técnica en áreas de gestión y planeamiento educativo para la elaboración, ejecución y seguimiento de programas y proyectos educativos del Ministerio de Educación de la Nación desde el año 2001.

Constanza Lupi es Docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en el Programa de Actualización en Comunicación, Géneros y Sexualidades por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria UBACyT y Trabajadora de ATE Capital.

María Gabriela Molina es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Económicas con orientación en Administración Pública en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Maestrías cursadas en Ciencias Sociales (UNLaM) y Ética Aplicada a ámbito público (UBA). Profesionalmente se ha desempeñado en distintas áreas y organismos del ámbito público, de salud, educación y desarrollo social, y organizaciones de la sociedad civil; tanto en los campos de diseño, gestión, monitoreo y evaluación de políticas sociales, estando a cargo de Direcciones y Coordinaciones de programas específicos de alcance nacional. Es docente-investigadora en carreras de grado y posgrado en distintas universidades del país desde 1991. Actualmente, se desempeña en la UNLa y UNLaM. Elabora y desarrolla propuestas formativas en temáticas sobre diseño, evaluación y sistematización de intervenciones sociales en el ámbito público. Participó en publicaciones didácticas, revistas y libros académicos, y como expositora en congresos y jornadas nacionales e internacionales.

Jairo Rivera es Doctor (PhD) en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Magíster en Economía con mención en Políticas Públicas en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Finanzas y Gestión de Riesgos de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ingeniero Económico por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Es docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, donde forma parte del Área Académica de Gestión. Coordinador de la Casa Andina. Coordinador de la Maestría en Dirección Integrada de Proyectos de Desarrollo y de la Especialización Superior en Proyectos de Desarrollo. Cuenta con varias publicaciones indexadas en revistas académicas nacionales e internacionales.

Cristina Ruiz del Ferrer es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Cuenta con experiencia profesional tanto en el campo del Poder Legislativo (Honorable Congreso de la Nación) como en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación). Ha formado parte de la Comisión Directiva de la Maestría en Intervención Social de la UBA. Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina y en la Maestría en Comunicación y Cultura de la UBA. Se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Asimismo, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y como Coordinadora académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Desde el año 2013, es la Directora del Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas, creadora de LatinREV –Red de revistas académicas de Ciencias Sociales y Humanidades de América Latina– y se desempeña como Editora responsable de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina. Cuenta con publicaciones en libros y revistas académicas sobre administración y políticas públicas, como de filosofía política. Sus principales áreas de interés son: el Control y Evaluación de Políticas Públicas, las Políticas Sociales, las Políticas Públicas para personas con discapacidad y la Teoría Política.

Guillermina Salse es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Máster en Educación por la Université de Montréal, Canadá. Especialista en diseño, gestión y evaluación de políticas y programas sociales y educativos. Fue Directora Nacional de Planeamiento Educativo (2013-2015), Directora de Gestión Federal y Programación Educativa (2010-2013) y Coordinadora del área de Convenios Bilaterales de la Ley de Financiamiento Educativo (2008-2010) en el Ministerio de Educación de la Nación.

Verónica Soto Pimentel es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Socióloga y Licenciada en Filosofía por la Universidad Católica de Chile. Es investigadora y docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina y becaria doctoral de CONICET. Cuenta con experiencia en educación popular para adultos. Sus áreas de investigación son las reformas previsionales de Chile y Argentina, los movimientos sociales, el pensamiento crítico latinoamericano, en particular la perspectiva decolonial, y los movimientos feministas, de mujeres y disidencias.

Jorge Tirenni es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencia Política por el IDAES. Magister en Formación Docente. Doctorando en Ciencia Política en la UCA-UBA. Docente Titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; del Instituto de Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires; en la Maestría en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (PLANGESCO). Forma parte del Comité de Redacción de la *Revista Estado y Políticas Públicas* que edita el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Asimismo, es Investigador de Proyectos UBACyT (UBA), del Programa de Reconocimiento Institucional (FCS-UBA), del BID en el Programa de Apoyo al Sistema de Protección e Inclusión social de Argentina. Se desempeñó como asesor del Viceministro de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007) y Director Provincial de Participación Comunitaria en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2007-2009). Actualmente, se desarrolla como Coordinador Académico de la Diplomatura en Gestión y Control de Políticas Públicas en FLACSO Argentina. Es autor de varios libros y artículos vinculados con la protección social en la Argentina y en América Latina.

Gladys Zena es Licenciada en Gestión Educativa. Diplomada Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Docente Universitaria e Integrante de los Equipos Técnicos del Instituto Universitario de Seguridad Marítima (1998-actualidad), Trayectoria Sindical: *Delegada de Sector* ATE (2006 al 2015); *Paritaria Nacional* ATE por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (2006-2009); *Secretaria General de la Junta Interna del Ministerio de Seguridad* por ATE (2012-2016); *Secretaria de Formación de Ate Capital* (2015-actualidad), *Secretaria de Formación* de la CTA.T CABA (2016- actualidad). Integrante por ATE del *Consejo Asesor Sindical* de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Representante de ATE Capital ante el *Centro de Innovación de los Trabajadores* – CITRA UMET-CO-NICET. Integrante por ATE Capital ante la Mesa Intersindical de Salud, Trabajo y Participación de los Trabajadores CTA.T; Mesa Intersindical ELEVA desde su creación, la Mesa Intersindical de Violencia Laboral. Coordinadora de las Mesas *Mujeres Sindicalistas* en el II y III Seminario Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas organizado por FLACSO Argentina.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documento de Trabajo Núm. I



Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia;
COMOTTO, Sabrina; LONGO, Gustavo
Mayo de 2015

Documento de Trabajo Núm. II



Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2015

Documento de Trabajo Núm. III



El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
Mayo de 2016

Documento de Trabajo Núm. IV



¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
Octubre de 2016

Documento de Trabajo Núm. V



El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
Junio de 2017

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).
Julio de 2017



ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018



EN TORNO AL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2019



ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA. Ya nada va a ser igual
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina
Lius Alberto Quevedo (Director).
Área Estado y Políticas Públicas
Daniel García Delgado (Director).
Programa Gestión del Conocimiento.
Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL
Área Estado y Políticas Públicas
Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Página WEB: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>
Teléfono: (54) (11) 5238-9361.
Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Núm. 1, Año I,
octubre de 2013.



Núm. 2, Año II,
mayo de 2014.



Núm. 3, Año II,
octubre de 2014.



Núm. 4, Año III,
mayo de 2015.



Núm. 5, Año III,
octubre de 2015.



Núm. 6, Año IV,
mayo de 2016.



Núm. 7, Año IV,
octubre de 2016.



Núm. 8, Año V,
mayo de 2017.



Núm. 9, Año V,
octubre de 2017.



Núm. 10, Año VI,
mayo de 2018.



Núm. 11, Año VI,
octubre de 2018.



Núm. 12, Año VII,
mayo de 2019.



Núm. 13, Año VII,
octubre de 2019.



Núm. 14, Año VIII,
mayo de 2020.



Núm. 15, Año VIII,
octubre de 2020.



Núm. 16, Año IX,
mayo de 2021.



Núm. 17, Año IX,
octubre de 2021.



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas - **FLACSO Argentina**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – **FLACSO Argentina**.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN –

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

