

# DEBATES: COVID-19

## DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS

**COMPILADORES ROXANA MAZZOLA Y PABLO VOMMARO**

Bernardo Kliksberg. Juan Grabois. Cecilia Todesca Bocco. Simone Cecchini.  
Gabriel Katopodis. Rubén Lo Vuolo. Karina Batthyány. Cecilia Merchán.  
Estela Díaz. Nadya Araujo Guimarães. Gabriel Kessler. Enrique Valencia Lomeli.  
Josefina Morales. Ati Cañete. Luis Alberto Quevedo. Daniel García Delgado. María  
Julia Eliosoff. Arturo Trinelli. Svenja Blanke. Roxana Mazzola. Pablo Vommaro.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**  
ARGENTINA





**Compiladores**

Roxana Mazzola y Pablo Vommaro

**DEBATES: COVID-19,  
DESIGUALDAD Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
DISTRIBUTIVAS**

BUENOS AIRES - ARGENTINA

**FLACSO Argentina**

Área Estado y Políticas Públicas

**Fundación Friedrich Ebert Stiftung**

**CLACSO**

## **Autores**

Bernardo Kliksberg  
Juan Grabois  
Cecilia Todesca Bocco  
Simone Cecchini  
Gabriel Katopodis  
Rubén Lo Vuolo  
Karina Batthyány  
Cecilia Merchán  
Estela Diaz  
Nadya Araujo Guimarães  
Gabriel Kessler  
Enrique Valencia Lomeli  
Josefina Morales  
Ati Cañete  
Luis Alberto Quevedo  
Daniel García Delgado  
María Julia Eliosoff  
Arturo Trinelli  
Svenja Blanke  
Roxana Mazzola  
Pablo Vommaro



COMPILADORES ROXANA MAZZOLA Y PABLO VOMMARO

# DEBATES: COVID-19, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
ARGENTINA



Debates Covid-19, desigualdad y políticas públicas distributivas / Roxana Mazzola ... [et al.] ; compilación de Roxana Mazzola ; Pablo Vommaro ; editado por Roxana Mazzola ; Pablo Vommaro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina ; CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales ; Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2022.  
Libro digital, DXReader

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-9379-86-2

1. Políticas Públicas. 2. Desigualdad. 3. Pobreza. I. Mazzola, Roxana, comp. II. Vommaro, Pablo, comp.  
CDD 303.48

**Compiladores:** Roxana Mazzola y Pablo Vommaro

**Autores:** Bernardo Kliksberg, Juan Grabois, Cecilia Todesca Bocco, Simone Cecchini, Gabriel Katopodis, Rubén Lo Vuolo, Karina Batthyány, Cecilia Merchán, Estela Diaz, Nadya Araujo Guimarães, Gabriel Kessler, Enrique Valencia Lomeli, Josefina Morales, Ati Cañete, Luis Alberto Quevedo, Daniel García Delgado, María Julia Eliosoff, Arturo Trinelli, Svenja Blanke, Roxana Mazzola y Pablo Vommaro.

**Coordinación de Diseño:**

Grisel El Jaber  
Programa Educación a Distancia FLACSO Argentina (PED)  
Diseño y diagramación: Ana Vargas (PED)

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

Secretaría Ejecutiva: Karina Batthyány

**Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) en Argentina**

Directora: Svenja Blanke

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina**

Director: Luis Alberto Quevedo

**Área de Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina**

Director: Daniel García Delgado

**Programa de Estudios sobre Desigualdades y Políticas**

Directora: Roxana Mazzola

**Contacto**

Dirección postal: Tucumán 1966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
Teléfono: (54-11) 5238-9456  
Correo electrónico: [desigualdades@flacso.org.ar](mailto:desigualdades@flacso.org.ar)  
Página Web: [politicaspublicas.flacso.org.ar](http://politicaspublicas.flacso.org.ar)



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

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
Luis Alberto Quevedo, Daniel García Delgado, Svenja Blanke, y Karina.Batthyány	
<b>Introducción</b>	<b>17</b>
Roxana Mazzola y Pablo Vommaro	
<b>Reflexiones estratégicas sobre la desigualdad</b>	<b>22</b>
Entrevista a Bernardo Kliksberg por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro	
<b>Concentración de la riqueza y captura de los Estados por las elites</b>	<b>41</b>
Entrevista a Ati Cañete por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro	
<b>De esta crisis se sale peor o mejor, pero no se sale igual</b>	<b>50</b>
Entrevista a Juan Grabois por Roxana Mazzola y Arturo Trinelli	
<b>Agendas y Políticas del gobierno argentino ante la pandemia del COVID-19</b>	<b>58</b>
Entrevista a Cecilia Todesca Bocco por Roxana Mazzola	
<b>América Latina: impactos sociales y económicos del COVID-19</b>	<b>68</b>
Entrevista a Simone Cecchini por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro	
<b>Políticas de Infraestructura, federalismo e impacto del COVID-19</b>	<b>91</b>
Entrevista a Gabriel Katopodis por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro	
<b>COVID-19: sus efectos económicos y desigualdades en la región</b>	<b>105</b>
Entrevista a Rubén Lo Vuolo por Roxana Mazzola	
<b>Políticas de investigación, género y desigualdad en América Latina</b>	<b>115</b>
Entrevista a Karina Batthyány por Roxana Mazzola	

Impacto de la pandemia en las desigualdades de género ..... Entrevista a Cecilia Merchán por Svenja Blanke y María Julia Eliosoff	123
Los efectos de la pandemia en la vida de las trabajadoras y los trabajadores ..... Entrevista a Estela Diaz por Svenja Blanke y María Julia Eliosoff	132
Desigualdades laborales en Brasil profundizadas ..... por el COVID-19 Entrevista a Nadya Araujo Guimarães por Pablo Vommaro	141
Impactos de la pandemia en la esfera productiva ..... Entrevista a Josefina Morales por Pablo Vommaro	150
Agendas de exclusión y nuevas configuraciones de la ..... estructura social de América Latina Entrevista a Gabriel Kessler por Roxana Mazzola	157
Capacidad de los Estados latinoamericanos para ..... gestionar la pandemia Entrevista a Enrique Valencia Lomeli por Pablo Vommaro	166
Cierre del ciclo de entrevistas “COVID-19, Desigualdad ..... y Políticas Públicas Distributivas” Roxana Mazzola, Svenja Blanke y Pablo Vommaro	174
Sobre los autores .....	178



---

## Presentación

Luis Alberto Quevedo, Daniel García Delgado,  
Svenja Blanke, y Karina Batthyány

### Luis Alberto Quevedo<sup>1</sup>

Los capítulos que conforman este libro tienen su origen en el ciclo de entrevistas “COVID-19, Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas”. Dicho ciclo fue organizado por el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, desde el Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas, en conjunto con dos instituciones con las cuales la facultad ha tejido lazos de cooperación desde hace mucho tiempo y en diversos temas: CLACSO (el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), institución a la cual FLACSO pertenece, y la FES (la Fundación Friedrich Ebert). Uno de tales temas se vincula con el ciclo de charlas que dieron lugar a la serie de contribuciones de este volumen. Se trata de la cuestión de las desigualdades y las políticas públicas distributivas, tema que el mencionado diploma superior, perteneciente al área de Estado y Políticas públicas de la FLACSO y dirigido por Roxana Mazzola, viene abordando con sistematicidad. A Roxana agrade-

---

**1 Luis Alberto Quevedo** es Director de la FLACSO Argentina e investigador del Área Comunicación y cultura de la FLACSO. También se desempeña como Profesor Titular Regular de la materia Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde fue Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación. Licenciado en Sociología y graduado en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de la Universidad de París, donde obtuvo la Maestría en Sociología.

ceмос por la colaboración en el ciclo de entrevistas.

FLACSO tiene una larga historia y ya desde su nacimiento se encuentra el estudio y la investigación de las desigualdades, así como de las políticas públicas que apuntan a poner en cuestión la distribución en una sociedad. En este momento el tema del COVID-19 pone a todos y a todas a pensar de una manera muy particular el tema de las desigualdades y las políticas públicas distributivas. Y ello es así porque si hay algo que ha ocurrido en Argentina y en la región (y en el mundo) es que la experiencia del COVID-19, la experiencia de la pandemia, la experiencia de la reacción que han tenido las sociedades frente a esto, ha puesto al descubierto, por lo menos, estas dos cosas de una manera muy evidente y dramática. En efecto, se han evidenciado con claridad las desigualdades que existen en nuestras sociedades en cuanto a la protección social, a las capacidades de resiliencia, al acceso a las tecnologías, en cuanto a las desigualdades que se producen en el mundo del trabajo. Y también se ha abierto un debate político sobre cuál es el rol del Estado y cuál es el rol de las políticas públicas activas que tienen que desarrollar nuestros gobiernos para la protección de los sectores justamente más vulnerados.

En este sentido, los trabajos de este volumen tienen como propósito invitar al debate, ponerlo sobre la mesa, pero también traer una perspectiva que para FLACSO Argentina es siempre una perspectiva crítica, una perspectiva política, una perspectiva comprometida con la temática de las políticas públicas. El área de Estado y Políticas públicas de FLACSO viene investigando, publicando y desarrollando muchos trabajos en esta línea. En esta ocasión, a través del libro “Debates: COVID-19, Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas” propone, en conjunto con las organizaciones con las cuales coopera desde hace muchos años, traer debates con distintas perspectivas, con diversas miradas sobre diferentes aspectos de la desigualdad y las políticas públicas distributivas.

## **Daniel García Delgado<sup>2</sup>**

Es un agrado ser parte de la presentación de este conjunto de intervenciones sobre el impacto del COVID-19 en las desigualdades de América Latina y Argentina, en el cual participan distintos especialistas convocados por Roxana Mazzola. Todo en familia, en compañía de instituciones señeras en América Latina como CLACSO y como la Fundación Friedrich Ebert. El tema de la

desigualdad no es, en verdad, algo que aparezca con el COVID-19. Este tema ya venía siendo criticado y presentado por especialistas como Piketty en *El capital en el Siglo XXI*. Y es sabido que hacia mediados de la década de 1970 se quiebra el capitalismo *fordista* dando paso al capitalismo de financiarización, que va a profundizar las tendencias a la desigualdad.

Sin embargo, es indudable que el COVID-19 no solamente profundiza la desigualdad, sino que también ha generado una ventana de oportunidad para combatir contra ella. Porque al deslegitimar a este tipo de capitalismo, también ha reforzado el rol del Estado y ha legitimado las críticas relativas a que algo había que hacer respecto de una tendencia que era inexorable y que iba a una relación entre desigualdad y democracia que, en realidad, obturaba a esta última. Una tendencia que lleva, o bien hacia gobiernos plutocráticos (los gobiernos de los ricos, ultraricos, como en Estados Unidos), o bien a gobiernos xenofóbicos, de derechas o fanáticos, como el de Bolsonaro en Brasil.

En ese sentido, la Argentina está tratando de desmarcarse de esas tendencias. Está luchando contra la problemática de la desigualdad. Y allí reside justamente uno de los atractivos del tema que agrupó a los científicos que participaron del ciclo de entrevistas: pensar qué políticas distributivas podría modificar esta deriva que se estaba como naturalizando. *La desigualdad es un problema de mérito, de la gente, los ganadores y los perdedores*. Bueno, no; la desigualdad es política también de distribución del ingreso. Y para eso se están pensando, e incluso ya ejecutando, algunas políticas específicas. Claramente lo que se denomina la etapa “pos COVID-19” estará macada por la idea de políticas de reformas impositivas progresivas. Eso ya está comenzando en Argentina, así como en muchos países del mundo, principalmente de la Unión Europea. Políticas de inversión en infraestructura para los sectores y los barrios más vulnerables es algo que ya se está incorporando en la agenda pública. Y tal vez una de las políticas más ambiciosas sea que se empiece a considerar el tema del ingreso universal o salario universal como un punto de importancia

---

**2 Daniel García Delgado** es 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. Es investigador principal del CONICET, con sede en la FLACSO (Argentina). Es Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencia Política de la FLACSO y Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador.

para una sociedad más justa. Esto ya ha empezado a implementarse en algunos países como España, pero cada país tiene sus bases o sus puntos para lograrlo. La IFE (Ingreso familiar de emergencia) podría ser un punto de referencia en el caso argentino para empezar a trabajar en ese sentido.

Por todo lo dicho, nos enorgullece la organización por Roxana Mazzola, desde el área de Estado y Políticas Públicas en FLACSO, del ciclo de entrevistas “COVID-19, Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas”. Sus debates nos invitan a pensar cuáles serían las mejores políticas y actores para promover estas políticas de distribución, recordando, finalmente, que toda distribución del ingreso es una relación de fuerzas en la lucha social y académica.

### Svenja Blanke<sup>3</sup>

América Latina es la región más desigual del mundo: no es la región más pobre, pero sí la más desigual. Al pensar en la gran desigualdad social, no solamente hablamos de los ingresos, también en la gran disparidad en la expectativa de vida entre las personas de la región. La desigualdad alcanza también la salud, el género, el color de la piel, la educación, entre muchas otras cosas. Es un tema sumamente conocido e investigado, pero que con la crisis del coronavirus se evidenció con más intensidad. De hecho, es el tema de América Latina y también de Argentina. Con FLACSO Argentina y CLACSO, la Fundación Friedrich Ebert quiso realizar el ciclo de entrevistas sobre el tema más relevante del año 2020. El propósito fue, entonces, realizar una serie de entrevistas con personas destacadas por su análisis, su experiencia y también por su función política, y difundirlas de modo abierto, público, a través de las redes sociales y los sitios web de nuestras instituciones.

---

**3 Svenja Blanke** es Directora de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Argentina y de la revista Nueva Sociedad. Desde 2001 ha sido responsable de diferentes proyectos de la FES en América Latina, y entre 2014 a 2019 fue directora del Departamento de América Latina y el Caribe de la FES en Berlín, Alemania. Ha publicado artículos sobre diferentes temas relacionados con América Latina en *The Americas*, *Nueva Sociedad*, *Internationale Politik und Gesellschaft*, *Berliner Republik* y *Vorwärts*. Estudió historia y ciencias políticas en la Universidad Libre de Berlín (Alemania), en la Universidad de Indiana (Bloomington, EE.UU.) y en la Universidad de Yale (EE.UU.). Tiene un doctorado en historia.

Como fundación política alemana con sentido internacional e internacionalista, aspiramos a sociedades libres y solidarias que ofrezcan las mismas oportunidades de participación política, económica y social a todas y a todos. Queremos profundizar sociedades con democracias vivas y fuertes y un Estado social con mejor oferta de formación y salud, que combata la pobreza. Nos enorgullece haber podido realizar un ciclo de intercambio de información, análisis y opiniones entre las tres organizaciones, que desde hace tiempo trabajan conjuntamente. Tal colaboración ha sido no solamente para fines académicos, sino también, y aún más importante, para tener mayores respuestas, especialmente sociales y políticas. En otras palabras, FLACSO, CLACSO y FES trabajan en conjunto para pensar y lograr políticas concretas en soluciones nuevas para problemas, lamentablemente viejos, pero en tiempos muy especiales. Nos interesa conocer el impacto de la crisis del virus en el tejido social y discutir, entre otras, las siguientes preguntas: ¿qué rol tiene el Estado?, ¿qué políticas concretas se necesitan para generar mayor cohesión social?, ¿qué ha funcionado en el pasado?, ¿qué no?, ¿cómo se manejan los diferentes impactos? Buscamos respuestas concretas, por ejemplo, para la grave situación en barrios vulnerables, y en las desigualdades de género.

Explorar nuevas soluciones a estas problemáticas es fundamental porque la pandemia va reforzando desigualdades ya existentes. No solamente habrá más personas empobrecidas, sino que además los y las pobres van a serlo aún más. Lo que sí parece cierto es que se necesitan nuevas iniciativas, nuevas perspectivas frente a un viejo, duradero y muy triste fenómeno, como es la pobreza y la desigualdad. Se necesita un nuevo pacto social. Por ello, esta serie de contribuciones, que han sido impulsadas conjuntamente, ayudan a sensibilizar en el tema, a encontrar mejores caminos.

Agradezco a FLACSO y a CLACSO por colaborar en esta actividad tan importante y por su confianza en la FES. Agradezco también a Roxana Mazzola por la iniciativa y por desarrollarla colectivamente. Es una gran oportunidad que, en esta época de nuevas posibilidades virtuales y digitales, podamos presentar de manera online los trabajos surgidos del ciclo de conversaciones sobre el impacto del COVID-19 en las desigualdades de América Latina y Argentina.

**Karina Batthyány<sup>4</sup>**

Para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es un agrado apoyar esta serie de contribuciones sobre la cuestión de las desigualdades y las políticas públicas distributivas en el marco del COVID-19, de la pandemia que afecta a la región y al mundo. Y es particularmente gratificante participar de esta iniciativa junto con FLACSO Argentina, centro miembro de CLACSO, y con la Fundación Friedrich Ebert, con la cual colaboramos, cooperamos y trabajamos codo a codo, no solo en Argentina, sino también en los demás países de América Latina y el Caribe. Este tema que se va a tratar en esta serie de presentaciones, en esta iniciativa coordinada con ímpetu por Roxana Mazzola, es un tema absolutamente central para CLACSO. Ahora y antes de la pandemia.

La desigualdad ha sido el tema de CLACSO en estos cincuenta y tres años de existencia. Todo el de trabajo de esta institución se va articulando en torno a las distintas dimensiones de la desigualdad. No podría ser de otra manera, puesto que como subraya Svenja Blanke, América Latina es la región más desigual del planeta y compete a los latinoamericanos abordar estas dimensiones. Y justamente desde CLACSO se impulsa estudio y análisis, pero también acciones para transformar la vida de todos y todas quienes habitamos América Latina y el Caribe, en torno a las distintas dimensiones de la desigualdad. Son esas diversas dimensiones las que van a ser abordadas en esta serie de reflexiones. Habrá en ellas un énfasis en las cuestiones económicas, pero también pondrán el foco más allá, en las dimensiones vinculadas al género, a lo generacional, a la raza, a la etnia, al territorio, la educación, entre otros muchos aspectos.

Este es un tema central para la región. Es un tema central para nuestras instituciones. Y si era importante antes de marzo de 2020, antes de que empezara la crisis sanitaria, lo es más aun hoy. Porque sea cuando sea que se salga de esta

---

**4 Karina Batthyány** es Secretaria Ejecutiva de CLACSO, doctora en Sociología y magíster en Desarrollo Regional y Local. Es profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República en Uruguay. Asimismo, es autora de numerosas publicaciones, entre ellas: *Autonomía de las mujeres y la división sexual del trabajo en las familias, Las familias latinoamericanas interrogadas, El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias en términos de género.*

situación de crisis sanitaria, nuestra región va a ser aún más desigual, aún más pobre. Y los problemas que venimos estudiando hace años se van a agudizar. Y por eso necesitamos colocarlos en el centro del análisis. Discutir los bienes comunes, los bienes públicos. Discutir el papel del Estado y, por supuesto, el papel de las políticas públicas y la distribución de los recursos entre todos y todas quienes habitamos nuestros países. Debemos además discutir las posibles soluciones posteriores a esta crisis sanitaria. Soluciones que no serán recetas únicas, pero que seguramente van a pasar por algunas claves.

Ninguno de nuestros países va a poder salir solo a sociedades más igualitarias, sino que vamos a necesitar mecanismos de cooperación, de solidaridad, de interdependencia. Mecanismos que impliquen la relación entre los países, pero también entre otros niveles de análisis. Vamos a necesitar un llamado a la responsabilidad, o mejor aún, a la corresponsabilidad entre los distintos agentes y actores proveedores del bienestar en todos nuestros países para articular salidas más igualitarias, más justas y más democráticas. Cabe insistir en esto último: la democracia es necesaria y absolutamente indispensable para pensar la superación de las situaciones de desigualdad en América Latina. Estos son los temas que se van a atravesar en esta serie de reflexiones.



# Introducción



---

## Introducción

**Roxana Mazzola<sup>5</sup> y Pablo Vommaro<sup>6</sup>**

América Latina y el Caribe se encuentran atravesadas por fuertes desigualdades sociales y territoriales, siendo la región más desigual del mundo. Estas desigualdades concebidas de manera multidimensional e interseccional, en clave de tendencias contrapuestas y ambivalencias como proponen diversos intelectuales entrevistados en esta obra, constituyen una trama que se produce y reproduce de acuerdo a las dinámicas sociales dominantes.

Este abordaje paradójico de las desigualdades se expresa, por ejemplo, en que a pesar de reconocer y constatar la mejora de diversos indicadores sociales y económicos que se produjo en las primeras décadas del siglo XXI en diversos países de la región (entre ellos, Argentina), las desigualdades sociales persistieron y, en algunos casos, se agudizaron. Asimismo, las mejoras experimentadas en las condiciones de vida de amplios sectores de la población se mostraron más frágiles que lo previsto inicialmente sobre todo por dos hechos. El primero, los cambios en la orientación política de varios de los gobiernos latinoamericanos, que se expresaron en el triunfo de fuerzas políticas regresivas, conservadoras y neoliberales (en algunos casos a través de los votos y en otros por medio de golpes institucionales), en consonancia con transformaciones sucedidas en el

---

**5 Roxana Mazzola** es Directora del Programa de Estudios sobre Desigualdades y Políticas del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO sede Argentina y Coordinadora Académica del Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas en la misma institución. Cuenta con más de 17 años de experiencia en la gestión pública en la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la provincia de Buenos Aires. Ha sido Directora General de Proyectos de Niñez Adolescencia, Juventud y Género de ANSES y se desempeña como Directora Nacional de Transparencia del Ministerio de Obras Públicas. Es licenciada en Ciencia Política de la UBA y magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA.

**6 Pablo Vommaro** es Director de Investigación del CLACSO. Posdoctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Universidad Católica de Sao Paulo, Universidad de Manizales, CINDE, COLEF y CLACSO. Es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires FSOC/UBA. Es investigador del CONICET, Profesor de Historia –UBA. Co-coordina el Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes (GEPoJu, IIGG/UBA). Es Docente de las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Sociales de la UBA en los Departamentos de Ciencias de la Educación, Historia y Sociología y en el posgrado.

plano de la geopolítica global. El segundo, mucho más reciente, la pandemia de Covid-19 que trastocó las diversas esferas de la vida individual y social, acelerando, profundizando, amplificando y visibilizando dinámicas sociales preexistentes, entre las que las desigualdades ocupan un lugar fundamental. Así, podemos hablar de desigualdades persistentes, que preexisten a la pandemia y desigualdades emergentes, que se configuraron al calor de la expansión del virus y las políticas adoptadas por los gobiernos para mitigarlo, así como las características del funcionamiento de las grandes corporaciones transnacionales.

La ralentización o reversión de las mejoras sociales confluyó con las mencionadas dificultades para reducir las desigualdades multidimensionales, el avance de la mercantilización y financiarización de todas las dimensiones de la vida y una creciente concentración de la riqueza. Estos rasgos también se agudizaron con la pandemia.

La comprobación de que, a inicios del siglo XXI, a pesar de mejoras en la reducción de la pobreza y en otros indicadores en América Latina, la desigualdad apenas se redujo o incluso creció, se sostiene en diversas estadísticas e informes del Sistema de Naciones Unidas y en investigaciones de reconocidos autores como Thomas Piketty, François Dubet o Richard Sennet, a nivel mundial y Juan Pablo Pérez Sainz, Luis Reygadas, Gabriel Kessler o Gabriela Benza, a nivel latinoamericano. Así, la afirmación acerca de que no basta con eliminar la pobreza y que, por ende, la reducción de las desigualdades se constituye en el reto central, se configura en el nuevo consenso mundial tanto en ámbitos académicos como de organismos de Naciones Unidas, además de vislumbrarse en algunos espacios políticos.

Este nuevo consenso es equivalente a aquel aprendizaje sucedido en los años 90, que afirmaba que el crecimiento económico no derrama por sí mismo a toda la sociedad, ni bastaba para eliminar la pobreza para mejorar la vida de la mayoría de la población. Hoy esta idea se profundiza. Parece cada vez más claro que concentrarse sólo en eliminar la pobreza no es suficiente, las brechas en y entre países - tanto entre ricos y pobres, de género, generacionales, étnico-raciales y territoriales, entre otras- perjudican al desarrollo social, económico, ambiental, cultural y humano.

Las consecuencias de las desigualdades son múltiples. Obstaculizan la convivencia social, dificultan el crecimiento económico sostenible y ponen en tensión a las democracias.

En palabras de un informe de Naciones Unidas, “los hechos demuestran

que, por encima de un determinado umbral, las desigualdades perjudican al crecimiento y la reducción de la pobreza, a la seguridad, a la calidad de las relaciones en los ámbitos público y político de la vida, y al sentimiento de realización y autoestima de las personas”<sup>7</sup>.

La transformación de estas realidades requiere de procesos de largo alcance, que abarcan aspectos políticos, culturales, sociales, ambientales y económicos y que deben ser encarados de manera integral, apostando a una construcción de mediano plazo en diversos espacios.

Las políticas públicas y la acción de las organizaciones sociales y comunitarias son decisivas. Las universidades y centros de investigación también tienen un rol social vital al respecto, promoviendo el debate de esta agenda, la producción de conocimientos teóricos, investigaciones aplicadas y evaluaciones de las intervenciones públicas a favor de la reducción de las desigualdades y la convivencia social.

A partir de estas realidades, tres instituciones argentinas con perspectiva latinoamericana nos unimos para desarrollar de manera colaborativa el Ciclo de Entrevistas “COVID 19, Desigualdad y Políticas Públicas Distributivas”. Se trata del Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y de la Fundación Friedrich Ebert (FES) Argentina. Agradecemos a las máximas autoridades de los tres organismos por su apoyo y confianza.

Desde la asunción de la centralidad de la comprensión de la relación entre la posibilidad de contrarrestar las desigualdades y la implementación de políticas públicas redistributivas que abarquen la fiscalidad y las políticas sociales de compensación y regulación, el ciclo que da origen a este libro se propone retroalimentar la agenda presente y futura para la reducción de las desigualdades, el fortalecimiento de las democracias y la mejora del bienestar de nuestras sociedades. Asimismo, busca promover la construcción de agendas públicas, el desarrollo de la producción científica y el diálogo político-académico sobre las desigualdades, las políticas públicas distributivas y la fiscalidad en los países de América Latina y en la Argentina en particular.

---

7 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

A lo largo de 2020, integrantes de las tres instituciones que organizaron el ciclo y apoyan este libro realizaron, coordinados por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro, catorce entrevistas a la mayoría de las y los principales referentes en el estudio de las desigualdades en Argentina y en América Latina para intentar comprender las dinámicas sociales dominantes antes y durante la pandemia, identificar intersticios, puntos de fuga y posibilidades de transformación, construir respuestas que aborden los desafíos del mundo que viene luego de la pandemia e instalar los debates centrales para el logro del bienestar y la convivencia social.

Queremos agradecer especialmente a todas y todos los entrevistados, sin cuyo diálogo franco, generoso y comprometido este libro no hubiera sido posible. Gracias a Bernardo Kliksberg, Juan Grabois, Cecilia Todesca Bocco, Simone Cecchini, Gabriel Katopodis, Rubén Lo Vuolo, Karina Batthyány, Cecilia Merchán, Estela Díaz, Nadya Araujo Guimarães, Gabriel Kessler, Enrique Valencia Lomeli, Josefina Morales y Ati Cañete. Sus aportes fueron sumamente estimulantes, sugerentes y potentes y nos animaron a transformar las entrevistas en formato audiovisual en las transcripciones que conforman los capítulos de este libro.

Les dejamos entonces con las entrevistas y los diálogos mantenidos con los catorce intelectuales y políticos que convocamos, seguros de que estas páginas constituirán un aporte fundamental para comprender las desigualdades multidimensionales, sus dinámicas de producción y reproducción y para construir las políticas públicas necesarias para contrarrestarlas, así como para fortalecer la acción colectiva con la potencia suficiente para lograr los cambios que anhelamos en pos de sociedades más justas, democráticas e igualitarias.

FOTO DE AHMED AKACHA EN PEXELS



**Entrevista a  
Bernardo Kliksberg**

---

# Reflexiones estratégicas sobre la desigualdad

---

Entrevista a  
**Bernardo Kliksberg<sup>8</sup>**  
por Roxana Mazzola y Pablo Vommaro

## **Diferencias del impacto del COVID-19 entre los países de América Latina y los países del mundo desarrollado: Desigualdad y pobreza.**

Tratando de aportar en este debate vital para el futuro del género humano y lleno de mitos y de falacias y de historias falsas, una puntualización sería que el COVID, la pandemia, no encontró al mundo en cero. La pandemia no encontró a un mundo en armonía. La pandemia encontró a un mundo que presenta, por lo menos entre otros, cuatro problemas centrales. Y acentuó todos esos problemas. Muy gravemente. El primero es la pobreza extendida. La mitad de la población del mundo gana menos de U\$S 5,3 diarios. Eso los coloca en los bordes de la línea de la pobreza o por debajo de la línea de la pobreza. Segundo, encontró un mundo absolutamente desigual, con una escalada de la desigualdad tan importante como que 2200 personas tienen un patrimonio superior al de 4600. Y el 1% más rico, como se conoce, ya sobrepasó el 50% del Producto Bruto Mundial. Son abismales las desigualdades. Y encontró un mundo afrontando una agenda de calentamiento global muy grave en donde la intoxicación de la atmósfera, de acuerdo a las últimas referencias de hace diez días del Insti-

---

**8 Bernardo Kliksberg** es Asesor de más de 30 países. Asesor especial de ONU, BID, UNESCO, UNICEF, OIT, OEA y OPS entre otros organismos. Profesor Honorario, Profesor Emérito y Doctor Honoris Causa de numerosas universidades. Se graduó en cinco carreras universitarias, dos de ellas doctorados. Es Doctor en Ciencias Económicas, Doctor en Ciencias Administrativas, Licenciado en Sociología, Licenciado en Administración y Contador Público.

tuto de Oceanografía de los Estados Unidos, actualmente el grado de intoxicación, medido en la presencia de Dióxido de carbono en la atmósfera, es de 414 cada millón de partes, que es el más alto de la historia. Y los registros siguen subiendo. Y esto significa cambio climático, significa gravísimas consecuencias. El desequilibrio general con la naturaleza que va desde el ascenso permanente de la temperatura, el calentamiento global, la ruptura de equilibrios construidos durante siglos. El ascenso de las aguas, de los mares, el calentamiento de los mares, la intensificación como consecuencia de los huracanes, de las inundaciones. Por el otro lado, la desertificación, las sequías extendidas en gran escala. Encontró a un mundo templando, sobre todo a los pequeños campesinos, pescadores, todos aquellos que viven cerca de cursos de agua. Y encontró a un mundo con un fenómeno de racismo, discriminación muy acentuado. Con un crecimiento de fuerzas xenóforas que aprovecharan toda esta agenda para montarse sobre ella y avanzar en demagogias de ultraderecha.

Todo esto encontró la pandemia. Lo agravó. Y el primer mito que es importante derrumbar, esto de que la pandemia nos afecta a todos. Esto de la impresión de que nos afecta a todos por igual. No. En este mundo los grados de vulnerabilidad son diferentes. Todos están afectados. Todos corren riesgo, desde ya. Pero concretamente los infectados y los que pagan con su vida la pandemia, cuando se van las cifras son muy diferentes según los diferentes grupos sociales. Por ejemplo, en EE.UU., mientras que la población negra representa el 13% de la población total del país, representa más de la tercera parte de todos los infectados. Y más aún de las víctimas fatales. Mientras que los latinos representan el 18% de la población y representan el 36% de la cifra de afectados. Lo mismo sucede en la India. Desde ya los porcentajes de enfermos y de víctimas fatales son totalmente distintos en los slums de New Delhi a los barrios ricos de clase alta de New Delhi. O en el Brasil, donde ha estallado como bomba la pandemia y en poco tiempo Brasil es ahora el segundo país más infectado del mundo, con 1,8 millones de infectados y 75.000 muertes.

Nuevamente, la pandemia ha encontrado vulnerabilidades mucho mayores por las desigualdades y la pobreza. A modo de ejemplo, se puede puntualizar en algo muy concreto. Cuatro recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. La primera es lavarse las manos. Bueno, ¿pero cómo hacemos con el 40% de la población del mundo que no tiene agua potable ni tiene jabón, ni tiene muchas posibilidades de lavarse las manos? ¿Cómo hacemos con los 2000 millones que viven en países que están en stress crítico de agua, en don-

de el agua se ha convertido en un elemento cada vez más escaso? La OMS nos dice con sabiduría, de acuerdo al estado de la ciencia médica al respecto, respecto que hay que combatir la pandemia mediante el distanciamiento social. Pero resulta que un porcentaje importante de la población mundial, y en América Latina esto es un problema muy grave, no tiene posibilidades de distanciamiento social porque vive hacinada en viviendas precarias. Entonces eso se hace mucho más difícil. La OMS dice que hay que usar máscaras. Evidentemente es así. Pero la provisión fácil y la utilización de máscaras no es la misma en las clases medias y en los estratos mayores que en las zonas marginales. Y no hay más que congregarse en lugares públicos, es la última recomendación. Pero hay algunos mandatarios como Bolsonaro que han hecho todo lo posible para estimular la congregación en lugares públicos y hacer caso omiso a toda la agenda de la OMS, generando una elevación del riesgo muy significativa.

Entonces hay una nueva desigualdad que agregar a lo que estudia el Diplomado Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de la FLACSO sede Argentina. Y el Diplomado ya la está estudiando. Todos los Diplomados del mundo que tengan que ver con desigualdad. Pero es nueva para todos. No solo el virus. Es nuevo lo que está haciendo de acuerdo al nivel de vulnerabilidad de los países.

En este marco, sobresale que la diferencia mayor entre América Latina y buena parte del mundo desarrollado es el grado de vulnerabilidad frente al virus, que es una desigualdad peligrosísima. Y que esto se da entre áreas pobres y áreas ricas del mundo, pero también al interior de algunos de los países más desarrollados del mundo. Las áreas más afectadas claramente, sin ninguna duda, son las más débiles socio-económicamente.

Agreguemos que si bien es igual para todos, es diferente absolutamente (esto es importantísimo para el diseño de las políticas públicas anti-pandemia y el grado de vulnerabilidad está totalmente determinado por las condiciones mundiales en las que llegó el virus. Pobreza, desigualdad, cambio climático y racismo.



## **Experiencias y políticas progresivas y regresivas implementadas en el mundo ante las desigualdades presentes y a partir de la crisis por la pandemia.**

Está lleno de interrogantes el tema. Hay claramente países que han logrado controlar la pandemia. No quiere decir que la hayan erradicado totalmente para siempre. Puede haber brotes y demás, pero están al comando de la situación. Evidentemente están en esa situación de acuerdo a las cifras de infecciones y a las cifras de víctimas fatales. Están en esa situación países como los nórdicos en primer lugar. Noruega, Dinamarca y Finlandia, con la excepción de Suecia que intentó un camino heterodoxo que no parece haberle dado muchos resultados (o la autocrítica que se está formulando). Pero Noruega, Finlandia y Dinamarca tiene cifras muy bajas de mortalidad por la pandemia. Estamos hablando de 300, 400 personas. Y tienen cifras bajas comparado a la mayor parte de los países del mundo y de infección. No es de extrañar. Son los países más igualitarios del planeta con el mejor coeficiente Gini (0,25 aproximadamente. América Latina tiene casi el doble). Toda su población tenía precondiciones favorables en términos de salud, alimentación y educación. Y hay un nivel de conciencia colectiva altísimo. Todos encabezan las diez primeras posiciones en casi todas las tablas. Son una avanzada en la lucha contra el cambio climático. Todo este conjunto de condiciones que hay creado el modelo nórdico no es perfecto de ninguna manera, pero es el más avanzado que ha hecho el planeta, de acuerdo a las cifras concretas. Número 1 en Desarrollo Humano, Número 1 en las tablas de transparencia internacional de eliminación de la corrupción, Número 1 en las bajas tasas de criminalidad, Número 1 en Esperanza de vida (que resume muchas otras dimensiones de acuerdo a mi libro con Amartya Sen), etc. Estos países, más Nueva Zelanda obviamente, con el liderazgo ejemplar de Jacinda Ardern, más los países europeos centrales que después de pasar por dificultades muy serias han logrado una reducción muy significativa. Encabezados por Alemania, que desde el primer momento encontró un control significativo bajo el liderazgo de Ángela Merkel, de las cifras de la pandemia. Todos estos países demuestran que la pandemia es controlable.

Si hablamos de estos países se podría objetar que salvo el caso de Alemania los otros son pequeños. No. Japón no es pequeño. 100 millones de habitantes y ha logrado un control significativo, importante cuando se mide con cifras. No tengo tiempo para detenerme en las cifras, pero lo indican con claridad.

Y Vietnam tiene 100 millones de habitantes y tiene cero de casos fatales por la pandemia.

¿Qué han hecho estos países para tener estos logros frente a los países que encabezan las peores cifras del mundo en las que desgraciadamente América Latina está hoy muy representada? Somos el 8% de los habitantes del planeta y tenemos hasta el 50% de las víctimas fatales actualmente. Desde ya esto está muy concentrado en Brasil. Es la tercera parte de toda la población de América Latina. Hay aciertos de un lado y desaciertos del otro lado que claramente han influido. No bastan las precondiciones. Están las precondiciones y si no se aplican las políticas adecuadas, yo diría que en los países exitosos ha habido en todos los casos respeto por la ciencia. La ciencia ha comandado, ha tenido un lugar absolutamente central en el diseño de las políticas y en la evaluación de la marcha y en la regulación de las medidas que se van tomando, de acuerdo a la evaluación que la ciencia está aportando permanentemente.

Por el otro lado, la transparencia. Entonces, en estos países la gente sabe realmente qué es lo que está sucediendo. Y la transparencia ha contribuido a aumentar la confianza, que existía en todos estos países, pero que ha aumentado la confianza en los liderazgos.

Otro aspecto ha sido los liderazgos, en especial quienes se han apoyado en lo colectivo y formando permanentemente y, al mismo tiempo, tratando de crear una cultura de solidaridad y de responsabilidad, por el otro, fomentándola. Eso ha prendido muy fuerte en estos países.

Hay algunos ejemplos no tan conocidos, pero basta con comparar las cifras de Canadá con las de Estados Unidos y ver que en todas estas dimensiones Canadá ha apostado a la ciencia, a la transparencia, al liderazgo que da confianza. Y al mismo tiempo, un ejemplo muy práctico. Les estoy hablando de Nueva York, que era el pico de la pandemia cuando comenzó desde marzo. Era el pico en EE.UU. ¿Saben ustedes cuántos muertos hubo ayer en Nueva York por la pandemia? Por primera vez cero muertos. Nueva York ha logrado un control importante de la pandemia y no en base a magia sino en base a un liderazgo, el del Gobernador Cuomo y desde el Alcalde de la Ciudad, que se comunicó permanentemente con la población y logró crear un clima de confianza. Y tomó las medidas indicadas. Al centro de las medidas indicadas está privilegiando en salud por sobre toda otra consideración. Temporalmente, mientras se logre que haya un aporte de fondo, estructural, de la ciencia.

En América Latina las cosas, con excepciones (la Argentina es una de ellas

de acuerdo a la OMS), no han funcionado del mismo modo. A la cabeza de las medidas desacertadas está la no-política que enfrenta a la pandemia en Brasil. El tomar partido abierto por subestimarla, minimizarla, no coordinar, no establecer una intervención importante del Gobierno Federal, e incluso tratar de racionalizar todo eso, desde algún pensamiento absolutamente carente de toda evidencia, de todo fundamento científico, etc., totalmente demagógico y sin compasión alguna con las víctimas. Porque mientras crecen las víctimas no disminuye el pensamiento demagógico de ultra-derecha. Pero uno se puede preguntar. Perú y Chile son los dos países que más crecieron en América Latina en los últimos años a nivel macroeconómico. Y eran mencionados permanentemente como un ejemplo de crecimiento macroeconómico de América Latina hacia el mundo, etc. Y son dos de los países que han tenido más infecciones y más víctimas. ¿Y entonces qué pasa con Perú y Chile? En un señalamiento: desigualdad. Poco antes, la pandemia fue precedida en Chile por la mayor ola de protesta social en décadas en la historia chilena. Y el motivo central de las protestas fue la desigualdad. Desigualdad que la dictadura militar llevó a su paroxismo. Exacerbándola de todos los modos posibles. Y Perú es un país que tras las cifras macroeconómicas ha tenido muy poca inclusión. O sea que la población pobre viene siendo muy extensa. Pre-pandemia habían 8 millones de personas que no tenían agua potable en Perú. Para sobrevivir compraban el agua empeñando en eso parte de sus ingresos. He asesorado a diversos Presidentes de Perú y siempre mi humilde frase inicial era *El presupuesto en Salud es mucho más bajo que la media mundial, que lo que pide la OMS*. Era menos del 3% del Producto Bruto el presupuesto en Salud. Entonces la sumatoria de pobreza, muy bajo presupuesto en Salud, desigualdad, van explicando las cifras latinoamericanas gruesas.

Por otra parte, en la misma América Latina, hay tres países que lo han hecho muy bien en términos de la pandemia. A la cabeza y mencionado como ejemplo mundial está el Uruguay. Nuevamente tenemos que considerar las precondiciones. Recordemos que el Uruguay cuando se inició el gobierno de Tabaré Vázquez tenía cerca del 29% de pobres. Y cuando finalizó tenía cerca del 10% de pobreza y casi había erradicado la pobreza extrema. Y había fortalecido al máximo entre otras cosas a la salud pública, con varias reformas sucesivas que la acondicionaron. Se tomaron, el actual gobierno, de las recetas de la ciencia. Todo lo que la OMS ha señalado, se ejecutó y se potenciaron todas estas bajas vulnerabilidades y hoy el Uruguay tiene menos de 30 muertos, tie-

ne de las cifras más bajas de infecciones de América Latina. Y por ahí cerca está Costa Rica, que siempre tuvo las mejores cifras de salud de América Latina. La más baja tasa de mortalidad infantil, la más baja tasa de mortalidad materna, la mitad de la pobreza promedio de la región, donde las políticas sociales han sido políticas con errores desde ya, pero han sido normalmente políticas de Estado. Entonces la vulnerabilidad es más baja en Costa Rica. Paraguay es el tercer ejemplo, que ha tomado todas las medidas que ha indicado la OMS y de forma temprana. Lo de forma temprana ha demostrado ser importantísimo en la evolución de la pandemia. Establece un nivel de vulnerabilidad u otro nivel de vulnerabilidad.

Debemos derrumbar el mito de que la pandemia es invencible. O sea, renovar la esperanza. La pandemia es vencible. Se puede atacar. Vean el ejemplo de Nueva York. Nueva York tiene ahora el problema del crecimiento desmesurado de la pandemia en otros lugares de EE.UU. Pero ha logrado pasar de una situación a otra situación totalmente diferente. Y desde ya los ejemplos en América Latina son Uruguay y Costa Rica, frente al anti-ejemplo por excelencia de Brasil.

La pandemia atropella especialmente a los más pobres. Si hay Estados que los protejan, si hay políticas que lo protejan, si hay respuestas basadas en la ciencia y si hay precondiciones favorables potenciadas por todo eso, los impactos serán menores y habrá posibilidades de acceder al control. Todos estos países han accedido al control. Pueden haber episodios, pero tienen un control pacífico de la pandemia.

### **Actores, cambios y nuevas políticas globales para reducir la desigualdad en América Latina**

Lo que se viene en América Latina desgraciadamente, por la vulnerabilidad que la desigualdad implica - la desigualdad contra la que advierte permanentemente los informes de Desarrollo Humano de la ONU, el Papa Francisco, el Foro de Davos incluido, etc., la desigualdad que hace que América Latina sea la región más desigual de todas - significa un impacto de la pandemia que hace imprescindible darle prioridad a la salud. Eso está incluso en la fuente más importante de referencia, que es el texto bíblico como tratado de política social. Y el texto bíblico dice terminantemente que la salud suspende el sába-

do. O sea, el sábado es el día sagrado, de descanso. Suspende todas las otras disposiciones del texto bíblico. Primero está la salud.

Entonces desde ya, primero debe estar la salud. Lo que significa postergaciones económicas muy importantes. En América Latina según las últimas cifras de la CEPAL, el castigo que va a significar la desigualdad será grande y las dudas permanentes de los sectores de opinión en todos los países, de una manera u otra, hacen sentir que se debe abrir y abrir de inmediato la economía, etc., pujan por la apertura, no solo en el mundo en desarrollo sino también en el mundo desarrollado. Bueno, la respuesta está en los comentarios del Dr. Fochi de ayer. Eso es echar la pandemia al viento. Si no se privilegian las medidas de contención tratando de apuntar a un futuro de reactivación de la economía, pero regulando y tomando control y emitiendo, estando y haciendo todo lo que la ciencia está indicando, el pronóstico es en la dirección muy problematizada.

Según las últimas cifras de la CEPAL el Producto Bruto va a caer un 9,4% este año, las remesas están disminuyendo sustancialmente, un 20%. América Latina con su extremo grado de desigualdad y de pobreza, recordemos que tenía más del 30% de pobreza previo a la pandemia y en los últimos cinco años (2014 al 2019) la pobreza subió significativamente en América Latina. Pero ahora el pronóstico de la CEPAL es que habrán 220 millones de pobres a fines de este año. Y 96 millones de pobres extremos. Para ponerlo muy sintéticamente, significa más del 38% de la población de América Latina estará por debajo de la línea de la pobreza. Y el 40% de esa pobreza será pobreza extrema. No hay otro camino que defender la vida de la gente. Defendiéndolo de la pandemia y defendiéndola de la pobreza. La CEPAL ha hecho una propuesta muy concreta. América Latina debe pensar muy seriamente en la Renta Básica Universal para toda la población. La CEPAL ha calculado, ha dicho *Proponemos que sea una línea de pobreza completa como garantía de ingreso para toda la población* –el equivalente a U\$S 187- *lo que significa un 2% aproximado del Producto Bruto*. Y agregándole a eso otro porcentaje para que no haya hambre. Entonces habla también de un porcentaje del Salario Mínimo para que no haya hambre.

La FAO está advirtiendo que el hambre está creciendo rápidamente en América Latina. Con hambre no se puede hablar de contención alguna de la pandemia. Ahí se crea un círculo vicioso. Se puede enfrentar con una renta básica, pero no es solo una renta básica. La propuesta obviamente tiene que implicar otros elementos. Recordemos que España aprobó hace pocos días una

especie de Renta Básica y que la discusión está subiendo en todo el mundo. Hay propuestas en los EE.UU. sobre Renta Básica de sectores políticos muy significativos, liderazgos significativos. En todos lados. Pero junto a eso, claro, que hay que reactivar por todos los medios y defender la pequeña y mediana empresa, porque son el 97% de las empresas de la economía latinoamericana, crean el 66% del empleo de América Latina.

Entonces, las políticas deben ser activísimas. El Estado tiene que hacer todo lo que puede de todas las maneras, además de sus recursos genuinos, en bajar la tasa de evasión fiscal, que la CEPAL considera que es el 6,1% del Producto Bruto. Imagínense lo que se puede hacer. El 2,1% bastaría para la Renta Básica. Es imprescindible conseguir que haya condonación total o parcial o renegociación de las deudas externas de los países pobres y en desarrollo con el mundo desarrollado, como lo ha pedido el G-20 mismo. Pero la cuestión es que se lleve a la práctica. No sólo que se plantee como resolución. Es imprescindible, como lo propone en estos días Rebeca Grynsman, Secretaria General Iberoamericana, recapitalizar los bancos de desarrollo, así como lo plantean tanto el BM como el BID, el GAFI. Recapitalizar la posibilidad de Derechos de giros especiales, o sea fuentes del FMI, fuentes de financiamiento blandas que permitan que haya espacio fiscal para financiar las políticas. Y además, termino con esto, ustedes han leído el llamamiento de los 87 multimillonarios que ayer nomás se suman a los llamamientos que Bill Gates y Warren Buffett han hecho en esta misma dirección. Pero ellos son muy terminantes. Encabezados por el creador de Ben & Jerry's, por la heredera de Disney World, los multimillonarios dicen *Por favor aumenten a nosotros los impuestos. Porque no es justa para nada esta situación. Es la más injusta de la historia. Aumenten los impuestos de un modo importante, inmediato y permanente* –dicen los millonarios. Más allá de estos millonarios conscientes está la ética más básica.

Más Estado, mayor calidad de gerencia social, mayor eficiencia, la cero corrupción absolutamente, más pacto entre Estado y Sociedad Civil, más movilización de la sociedad civil en solidaridad, más responsabilidad social empresarial. Todo junto forma parte de la fórmula para enfrentar la pandemia. Y es viable. En los países exitosos está funcionando todo esto que estoy mencionando. En América Latina con las perspectivas por delante, además de todo hay una ética de la urgencia. Tenemos que seguir actuando y profundizando en esta dirección y no dejarnos acobardar o intimidar por los mitos. El Vicegobernador de Texas lo va a decir, y resumo con esto, *Bueno es inevitable.*

*Los adultos mayores van a perecer. Defendamos la economía y defendamos los jóvenes. No se van a infectar gravemente.* Y el Gobernador de Nueva York, ¿cómo le contestó? *Yo no cambio a mi madre por nada.* No podemos cambiar ni a los adultos mayores ni a los pobres de América Latina por nada.

**Imaginando la salida, el mundo post-pandemia: políticas públicas, prioridades para los gobiernos en América Latina, cambios en la educación superior y alternativas de políticas como la Renta Básica Universal o el Ingreso Ciudadano Universal y el Impuesto a la Riqueza o Economía Social, Popular, Solidaria, Cooperativas.**

Pueden ampliar al respecto en un artículo que se llama *La agenda post-pandemia*<sup>9</sup>, etc. Quizás hay algún interés en releer o ver el libro que escribimos con Amartya Sen Primero la gente (Sen y Klisberg, 2008), porque muchas de las vulnerabilidades que hablamos están allí presentes. Eso para ampliar, para los que puedan tener algún interés en plantear.

Estamos en un momento crítico en varias dimensiones. La pandemia es obviamente el mayor nivel de criticidad. Pese a las esperanzas al respecto, los datos de la OMS apuntan que hay 167 experiencias de vacunas en marcha, y de esas hay 15 en prueba o a punto de iniciarlas sobre cuentas amplias de seres humanos. Están entre las más avanzadas la de la Universidad de Oxford, la de Moderna y la de los laboratorios chinos que están trabajando, etc., de acuerdo a los datos que aparecen comúnmente. Y se esperan avances en materia de medicamentos. Habrá un arsenal de recursos mayor en la medida que se va aprendiendo más, que la ciencia va aprendiendo.

**Más allá de la pandemia, el cambio climático**

Pero la pandemia no es el único tema. El tema estructural totalmente es el cambio climático. Y no tenemos tampoco mucho espacio temporal para eso. De acuerdo al Premio Nobel de la paz, de los 2600 científicos de la ONU de

---

9 <https://www.eluniversal.com/el-universal/74915/la-agenda-de-la-postpandemia>

170 países, que es el Monitor más grande de cambio climático, nos quedan 10 años antes de que alguno de los ecosistemas explote, que hayan algunos daños que sean irreversibles. Los tiempos se han acelerado, porque la intoxicación del medio ambiente por vía de los gases invernadero viene aumentando sistemáticamente. ¿Y cuál es el costo de incendiar parte del Amazonas? Que haya descendido la polución global por el paro de la economía, los incendios en el Amazonas en este año han sido los mayores de los últimos cuarenta. Y detrás hay políticas públicas ausentes y estimulantes de los incendios en diversos casos. ¿Cuál es el costo de que el pulmón del planeta esté perdiendo su propia capacidad de regenerar la atmósfera y absorber dióxido de carbono y esté generando efectos opuestos? Las advertencias de Greta están basadas en la realidad mundial, que ha logrado con base a sinceridad y genuinidad la niña de 16 años de Suecia. Pero están basados en la ciencia más avanzada, como *Laudato si'*, como la gran Encíclica del Papa que está advirtiendo lo que está sucediendo. Entonces, la agenda es pandemia, la agenda es cambio climático. También sin mucho tiempo. Y con más alternativas. Ahí la ciencia está avanzando prácticamente. Y ha bajado el costo totalmente de producir energías limpias. Es posible producir energía solar y energía eólica y energía marina a costos muchos más bajos de lo que era unos años atrás. Uno de los mayores productores de petróleo del mundo, pero la sociedad número 1 del mundo en Desarrollo humano y de altísima consciencia ética, Noruega, está en este momento en una batalla fenomenal para pasarse a energía eólica. Ha construido 36 parques eólicos. 18 en los últimos dos años. Y está estableciendo la mayor exploración de utilización de energía eólica marina de la historia del género humano. Los países que han tomado seriamente el tema del cambio climático están aportando a la tecnología y energías limpias. Entonces, hay posibilidades de avanzar en esto al mismo tiempo que es imprescindible que suba, que aumente la protesta por el envenenamiento *ex profeso* de aquellos que ganan en gran escala en que creamos que el cambio climático no existe. Intereses que ganan en gran escala con que creamos eso.

## La pobreza y la desigualdad

Al mismo tiempo está la agenda central de la pobreza y la desigualdad. ¿Cuánto puede aguantar el planeta estos niveles de pobreza y desigualdad? Sabemos que los mil primeros días de vida del niño son fundamentales y que



si no están bien alimentados en esos primeros mil días no van a tener a tener los micronutrientes, y se van a enfermar o morir, o nacer totalmente vulnerables a muchos virus de toda índole. Y eso está sucediendo. Estamos viendo. Quince mil niños por día, no por la pandemia sino en pandemia, por razones totalmente evitables como la falta de agua potable, la falta de instalaciones sanitarias, la falta de una nutrición adecuada. Se sabe que el sobre con los seis micronutrientes sale U\$S 0,05. Se sabe que si tomamos una parte ínfima de los presupuestos militares del planeta se financiaría íntegramente. Solo con una protesta social activa y permanente podemos tener estas cifras y estos datos en la agenda, que sean parte de la agenda.

### **Desigualdades de género y el liderazgo de los feminismos**

Se sabe que en la agenda post-pandemia, pre-pandemia y durante pandemia tiene lugar el racismo. Porque está presente y tiene vigencia. Y tiene que figurar la discriminación de género. El grado de vulnerabilidad a la pandemia y sus consecuencias de las mujeres es más alto y ha sido elevado sustancialmente en un proceso de reproducción por la pandemia misma. Es decir, las mujeres forman una parte mayor de la economía informal que los hombres. Eso ha vulnerabilizado totalmente su inserción. Pequeños ingresos que permitían el equilibrio en muchos hogares. Las mujeres actualmente con el confinamiento, un sector muy importante de las mujeres tiene el problema casi insoluble. Porque cómo las mujeres pobres hacen para manejar situaciones de este tipo. Y otras mujeres no pobres también cómo hacen. Y está subiendo la violencia doméstica, como sabemos. O sea, en Europa la última medición de hace pocos días de la UE dice que las denuncias de violencia doméstica desde que comenzó la pandemia subieron en un 60%. Porque se están creando condiciones que son desfavorables para las políticas anti-violencia doméstica. Las mujeres son más vulnerables económicamente, socialmente y en otros términos. Porque la emancipación de la mujer no está completada ni mucho menos. Ha habido avances muy importantes pero el camino por delante es muy grande. Y acá voy a incluir a elementos de esperanza. Respecto a los dos grupos de preguntas que estuve tratando de contestar, hay nuevos agentes sociales en el escenario. Y estos nuevos agentes sociales son portadores de energías muy importante. Entre estos agentes sociales está la mujer en un lugar muy privilegiado. Hoy

no se discute más que en algunas sociedades del mundo si está mal o no está mal el aprovechar posiciones de poder para hacer acoso sexual o cualquiera de sus formas de expresión. Ven ustedes lo que termina de suceder con el Alcalde de Tokyo. A ese nivel ha llegado el cambio en la conciencia colectiva que ha logrado la larguísima lucha de la mujer contra la violencia de género y contra el femicidio. Pero no está completa ni mucho menos en América Latina, donde el feminicidio sigue siendo una presencia muy importante. Pero las mujeres están en el centro del escenario, movilizadas para siempre. No es para ahora. Han ido avanzando, acompañadas desde ya por todos los hombres libres del mundo, han ido avanzando paso a paso en una muy firme dirección. Y están reclamando, yo diría que la mayor discriminación contra la mujer es la sub-utilización de la mujer. En que las potencialidades de aportar a la economía, de aportar a la sociedad en todos los planos, está totalmente subutilizada por la situación de discriminación. Desde las discriminaciones explícitas, legales, etc., hasta la presencia omnipresente del machismo a través de las discriminaciones silenciosas de todo orden. Siguen siendo el menos del 10% de las Directivas de los Consejos de dirección de las empresas en América Latina, menos del 15% en la mayor parte de los países desarrollados, hasta siguen siendo un porcentaje muy bajo de los Alcaldes en América Latina. La mujer está peleando y está ahí para siempre.

Un dato muy significativo, se publicó hace tiempo un artículo sobre si realmente la calidad política de los liderazgos femeninos debía replicar la calidad política de los liderazgos masculinos. O sea, si el modelo para las mujeres deberían ser ciertos hombres líderes políticos. Y el artículo sobre la base de la investigación llega a la conclusión opuesta. Y se ha corroborado en la pandemia. Las mujeres son un porcentaje muy mínimo de los Primeros Ministros del planeta. Y buena parte de los países que mejor lo han hecho en la lucha contra la pandemia son encabezados por mujeres jóvenes. Jacinda Ardern, de 39 años. La Primera Ministra de Finlandia, 35 años. Los políticos que la siguen en Finlandia, mujeres entre 30 y 35 años. En Islandia, menos de 40 muertos por la pandemia, gobierna una mujer. Y así una serie de ejemplos. Y no solo mujeres jóvenes. Está Angela Merkel que le enseñó un poco a todo Europa a cómo manejar la situación y obtuvo los mejores resultados en el menor tiempo, en base a un liderazgo que en todos los casos que mencioné es pura transparencia, una honestidad y contacto realmente muy activo. Hay mujeres que no cumplen ninguna de estas condiciones, desde ya, pero este grupo ha demostrado que se

puede aprender del liderazgo femenino. *New York Times* ha escrito significativamente sobre esto. Aprender del liderazgo femenino en la pandemia, porque hay lo que Jacinta llama Políticas de compasión. *Yo hago políticas económicas con mirada de compasión*. Una mirada de compasión es lo que en América Latina llamaríamos empáticas totalmente. Poniéndose en el lugar de la población permanentemente y sintiéndose uno más de la población.

### **Los jóvenes como agente de cambio y emprendedores**

El otro agente de cambio que quiero resaltar, y esto tiene que ver con el tema de la educación. Son los jóvenes. Las expresiones de las encuestas, las mediciones y los hechos son muy alentadores. Actualmente el 95% de los jóvenes del mundo son pro-verde. Y tan pro-verde son que hacen ganar las elecciones a los partidos verdes, desalojando sectores políticos tradicionales en muchos lugares de Europa y están movilizados en las calles. Tan movilizados que Greta logró movilizar a una buena parte de la población escolar de colegios primarios y secundarios para protestar contra el cambio climático. Y salieron a las calles a protestar. Están saliendo. Aún en medio de la pandemia, a protestar contra las grandes injusticias. Hay valores importantes que están movilizando multitudes de jóvenes que quieren un mundo diferente, que quieren que el mundo post-pandemia sea un mundo donde subsista el verde y sea defendido el verde, sea defendida la naturaleza. Y que haya otro estándar de pobreza y desigualdad diferentes, que haya justicia económica. Estos jóvenes son muy pro-economía social.

Una parte muy importante de los emprendedores en el mundo actualmente, que han desarrollado las formas más activas de economía social, son jóvenes. A partir de un impulso ideológico e espiritual, etc., muchos casos que los han llevado a esa dirección. Podría dedicar un año académico a los ejemplos que tengo inventariados de emprendedurismo social por efectos de impactos muy importantes de Argentina, donde hay muchas expresiones de eso. En toda América Latina también. Los jóvenes también se instalaron para quedarse. No van a ser desalojados con ninguna facilidad. Tienen un rol cada vez más activo. La economía social es una realidad. Hay 1000 millones de personas en cooperativas actualmente. Una parte considerable de toda la población mundial, de los 7500 millones de habitantes que hay en el planeta. Si no fuera por

el efecto amortiguador que las formas de la economía social hace en muchísimos campos, todas las situaciones se verían peores. Los efectos de la pandemia serían todavía más devastadores en los sectores populares y sectores pobres que lo que estamos viendo. Y la economía social se defiende sola. Ha mostrado en los hechos que puede sobrevivir a pesar de los ataques despiadados que han tenido las políticas neoliberales de todos los países donde ha predominado. Y puede sobrevivir y que incluso es muy creativa. Muy asociada a la economía circular, a otras renovaciones importantes que aparecen hacia delante.

### **La clave de la educación**

¿Cómo se fortalece la economía social y cómo se fortalece la lucha por la defensa de la naturaleza? La educación es clave. Es clave y es muy esperanzadora. Recordemos la fórmula de Mandela. Recuerdan ustedes que Mandela dijo *Yo no conozco a ningún ser humano que haya nacido discriminando naturalmente al otro, odiándolo por su color de piel o por su estatus social o por su cultura. Eso se aprende*. Si se aprende se puede desaprender también. Se puede aprender lo contrario. Es decir, el poder potencial de la educación es fundamental. Hoy la educación ha mostrado una y otra vez en diversas sociedades que puede. Noruega, al mismo tiempo que es el país Número 1 en IDH es el país con más voluntariado social del mundo. Casi 90% de la población hace trabajo voluntario. En el país y fuera del país. Y obviamente tiene que ver con el credo de valores que la sociedad ha logrado desarrollar a través del sistema educativo, que es absolutamente universal, gratuito, de la más alta calidad y pleno en valores. La educación tiene un potencial inmenso. Es el anti-virus más importante que tenemos para luchar contra las *Fake News*, que son un enemigo importantísimo del futuro y que tienen un rol creciente en los fenómenos más nefastos en el planeta, de criminalidad política y en todas las formas de debilitamiento de la democracia. La educación, ¿se podrá preservar después del virus? Se está entrando en una etapa donde lo sabio sería aprender. Aprender a incorporar los nuevos instrumentos, tan lleno de virtualidad y posibilidades, pero al mismo tiempo seguir practicando los instrumentos que conocemos. Hace una falta una mezcla entre ambos instrumentos. No se da solamente desde la virtualidad. Necesitamos combinación de la virtualidad, que llegó para quedarse, pero combinada con calidez, con contacto, con la relación única entre un maestro

y sus seguidores, con cariño. Finlandia se supone que es una de las mejores educaciones del mundo, pero sin duda es el país que más ha logrado derrotar al bullying en el colegio. ¿Y cómo derrotó Finlandia el bullying en el colegio? La receta finlandesa se está aplicando en distintos otros países. A través de algo que no se puede hacer desde la educación virtual. Solo se puede hacer en la otra educación, que educó a los *espectadores*. Cuando un chico agrede a otro, se crea una ronda de espectadores, que aplauden a uno a otro o que en todo caso son neutrales o indiferentes. Los educó para meterse, para que no admitan, para que sean totalmente intolerantes frente al bullying. Y que interrumpen y lo rechacen como forma de cultura. Se necesita una combinación sabia, que es absolutamente obtenible entre toda la historia de la educación y sus avances actuales. Y la virtualidad que nos da instrumentos poderosos muy importantes para utilizar a fondo. Necesitamos avanzar en eso. Es una agenda para ir desarrollando en el futuro como la agenda de cómo incorporar la Inteligencia Artificial al nuevo mundo que nos espera en la década siguiente.

### **Concentración de la riqueza y desigualdad**

Es clave para todo que peleemos contra la madre de todos los problemas (en mi humilde opinión), y los efectos devastadores la pandemia lo está demostrando, la desigualdad. Estamos en los niveles más altos de desigualdad de la historia. Hay un sector de la economía que ha hecho ganancias fenomenales. No ha provocado la pandemia, pero ha hecho ganancias fenomenales durante la pandemia, como el Delivery, etc., en que la fortuna del hombre más rico del mundo pasó de 168 mil millones a casi 200 mil millones de dólares en los cuatro meses. Él no ha generado la pandemia, pero las desigualdades se producen, como lo demostró implacablemente Picketty con 300 años de historia, se reproducen unas a otras. No es solo de ingresos. La desigualdad del acceso a la tierra, de acceso a las nuevas tecnologías, la desigualdad de discriminación de género, la desigualdad de acceso a educación, de acceso a salud. La salud es otro elemento central para combatir la pandemia, democratizar el acceso a salud de buena calidad hace una diferencia total. Y las desigualdades se alimentan las unas a las otras. ¿Es posible bajar la desigualdad? Es posible bajar la desigualdad. Porque si nosotros miramos a Finlandia, por ejemplo, 40 años atrás era un país donde la mayor parte de la población emigraba porque

no tenía oportunidades de trabajo. Y ahora tiene uno de los mejores coeficientes Gini del mundo y desarrollo tecnológico más importantes del mundo. La desigualdad es crucial. Cuando hubo hace 10 años atrás un terremoto en Japón, un año después hubo un terremoto en Haití. En Japón hubo un terremoto, un maremoto y explotó una de las usinas nucleares de Japón. En Haití hubo un terremoto terrible, pero de un nivel más bajo que el de Japón. En Haití hubo 450 mil muertos y el 80% de la población desplazada hasta el día de hoy. Y en Japón hubo 30 mil muertos. Política pública en gran escala, preparada para proteger. Desde ya Japón no es modelo ideal, dista mucho, pero tiene un sistema de salud pública abierto a toda la población, un 3% de pobreza. Haití, uno de los países más pobres del mundo con desigualdades totales. En Japón la gente tenía viviendas anti-sísmicas. En Haití no tenía viviendas anti-sísmicas, salvo la población más rica (un porcentaje ínfimo). Las desigualdades se hacen presente de todas las formas posibles y hoy significan diferencia total entre la vida y la muerte en el mundo de la pandemia. Y la van a significar en el mundo de la post-pandemia.

Más Estado y a favor de la gente. Más Estado con rostro humano. Más Estado eficiente, con gerencia social de primera calidad. Y sociedad civil totalmente activa. Confío infinitamente en la sociedad civil, asumiendo totalmente el rol protagónico. Todas las formas de economía social creciente. Todo eso junto: emprendedurismo social, preocupación por el otro. Dice la frase bíblica. En el Levítico dice *No desatiendas la sangre de tu prójimo. No puedes ser indiferente a la sangre de tu prójimo.* Muchas gracias.

## Concluyendo

**Pablo Vommaro:** Como cierre debe notarse que hay varios trabajos de Bernardo Kliksberg que plantean los temas abordados como el libro Primero la gente junto a Zen, o el libro Más ética, más desarrollo, adonde justamente la dimensión de la economía moral de las desigualdades. Hay otros autores como Duvé que recuperan para decir *¿Hasta cuánta desigualdad podemos soportar? O ¿por qué “preferimos” un mundo desigual y hacemos acciones que contribuyan a reproducir esas desigualdades?* Por el otro, sobresale el énfasis efectuado en la dimensión ética vinculada con el desarrollo y vinculada con algunas propuestas alternativas, como salida de la crisis por la pandemia.

**Roxana Mazzola:** Es inspirador y movilizador leer estas reflexiones. Desde diversas latitudes se sienten interpelados y activados por estas reflexiones como de La Rioja, de Rosario, de San Luis, Mendoza, Posadas, de Formosa, Salta. De algunos Municipios del Conurbano como San Martín, Vicente López. Y de otros países de la región como México, Brasil, Guatemala. Mucha gente movilizada por estas temáticas y que nos parecen centrales. Pensar en estos abordajes que coloquen en primer lugar a la gente, es el mensaje fuerte que siempre Bernardo Kliksberg ha transmitido a través de toda su trayectoria e investigaciones. Algunas cuestiones y mensajes para cerrar y que nos queden a todas y a todos para pensar esta agenda, de lo que viene, en políticas públicas a gran escala que requieren para modificar esta desigualdad. Políticas estructurales, pero también políticas que están en lo cotidiano, que abracen cuestiones que tienen que ver con la solidaridad entre el conjunto de la ciudadanía y también con la actuación de los gobiernos, y donde en esta agenda aparece en primer lugar también actores protagónicos como los jóvenes, más bien las juventudes, así como las mujeres. Allí hay un mensaje esperanzador.

**Bernardo Kliksberg:** Dejo como último mensaje la esperanza. Realmente podemos construir un mundo diferente y no está más allá. Tenemos dentro de este mundo expresiones. Los países nórdicos, diferentes ejemplos que fui mencionando, que invitan que se puede hacer de un modo diferente. Y América Latina tiene un potencial inmenso. Pero la esperanza debe estar totalmente acompañada por la acción. Acciones como ésta abriendo estos espacios de debate ayudan muchísimo a profundizar el debate, mejorar su calidad y a la movilización social, más importante de todo. La sociedad haciéndose cargo protagónico real. Veo estas caras de jóvenes que están acompañando de muchos lugares. Y esta presencia de la mujer en liderazgos y en la lucha por estar presente, por recuperar el papel tan postergado en la historia del género humano, y vibro de esperanza.

FOTO DE TIMA MIROSHNICHENKO EN PEXELS



**Entrevista a  
Rosa María (Ati)  
Cañete Alonso**



# Concentración de la riqueza y captura de los Estados por las elites

---

Entrevista a  
**Rosa María (Ati) Cañete Alonso<sup>10</sup>**  
por Pablo Vommaro y Roxana Mazzola

**La captura de los Estados: ¿qué es un Estado capturado por las élites y cómo se expresa esta captura ante el impacto del COVID-19 en los países de América Latina?**

La *captura de los Estados* está en el centro de los problemas y, por lo tanto, en el centro de las soluciones. El concepto de *captura* se ha venido desarrollando vinculado a la pregunta de por qué el sistema democrático, que ha costado tanta sangre en América Latina, tras décadas de implantación no ha conseguido avanzar de manera más determinante en la garantía de los derechos de las grandes mayorías. Y no solo eso, sino al revés. Muy a menudo,

---

**10 Rosa (Ati) Cañete Alonso** es investigadora asociada de FLACSO República Dominicana y actualmente se desempeña como Directora de Análisis de Pobreza, Desigualdades y Cultura Democrática del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Es autora de varios libros y tiene una amplia experiencia en diferentes organismos internacionales e instituciones, investigando y proponiendo políticas públicas vinculadas con las desigualdades y la captura del Estado. Su más reciente experiencia fue en Oxfam a nivel regional para América Latina y el Caribe, donde coordinó el programa y la campaña regional de lucha contra las desigualdades y en el que se realizó junto con CLACSO, OXFAM y la FES Colombia, una convocatoria de investigación acerca de la captura de los Estados por parte de las élites y las desigualdades.

se observa cómo los Estados acaban desarrollando políticas que privilegian a unas élites con respecto a las grandes mayorías, como si esto ocurriera de manera independiente al voto. ¿Cómo es posible que en sistemas democráticos se aprueben políticas públicas que benefician a una pequeña élite por encima de los derechos de las grandes mayorías? A esto es lo que se ha venido llamando captura. ¿Por qué ocurre esto? Cuando el ciclo de políticas públicas se desarrolla en contextos caracterizados por desigualdades profundas, suelen ser las élites, aquellos actores que concentran el poder de influencia sobre el proceso político, las que permean con sus intereses las políticas resultantes. ¿Quiénes son los que capturan? Se ha observado que las élites empresariales o económicas entran en una asociación con ciertas élites políticas, de modo que se acaba dando un entramado de conexiones que impide al Estado cumplir con su función. Eso es a lo que se llama *captura de los Estados*.

En este sentido, en la actualidad, con el COVID-19, saltan a la vista de manera muy cruda los resultados de estas capturas, que nunca son totales. Es importante aclarar que cuando se habla de la captura del Estado no se plantea que toda la estructura estatal esté capturada, sino que importantes políticas públicas acaban estando capturadas y beneficiando a muy pocos. Esto se hace evidente con el COVID-19.

Ejemplos de esto hay a raudales. Por ejemplo, los salarios mínimos en América Latina. Dichos salarios son aprobados por ley de manera tripartita entre el estado, el empresariado y los sindicatos. Esta negociación tripartita debería garantizar que tanto el Estado como el poder sindical consigan que el bienestar de los y las trabajadores/as esté bien representado en las decisiones sobre salarios. Pero cuando se analizan los resultados de esas decisiones, se observa que la mayoría de los salarios mínimos en América Latina aprobados por ley no llegan a cubrir el salario mínimo de subsistencia. Surge, entonces, el interrogante: “¿cómo puede ser que un Estado no sea capaz de conseguir que un trabajador que trabaja por un salario mínimo no sea pobre?”. Actualmente tenemos un volumen muy importante de población que trabaja y sigue siendo pobre.

Otro ejemplo son los sistemas de salud. La salud pública en la región se ha mercantilizado. El COVID-19 desnuda esta situación. Se ha priorizado el financiamiento de los sistemas de salud con un enfoque individual y mercantil, con sistemas de seguridad social mercantilizados, que acaban dando grandes beneficios a las aseguradoras, pero que no han transformado la calidad de los servicios que recibe la población. Los sistemas de salud pública en América

Latina tienen en promedio un financiamiento de un 2,2 % del PIB, cuando lo que dice la OMS es que debería ser de un 6 % del PIB. Habría que casi triplicar la inversión pública en salud para llegar a lo recomendado. Por el contrario, los sistemas de seguridad social se han expandido en toda la región y las aseguradoras están haciendo muchísimo dinero de esa mercantilización de un bien público.

Un último ejemplo, aunque podrían nombrarse más, son los sistemas fiscales. Observamos en esta pandemia que los Estados no tienen recursos para responder a las necesidades que plantea el COVID-19. Así como, no los tenían antes para satisfacer los ODS, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es una cuestión de mínimos. ¿Por qué no tienen recursos si la mayoría de la población latinoamericana siente que aporta mucho? Parte de la respuesta es que están basados en impuestos al consumo que paga todo el mundo por igual y son por lo tanto, muy injustos, porque no hacen pagar proporcionalmente más a los que más tienen. En algunos países son sistemas que generan más desigualdad que la que había en el mercado antes de poner en marcha el sistema tributario. Son sistemas que, tienen ganadores y perdedores, pues otorgan importantes privilegios e incentivos a los que más tienen, mientras que la clase más empobrecida puede tener que pagar un IVA cuando no tiene los recursos necesarios para subsistir.

Estos ejemplos evidencian de lo que hablamos cuando hablamos de captura. Ha habido un espacio muy importante de estudio académico que ha ayudado a develar los mecanismos utilizados para la captura. Es decir, no solo a entender el fenómeno, sino también a estudiar cómo y por qué ocurre, y a buscar propuestas que limiten ese poder de influencia tan desigual que da la concentración de la riqueza y, consecuentemente, la concentración de poder.

**Motivos de la tardanza en los países de la región latinoamericana para el avance sobre una agenda vinculada a los impuestos a las grandes fortunas. Mitos vinculados con esta cuestión y la importancia de entender la calidad democrática.**

Se plantea que durante una crisis (se oye este discurso de manera constante en los medios de comunicación) no se pueden poner impuestos. Se observan muchos gobiernos de la región planteando que es una locura poner impuestos

en mitad de una crisis, porque hay que estimular el crecimiento. Eso tiene una respuesta muy fácil. Es decir, el problema no es si poner o no poner impuestos –porque se deberán poner para pagar las deudas que se están adquiriendo para poder resolver las necesidades de la población–. El problema es a quién se le aplican los impuestos. Esa es la discusión. Y realmente tiene toda la lógica en estos momentos no solo recaudar del que más tiene, sino también incentivar que el que tiene mucha plata y mucha riqueza le merezca más la pena invertirla generando empleo y crecimiento que tenerla parada, acumulada, sin generar bienestar social. Por lo tanto, esto es un tema central en la discusión, sobre todo en el próximo año.

El avance de la tributación de la riqueza en la región es, definitivamente, muy limitado. Actualmente en América Latina más del 50 % de la recaudación en los países depende de impuestos al consumo. El aporte de la tributación de la riqueza y el patrimonio es mínima en toda la región.

Por otro lado, una persona que tenga su dinero en un banco y que ese dinero le genere beneficios mensualmente, paga menos que una persona que invierta ese dinero para producir empleo o una persona que gane gracias a su salario. En otras palabras, hay un privilegio a las rentas del capital por encima de las rentas del trabajo o de las rentas productivas. Esto es absolutamente ilógico en términos económicos. En efecto, desde la economía es importantísimo que haya proporcionalidad, pero también igualdad. No se puede privilegiar esas rentas por encima de las otras, porque además, muy al contrario de lo que plantea el discurso general, son rentas bastante ociosas.

La situación se va a recrudecer en el 2021, porque habrá unos déficits fiscales enormes en el cierre del año 2020 y una deuda muy importante en la que están incurriendo todos los países de la región que hay que pagar. Para pagarla sería deseable que las reformas tributarias que vengan sean lo más justas posible. Para esto, es necesario enfrentar la captura.

Es innegable, el estudio acerca de cómo se han discutido las reformas tributarias muestran claramente un lobby ilegítimo de los sectores de mayor riqueza y en algunos casos, incluso la compra de reformas de manera ilegal. Estos estudios, muestran también como el nivel de control privado tan concentrado en ciertas áreas de la economía hace que los gobiernos evadan tocar ciertos sectores. Por ejemplo, un país cuyo empleo dependa altamente del turismo, puede ser reactivo a tocar al sector ante la amenaza de que las empresas se vayan *del país*. Y esto genera una capacidad muy desigual a la hora de influir en el

diseño de las políticas públicas. En efecto, en términos teóricos, la riqueza debería tributar, que el que más tiene debería pagar más, pero cuando viene la discusión el resultado final es que en América Latina solo tres países tienen un impuesto a la riqueza neta. Se está recaudando mucho más de IVA que muy a menudo grava la canasta básica que paga la gente más pobre, que de impuestos a la riqueza o al capital.

Se hace evidente que hay un problema democrático. Cuanto más desigual es una sociedad, más difícil es tener calidad democrática. Van asociadas. No se puede separar. Y por eso la calidad de la democracia en la región está también muy vinculada a las desigualdades que hay en las sociedades. Es decir, nunca va a aumentar la calidad democrática si no vamos equiparando también otras desigualdades en derechos socioeconómicos. Si bien mi voto vale lo mismo que el de un millonario, mi voz no vale lo mismo. Lo vemos en el diseño de políticas públicas y afecta la calidad democrática.

¿Cómo es posible que en América Latina, que es una región que crece, que ha generado mucha riqueza, todavía haya un 13 % de los hogares que no tiene acceso a agua potable? ¿Cómo puede ocurrir que la democracia no haya garantizado ni el acceso al agua? Esto nos habla de una debilidad del sistema democrático. Y hay que entender que esto solo será posible cuando se enfrente no solo la pobreza, sino también la desigualdad. La desigualdad acaba siendo una causa estructural de la pobreza y acaba siendo un obstáculo central para que funcione la democracia de una manera equitativa. Un obstáculo para que mi voz, la voz de cualquier persona de un barrio marginal de América Latina tenga el mismo peso en las decisiones de políticas públicas que la de un millonario que amenaza con sacar sus fondos del país si le hacen pagar, por lo menos, proporcionalmente lo mismo que paga esa persona del barrio marginal.

### **Una agenda posible de políticas públicas sociales y distributivas para América Latina orientadas a reducir las desigualdades preexistentes al COVID-19 y aquellas visibilizadas y profundizadas durante la pandemia.**

Hay tres temas centrales en este debate que no deben quedar olvidados y que deberían estar en el centro de las políticas que se están desarrollando para el COVID-19 y también para enfrentar desigualdades históricas. Desde ya está la cuestión de la salud, pero no abordaré demasiado ese debate, pues

ya es un tema priorizado. Voy a centrarme más en el tema de la reforma fiscal (que ya he introducido en otra sección), también en el tema del cuidado y la informalidad en el trabajo. Estas dos últimas son áreas que se han evidenciado durante la pandemia y respecto a las cuales se ha desnudado la incapacidad de los Estados para incorporarlas en el diseño de políticas públicas. Es importante hablar del cuidado y la informalidad para que acaben estando dentro de la agenda de políticas públicas latinoamericanas.

En cuanto a la reforma fiscal (y a modo de cierre de este tema), es prioritario que se hable de reformas fiscales progresivas. No podemos responder a esta crisis con austeridad. América Latina ya vivió esto en los años noventa y fue el mayor aumento de pobreza medido hasta ahora en la región. Se llegó al máximo en el año 1999. Es importante incorporar los aprendizajes de los 90 de lo que pasó en Europa con la crisis del 2008, deberíamos tener muy en cuenta que a esta crisis no se responda con austeridad. Se necesita un rol activo del Estado. Y necesitamos Estados con recursos, y con recursos bien utilizados.

En relación con ello, se abre la lucha anticorrupción con un tema central, es decir, que cada moneda que entra a las arcas del Estado sea utilizada para garantizar derechos. Esto es prioritario.

También hay que entender que no tenemos suficientes recursos. Por lo tanto, hay que buscarlos. Y hay que buscarlos de quienes los tienen. Quienes más tienen que aportar son los que con la crisis lo que están perdiendo son privilegios; no los que con la crisis lo que están perdiendo son derechos. Por lo tanto, hay que hacer que paguen los que puedan pagar. Y ahí hay varias vías.

Hay que aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias de sectores que están haciendo su agosto en mitad de la crisis. Y estos sectores tendrían que ser los que más aporten, puesto que están aumentando fuertemente las ganancias que ya tenían antes de la crisis. Sería muy bueno que estos sectores aporten más. Esto es posible y se puede hacer con una reforma urgente; que antes de fin de 2020 se evalúen los beneficios extraordinarios que han tenido estos sectores y que sobre estos beneficios extraordinarios (no los anteriores) aporten un impuesto para ayudar a otros sectores que se han hundido y a la población que está cayendo en la pobreza.

Otro tema importante también son los servicios digitales que es uno de los sectores que más se ha beneficiado y es uno de los que menos tributa. ¿Por qué no tributa? Pues porque son en general transnacionales que son capaces de aprovechar todos los agujeros del sistema fiscal nacional y los paraísos fiscales,

y mover sus beneficios donde menos tributan. Podríamos conseguir que en estos momentos empiecen a tributar como deben en cada país donde generan la riqueza. Es necesario hacer tributar a los servicios digitales de manera apropiada.

Y por supuesto, los impuestos a la riqueza neta. Los mil millones latinoamericanos han aumentado su riqueza desde que empezó la crisis en treinta y ocho mil millones de dólares. Estos mil millones son empresarios vinculados al sector de telecomunicaciones, al sector bebidas, cervecerías, a sectores digitales.

Son propuestas muy específicas a debatir en los parlamentos de la región.

Otro tema prioritario es la situación del empleo en América Latina, el nivel de informalidad. Hace décadas que sabemos que el 53 % del empleo en la región es informal. No podemos seguir sorprendiéndonos u obviando esto en el diseño de políticas públicas. De repente nos hemos encontrado con un volumen importantísimo de gente al que los Estados no conseguían llegar. ¿Por qué? Porque ni los tienen en las bases de datos de los programas de transferencia condicionada ni los tienen tampoco en el sistema formal de empleo de seguridad social. Había un grupo que el Estado, aunque quería ayudar en estos momentos de pandemia, no tenía cómo siquiera hacer llegar apoyos. Hay que generar políticas que reconozcan esta situación y que no la ignoren, que intenten tener, por lo menos, información: quiénes son, dónde están, qué necesitan, cómo se les hace atractivo formalizarse, visibilizarse y entrar al Estado sin que sea una carga. No podemos seguir teniendo al 53 % del empleo totalmente ajeno a las estructuras estatales. Es decir, hay que afrontar esto y hay mecanismos.

Un tercer tema es el del cuidado. Es impresionante cómo se invisibiliza el trabajo de cuidado. Se ha enviado en América Latina ciento trece millones de niños y niñas a sus casas, porque hay que protegerlos en una pandemia. Totalmente de acuerdo. Pero nadie ha pensado en quién los cuida. Es como que eso ocurre de forma mágica. Nadie piensa en ello. Las mujeres realizan entre un 67 % y un 85 % del trabajo de cuidado no remunerado que se realiza en los hogares de la región. Es decir, no puede ser que nos envíen a teletrabajar y a la vez estar atendiendo (porque necesitan atención los niños en las casas). Es absolutamente necesario que se acompañe con una política.

Todo ello hace muy evidente que es imprescindible el desarrollo de políticas de cuidado. Algunos Estados latinoamericanos, han puesto ya en marcha

políticas de cuidado. Por ejemplo, políticas de dispensa. Es decir, si alguien tiene tres niños en casa de cero a diez años, el Estado tiene que poder darle una dispensa, porque ahora su trabajo es cuidar, porque no tiene otra posibilidad.

Otra cuestión también es cómo incorporar a las trabajadoras domésticas al sistema de seguridad social. Y esta sería una gran oportunidad. Es impresionante cómo los programas de apoyo al empleo que se han desarrollado en toda la región ignoran el trabajo doméstico. Podría haberse permitido a los hogares que suspendieran a sus trabajadoras domésticas registrarlas para que recibieran los apoyos se han dado en muchos países a las empresas para mantener los ingresos de sus trabajadores/as. En República Dominicana el trabajo doméstico aporta más empleos que las zonas francas. Es decir, que las *maquilas*. Pero esto es absolutamente ignorado por el Estado y por las empresas, pese a ser un sector que genera muchísimo empleo y que permite que el mercado y la sociedad funcionen aportando todo el trabajo de cuidado.

Todo esto es una agenda pendiente y hay ejemplos de que sí es posible hacerlo. Se hace urgente que durante el COVID-19 se tomen medidas, pero que estas medidas se mantengan a futuro para enfrentar estas desigualdades históricas que hemos tenido tan ignoradas en la región.



FOTO DE GUSTAVO AMERELLE TELAM



**Entrevista a  
Juan Grabois**

# De esta crisis se sale peor o mejor, pero no se sale igual

---

Entrevista a  
**Juan Grabois<sup>11</sup>**  
por Roxana Mazzola y Arturo Trinelli

*El dirigente social argentino destacó la importancia del Estado en la contención de la crisis, pero, a la vez, convocó a políticas más transformadoras que las desplegadas en buena parte de la región, que discutan la concentración de la riqueza e incluyan una agenda de techo, tierra y trabajo para todos*

**Impacto de la agenda entorno al COVID-19 en la desigualdad en las barriadas y en los sectores populares. Diferencias de tal impacto para los sectores más pudientes y para los sectores populares, respectivamente.**

Respecto al impacto del COVID-19 en los sectores populares, ante todo, quisiera contar cómo venimos viviéndolo algunos militantes sociales en las distintas barriadas de la Argentina. Es preciso destacar que hay un ejército invisible de solidaridad y de tejido comunitario entre los más pobres que es fundamental en Argentina, donde llevamos varios meses de cuarentena que han impactado muy fuerte en la gente que vive al día. Es decir, los que trabajan en lo que nosotros denominamos “economía popular”, que no tienen

---

**11 Juan Grabois** es abogado, referente territorial y fundador tanto del Movimiento de Trabajadores Excluidos como de la UTEP (Unión de Trabajadores de la Economía Popular).

un salario fijo y, por lo tanto, se quedaron sin ingreso, con una ayuda que no terminó de llegar del todo bien –que es el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)– y con la Asignación Universal por Hijo (AUH) –que es una política importante, pero que no abarca a toda la población–. Entonces, sin ese tejido comunitario que aguantó la desesperación y el hambre en los barrios más pobres, no se hubiese podido sostener la cuarentena. Y sin sostener la cuarentena, seguramente hubiésemos tenido niveles de mortalidad como en países vecinos de América Latina.

En general, en el pueblo pobre hay una concepción de la vida que se ha perdido en los centros cosmopolitas. Hay una preocupación por cuidar la vida del abuelito, de la abuelita que vive en la casa, que no está en un geriátrico, en una casa para personas mayores. Todos los compañeros y compañeras saben que esos ancianos son los más vulnerables en caso de que entre el virus en las barriadas. Y es cierto que los comedores que hay en la Argentina son más de quince mil, entre los de las organizaciones sociales, los de la Iglesia villera y los de sectores de la sociedad civil. Pero la impronta más grande la ponen los movimientos sociales, que han podido movilizar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para reorganizar las tareas en términos de cuidado y en términos de alimentación.

La reflexión que hago en relación con lo que vengo hablando con amigos, con compañeros latinoamericanos, es que en la Argentina se cuidó mucho la vida, se cuidó mucho la salud de los habitantes de este país. Es por eso tal vez –y por lo que he relatado– que hasta ahora, afortunadamente, tenemos un nivel de mortalidad relativamente bajo. Por otra parte, en nuestro pueblo hay un nivel alto de conciencia, sobre todo en los sectores populares, de la importancia de cuidarse. Y a todo lo mencionado, se suma otro aspecto: el haberse vuelto evidente que las víctimas de los problemas que trae la globalización no son precisamente sus beneficiarios. Es decir, los que más sufren las catástrofes de la globalización capitalista, las migraciones, el cambio climático y ahora las pandemias, son los sectores populares que tienen peores condiciones de vida. Aquellos que no se pueden “encuarentenar” en su casa, porque tienen una casa muy pequeña, muy precaria. Entonces, para nosotros, la consigna pasó a ser, en vez de *Quedate en tu casa, Quedate en tu barrio*. Y el barrio es la unidad de convivencia de nuestros compañeros y compañeras, más que la familia nuclear, más que la casa.

**Ciudadanía y políticas públicas ante la desigualdad, la pandemia y las crisis cíclicas del capitalismo. Sobre la existencia o no del abordaje y la visibilización desde el conjunto de la ciudadanía del diferente impacto del COVID-19 en los sectores más humildes y en los sectores más pudientes.**

La desigualdad ante la pandemia se ve, pero no se aborda. Los dirigentes de la política superestructural, de las burocracias estatales ven el diverso impacto del COVID-19 en los distintos sectores socioeconómicos. Esos dirigentes sienten que el problema les quema. Los sectores están cayendo en un empobrecimiento acelerado. Es decir, van perdiendo las condiciones objetivas que podían colocarlos en la clase media, pero no pierden las aspiraciones culturales. Por lo tanto, sigue existiendo esta suerte de rivalidad latente que hace que muchos vean que los problemas se generan por culpa de los que están abajo y no de los que están más arriba. Por eso hay un terreno fértil para el populismo de derecha.

Mi visión es que acá y en muchos lugares del mundo hay una crisis de la que se sale mejor o se sale peor, pero igual no se sale. Hay una crisis que muestra con claridad la impotencia del Estado frente a los fenómenos sociales, socioeconómicos. La incapacidad o las dificultades que tiene el Estado para poder decir: “Bueno, frente a una emergencia de estas características vamos a tomar esta, esta y esta acción”. Ese poder se circunscribe a restringir libertades individuales en determinado momento, pero es una enorme incapacidad de planificar. Así, en un país como la Argentina, que tiene un territorio extensísimo, pero tiene un 91 % de población urbana (es decir, donde hay un territorio que podría ser aprovechado para terminar con el hacinamiento de los centros urbanos, las villas, los barrios populares), el Estado, aunque vea el problema, es absolutamente incapaz de resolverlo, porque sus capacidades han quedado reducidas a las transferencias económicas directas. Y eso es una trampa. Es una trampa en la que estamos sumergidos. Porque, sean políticas más focalizadas o sean políticas de naturaleza más universal, son políticas meramente de ingreso. No afectan a la distribución de la riqueza, sino solamente a cierta redistribución del ingreso. El patrimonio al que las personas aspiran en esta sociedad, esto es, la tierra, el techo y el trabajo (cosas tan sencillas como esas, que hacen a la dimensión objetiva y subjetiva del bienestar de los seres humanos), pareciera ser inaccesible. Y en esta crisis se hace más patente la necesidad de tener esos tres derechos garantizados.

**Escenarios poscoronavirus: acerca de la posibilidad de que haya un primer efecto desigualador de la pandemia, pero un efecto más igualador a largo plazo. Panorama posible para los países con gran endeudamiento en relación con procesos factibles de reestructuración.**

Existe una igualación objetiva del 80 % o 90 % de la sociedad, sobre todo en los países dependientes, pero se va a ir ampliando la desigualdad entre el 1% y el resto. Entonces, se van a achatar las pirámides entre las grandes mayorías, pero se va a disparar la riqueza concentrada. La verdad es que no hay un proyecto internacional, regional o nacional para que se reduzca la desigualdad como producto de decisiones políticas en el marco de las instituciones de la democracia burguesa. Sí es factible que haya una confrontación muy fuerte entre sectores de los pueblos que quieren un cambio profundo y los sectores que defienden el *statu quo*. Esa confrontación es objetiva, se va a desarrollar bajo distintas caras en los distintos países, pero va a ser inevitable. Y de esa confrontación puede surgir, cabe insistir, algo mejor o algo peor.

**Acerca de las formas para fortalecer procesos de concientización frente a la naturalización de las desigualdades socioeconómicas en Latinoamérica. Modos de organizar, movilizar y conducir tales procesos y manifestaciones contra el *statu quo* a la luz de los estallidos sociales en Chile y de múltiples movilizaciones sociales ante una intolerable desigualdad en diferentes regiones de América Latina.**

En muchos países de América Latina hay reservas y fuerzas organizativas suficientes para empujar procesos de cambio. Lo que falta hoy es una alternativa creíble, sustentable, con una dirigencia también creíble y con autoridad moral para llevar adelante los cambios que implican tocar intereses. Intereses muy fuertes en los Estados-nación e intereses geopolíticos también importantes. Estamos en una etapa donde también se está disputando la hegemonía internacional, donde juegan distintos actores que tienen incidencia real y concreta, sin ninguna teoría conspirativa, en los procesos latinoamericanos. En lo atinente a la Argentina o a Bolivia lo puedo describir con claridad porque me tocó ser parte de esas luchas y las conozco. En Brasil, en Ecuador, incluso en Chile también.

Hay dos niveles de lucha. Un nivel es la lucha reivindicativa por reivindi-

caciones sectoriales, por los derechos sectoriales de los más pobres. Lucha con la que se va avanzando, por lo menos en Argentina, en la ampliación de algunos derechos. Pero hay una cuestión de fondo que no se puede esquivar en este marco, que es la alternativa política. Y política en el sentido profundo de la palabra. En la Argentina tenemos la suerte de haber derrotado el gobierno neoliberal de Mauricio Macri y que hoy haya un gobierno que tenga no solo una visión de la justicia social un poco más profunda, sino también una visión del poder económico un poco más crítica. Sin embargo, todavía no se vislumbra una alternativa que entusiasme, que enamore y que movilice al pueblo con un sentido positivo y no con un sentido negativo. Es decir, hoy tenemos oleadas de protestas sociales que dicen “Basta de esto”, pero no tenemos una oleada de movilización que diga “Sí a esto, avancemos por este camino”. Y en eso falta construir desde la teoría y el pensamiento, pero también desde la consciencia de nuestra sociedad, de nuestros pueblos, porque son dos cosas que van de la mano. Sin una alternativa teorizada, sin una alternativa que tenga una orientación intelectual, la praxis de nuestras organizaciones queda muy reducida a las demandas sectoriales y a las movilizaciones de naturaleza negativa.

**Los roles de los diversos actores en la lucha por la igualdad social: prácticas teóricas y políticas. La función del pensamiento académico en los movimientos contra la desigualdad. El rol de las políticas públicas concretas en la agenda de políticas distributivas y redistributivas en relación con la reivindicación por “Techo, Tierra y Trabajo” promovida desde la UTEP en Argentina y en Latinoamérica. Paralelos posibles con el movimiento “Somos el 99%” (lema alusivo a los excluidos de la concentración económica usufructuada por el 1% de la sociedad), surgido en Estados Unidos.**

Es pertinente comenzar por una aclaración. La cuestión del 99 % y el 1 % tiene un matiz: hay un colchón en el medio. La clase “viajera”, la clase globalizada, los que tienen acceso al turismo son un 20 % de la población mundial. Es mucho. No es poca gente. Es decir, los intereses de la civilización capitalista, los intereses materiales, no están únicamente asociados a esta minúscula porción de la sociedad, sino que también existe un sector que accede al consumo y que se resiste a los cambios porque ve los cambios como perjuicios y no como potenciales oportunidades. Este es un tema fundamental que, desde el

punto de vista del futuro, es necesario trabajar y abordar, y ello con la academia de la mano. Es preciso tratar de salir de la lógica de lo individual y ver y visibilizar la cuestión sanitaria y la cuestión climática, ya que son aspectos que pueden sensibilizar a ese sector más que la cuestión social.

En relación con la cuestión de la teoría, el problema es que falta la teoría revolucionaria. Está la perspectiva revolucionaria. Y aunque parezca paradójico, esa perspectiva tiene un vocero fundamental: el Papa Francisco. El único que hoy ha subido la vara hasta el punto de plantear que los problemas de este mundo son estructurales y son integrales, y que ellos no se resuelven con políticas públicas, porque el marco socioeconómico impide que las políticas públicas tengan una profundidad suficiente para transformar la realidad al nivel que necesitamos, es el Papa Francisco. Entonces, en el pensamiento académico-intelectual hay un exceso de diagnóstico y una falta de pensamiento creativo integral de las alternativas.

Dicho esto, ¿para qué sirven, entonces, las políticas públicas?, ¿para qué sirven, sobre todo, en relación con los sectores populares? Desde luego para mejorar la existencia material. Eso queda fuera de discusión. Pero también para construir lo que nosotros llamamos el poder popular. Es decir, las políticas públicas tienen que integrar los procesos de organización comunitaria. Si se sigue profundizando esta idea de que el Estado está en un lugar, el ciudadano está en un lugar y hay un vínculo donde no está mediando la comunidad organizada, eso es pan para hoy y hambre para mañana. Salvo, insisto, que haya transformaciones estructurales en el Estado y en el poder y en el sistema sociopolítico internacional. Cuando me refiero a construir poder popular y a fortalecer la organización comunitaria, cabe mencionar que el programa de Tierra, Techo y Trabajo tiene esas dimensiones. Las tiene porque implica la redistribución de la población en el territorio, la revalorización de la agricultura familiar y campesina, la construcción de nuevas organizaciones que tengan la perspectiva de permitir un techo digno a las millones de personas que viven en barrios populares y la construcción de una economía popular con una lógica colectiva y una productividad alternativa a la productividad que plantea el mercado capitalista.

### **El impacto de la pandemia en sectores populares de los países de la región. Experiencias de luchas dadas en distintos países.**

A la luz de las diversas experiencias en países de la región, puede afirmarse que

en la oleada refractaria al ideario neoliberal que hubo en América Latina, por un lado, se destacaron un montón de aspectos progresivos, pero, por otro lado, hubo un problema clave que es necesario recalcar. Me refiero a la falta de una integridad verdadera entre las políticas de Estado y las organizaciones y movimientos populares. En Bolivia, donde se presentaba el caso más avanzado en ese sentido, la cuasi estatización del movimiento popular le quitó capacidad de movilización para defender sus conquistas. Y hubo un golpe cívico-militar con bastante poca resistencia. Y ello en un país que hizo cambios realmente muy profundos. Más profundos que el resto de América Latina, ya que había allí un componente étnico y cultural fuertísimo. Pero lo mismo podría decirse de Brasil, de Argentina y de Ecuador. Es decir, hubo una cierta visión *estadocéntrica*, pero el Estado tampoco resolvía todo. Entonces, ahí sí hay una clave para una nueva etapa, una nueva ola de luchas contra el neoliberalismo que hay que resolver. Es el vínculo entre la superestructura política y la base organizativa del pueblo.

Con respecto a las experiencias concretas de políticas públicas, de construcción de poder popular, desde mi perspectiva, las más movilizadoras son las que tienen que ver con la vivienda, con el territorio, con la agricultura familiar. Desde los ejemplos de los *Sin Tierra* en Brasil y de las comunas campesinas indígenas en Bolivia hasta los movimientos sociales de la economía popular en la Argentina. Sería largo de explicar en detalle cada uno de esos procesos, pero podríamos facilitar material para mostrar, por lo menos, el trabajo que se hizo en la Argentina y la escala de masas que tuvo en este país tanto el proceso de movilización durante el macrismo como los procesos reivindicativos, de lucha y de construcción de poder popular.

### **Reflexión final por Roxana Mazzola**

Cabe destacar este mensaje final de la agenda que queda por delante en términos de cómo se construyen canales institucionales que no sean solo el Estado, sino que se vislumbre la apropiación social de las luchas que se reivindican desde los territorios. En este sentido, se debe enfatizar la necesidad de hacer presentes otros actores bastante invisibilizados en muchas agendas: las juventudes y las adolescencias, que tampoco tienen, por ejemplo, derecho concreto al voto. Ese es otro problema que conduce a que nuestras agendas queden muy desancladas del conjunto de demandas sociales y del sostén, sobre todo, que requieren a lo largo del tiempo para no llevárselas puestas de un día para el otro.






FOTO DE JOHANNES-HAVN EN PEXELS

**Entrevista a  
Cecilia  
Todesca Bocco**

# Agendas y Políticas del gobierno argentino ante la pandemia del COVID-19

---

Entrevista a  
**Cecilia Todesca Bocco**<sup>12</sup>  
por Roxana Mazzola

**Modificaciones y cambios de prioridades entre la agenda inicial del gobierno argentino vigente (cuya gestión se inició en diciembre de 2019) y la agenda articulada a raíz de la pandemia de COVID-19.**

Es interesante pensar en el impacto de la pandemia sobre la agenda gubernamental. En verdad, los objetivos iniciales no cambiaron, pero sí se modificó la aproximación por el cambio en el punto de partida, en la situación de arranque. La pandemia se instaló rápidamente y con fuerza en la Argentina. En este país, las medidas sanitarias se tomaron a partir del 20 de marzo de 2020 con suspensión de actividades, con una cuarentena que redujo la movilidad en un 80% durante varias semanas. Luego de ese primer momento, la circulación se mantuvo en torno a valores que indicaban que entre el 60% y el 70% de la gente que no podía circular. Hoy estamos en torno al 30%. Y esto empezó el 20 de marzo del 2020. Así que muy rápidamente la pandemia tuvo un im-

---

**12 Cecilia Todesca Bocco** es licenciada en Economía y magíster en Administración Pública. Posee una destacada trayectoria en relación con la gestión de las políticas económicas en el país y en el exterior. Se desempeñó como vicejefa de Gabinete de Ministros de la Nación desde diciembre de 2019 hasta septiembre 2021. Actualmente ejerce el cargo de secretaria de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Argentina

pacto negativo importante sobre la economía y la sociedad. Entonces, los objetivos son los mismos que en el inicio de la gestión, pero el desafío es mucho más grande y demanda y ha demandado desde la irrupción de esta situación una agenda de trabajo de otro tipo.

Entonces, ¿cuáles son esos objetivos? Proteger y sostener la producción, el empleo y el ingreso de las familias en su conjunto, con todas las heterogeneidades que caracterizan una economía en desarrollo como la de Argentina. Una economía donde, por un lado, hay estabilizadores automáticos como los contratos laborales registrados. Es decir que, si hay un trabajo en relación de dependencia, hay un empleador y un contrato. Se puede discutir cómo va a ser ese trabajo en pandemia (por ejemplo, teletrabajo, reducción de salario) pero no se discute la relación laboral y tampoco la contraprestación de ambas partes. Pero, por otro lado, hay una cantidad importante de trabajo informal, no registrado. En un contexto como el que presenta la pandemia, con o sin restricciones impuestas por la política pública, un trabajador o una trabajadora del mercado informal tiene un impacto mayor porque en estos casos no existe un contrato. Y este panorama es aún peor para el trabajador independiente, porque el trabajo entonces, en muchos casos, está directamente relacionado con la posibilidad de salir del hogar. Así que el impacto en un país en desarrollo es mucho más fuerte, porque están todas estas heterogeneidades que, en realidad, son brechas de desigualdad: sectoriales, del mercado de trabajo, de género, etcétera.

De todos modos, tanto en el inicio de la gestión como luego en la gestión de la pandemia, nosotros siempre tuvimos el diagnóstico de que hacía falta un poco más de Estado, pero sobre todo un mejor Estado. Una mejor intervención por parte del Estado, en el marco de una agenda de desarrollo. Ese objetivo, esa idea, ese diagnóstico lo teníamos antes de la pandemia. Pero la pandemia, sorprendentemente, no solo en la Argentina sino en el mundo, vino a contrapelo del discurso dominante, y de las políticas públicas que se desprenden de ese discurso, de los últimos treinta o cuarenta años de retracción del Estado. Es decir, de repente a todos nos hacía falta más Estado y una mejor intervención por parte de ese Estado. Un Estado más despierto, más sensible, más conectado con la realidad cotidiana de las personas en términos de lo que conversábamos sobre la realidad del mercado de trabajo argentino, ¿cómo trabaja la gente que vive en este país? De distintas formas. Entonces, una sola herramienta de política pública probablemente no va a poder acom-

pañar a todos los y las trabajadores y, por lo tanto, el desafío es grande y el impacto de la o las políticas públicas también resulta heterogéneo.

A pesar de estas dificultades, la cuestión es interesante, porque de repente se amplió el margen de maniobra de la política pública. No solo en la Argentina, sino en el mundo. Y de hecho a medida que la pandemia avanza y vamos teniendo en el horizonte algún tipo de solución, ya sea por tratamiento o preventivamente a través de las vacunas, los sectores más conservadores un poco empiezan a disputar. Dicen: “El Estado salió hasta acá, pero ahora se tiene que volver a su lugar, porque esto solo se justifica en o por la pandemia”. Y, sin embargo, nosotros sabemos que varias de las transformaciones que tenemos en marcha o que necesitamos generar van de la mano de este mejor Estado y deberían ser de carácter permanente. En particular, este Estado más conectado.

### **Ejes troncales de las políticas realizadas por el Gobierno argentino para enfrentar al COVID-19. Implicancias de tales políticas en la renovación diferencial del Estado respecto a la gestión anterior.**

Alrededor de esta cuestión me debato entre la palabra ejes o instrumentos, pues analíticamente se mezclan un poco. En otros países quizá también se dio esta discusión. Como la Argentina tuvo una aproximación sanitaria bastante estricta —basada en la idea de que hay mayor probabilidad de contagio cuanto mayor sea la circulación de personas—, entonces tuvimos políticas bastante estrictas de retracción de la circulación de las personas. Nosotros sabíamos que esto iba a tener un impacto fuerte sobre la economía de la sociedad y lo sabíamos desde el primer día. Por eso diseñamos un conjunto de políticas que también se desplegaron en muy pocos días a partir de los primeros anuncios vinculados con esta restricción de la circulación y, mientras tanto, poder fortalecer el sistema de salud para encarar la pandemia.

El primer eje era proteger a las empresas, el “saber hacer” de las empresarias y los empresarios, proteger esas inversiones y, a través de ellos, también proteger a sus trabajadores y trabajadoras. Nosotros desarrollamos un programa que se llama Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Se trata de un programa que ya va por su quinta edición, que básicamente les paga una parte (hasta el 50 % del salario) a todos los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia. ¿De quiénes? De toda la economía. De toda la economía si

tienen facturación negativa. En relación con los casos de facturación positiva, desplegamos un crédito a medida que se fue recuperando el nivel de actividad. Esta herramienta está enfocada al sector formal del mercado de trabajo. Pero con el marco del ATP también desarrollamos una herramienta adicional, en la forma de un préstamo a tasa cero, para las y los trabajadores independientes. No están en relación de dependencia, pero son trabajadores y vieron afectados sus ingresos. Ese sería un eje. El eje productivo, que también tuvo otra pata que fue la del crédito productivo.

Ahora bien, podría objetarse: “Bueno, tampoco es nada muy novedoso”. Pero en la Argentina veníamos de una etapa en la que habíamos perdido el crédito productivo porque la tasa estaba muy elevada. Las empresas prácticamente no se podían financiar. Nosotros pusimos en marcha, otra vez, programas con tasa subsidiada y garantías estatales. Es decir, otra vez el Estado posibilitó que parte de la liquidez que el mismo gobierno estaba inyectando en la economía a través del gasto público pueda ser reconducida hacia créditos con tasa más blanda y con garantías para que las empresas pudieran seguir funcionando. Entonces, reitero, este es el primer eje. De las empresas, sus empresarias y empresarios, trabajadores y trabajadoras, con sus distintos formatos.

Luego tuvimos que desplegar otro eje, otra política completamente distinta, que es el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). ¿Y qué recogía el IFE? El IFE recogía estas otras formas de inserción en el mercado de trabajo, no registrado. El IFE también fue percibido por un conjunto de trabajadores y trabajadoras inactivas. Personas que en realidad no tienen trabajo ni lo buscan, porque, por ejemplo, están en sus casas realizando tareas de cuidado. Y, sin embargo, esos hogares también se vieron afectados por las medidas sanitarias que tuvimos que tomar en el marco de la pandemia. Entonces aquí también había que reconocer esa heterogeneidad y desarrollar un instrumento para las familias, algún tipo de prestación dineraria básica que les permitiera alcanzar los estándares mínimos de orden alimentario. Estándares mínimos porque el monto no es muy elevado y además es familiar.

En síntesis, tenemos el ATP para las empresas y sus trabajadores y trabajadoras, el IFE para los trabajadores y trabajadoras que no son parte del mercado de trabajo formal y también para fortalecer el ingreso de los hogares donde hay personas inactivas. Además, luego tuvimos políticas más específicas que tenían que ver con darle un ingreso adicional –es decir, darle un bono, tal como lo llamamos en la Argentina– a aquellos sectores que sabemos que

tienen un ingreso bajo. Por ejemplo, las jubilaciones mínimas. Ahí nosotros pusimos un bono. En el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que en la Argentina es un derecho que tienen todos los niños y niñas cuyas familias no son parte del mercado formal de trabajo, porque sus padres trabajan, pero informalmente, se trató de fortalecer la AUH.

Todo el paquete de medidas (que incluye otras además de las descriptas) tiene a su favor el hecho de que acepta la heterogeneidad. La reconoce. Es decir, el Estado reconoce todas aquellas otras formas que no son las del manual de texto. Todas aquellas otras formas que le son incómodas. Pagar el IFE no fue tarea fácil. Una parte importante de la gente que resultó perceptora del IFE, justamente por su forma de inserción en el mercado de trabajo, no tenía una cuenta bancaria, porque tiene ingresos muy fluctuantes, porque vive muy lejos del banco, porque cuando entra al banco no la o lo tratan bien. Entonces, la pandemia puso sobre la mesa todo lo que ya sabíamos respecto de las desigualdades y las heterogeneidades, pero ahora había que enfrentarlo. Y para que estos instrumentos dieran resultado, nosotros necesitábamos amigarnos con esa heterogeneidad. Trabajar con esa heterogeneidad. No negarla, enojarnos o no atenderla. Porque sí necesitábamos que todos y todas en sus casas, en esa situación tan atípica de no poder salir (o poder salir mínimamente), pudieran continuar con sus vidas.

Fue, entonces, para el Estado, para el ejercicio de la política pública, una buena sacudida en términos de todo lo que falta. “Me querés hacer llegar el IFE”. Resulta que descubro que quiero hacerle llegar el IFE, pero la persona no tiene cuenta. Y encima estamos en pandemia. “Bueno, se puede hacer online”. Se puede hacer online si la persona tiene conexión. Si no tiene conexión online, no se puede hacer por Internet. Y si no tiene un dispositivo a través del cual conectarse a Internet, tampoco podemos resolver rápidamente el tema de la cuenta bancaria para hacer la transferencia dineraria que esa familia necesita. Entonces, todas las disparidades entran a jugar y el Estado tiene que rápidamente ir viendo cómo hace para cubrir todos esos frentes. Porque la necesidad existe. Es genuina.

**Acerca de cómo deberán ser las futuras políticas distributivas y redistributivas atentas a las modificaciones de las estructuras sociales y de las configuraciones de la realidad social. Retos de la capacidad estatal para dar cuenta de una nueva agenda en la pos pandemia.**

Ante todo, es preciso entender que entre pandemia y pos pandemia no vamos a tener un clear cut, una marca exacta. Es una película, una transición. Entonces, el primer desafío es que nosotros vamos a tener que ir adaptando nuestros elementos de política pública a esa circunstancia en la que, como he referido en otra sección, no es lo mismo si solo se puede mover el 20% de la población que si se puede mover el 70%. Tampoco es lo mismo si se concentra en una región el contagio o es en todo el país al mismo tiempo. Con lo cual, el primer desafío para la política pública es el continuo. Va a tener que repensar los problemas. Un ejemplo concreto. Respecto al ATP, con nuestro primer auxilio decíamos: “te pago el salario si tenés una facturación negativa (comparando dos períodos, la pandemia versus la no pandemia)”. Pero después nos dimos cuenta de que si le sacábamos la asistencia a algunas empresas que empezaron a tener facturación levemente positiva, estábamos castigando a quienes lentamente iban recuperando el nivel de actividad. Entonces, tuvimos que modificar incluso nuestros decretos, ajustar la cuestión normativa. Y decir: “No, si bien se observa una recuperación, es claro que esta recuperación no alcanza los niveles en que esta empresa trabajaba antes de la pandemia”. Y es al revés, nosotros a estas empresas no queremos dejar de asistirles. Entonces, hay que buscar el mecanismo para hacerlo.

Esa cuestión es parte de lo que también estamos discutiendo en el marco del IFE. Se dieron muchas discusiones. Desde Ingreso Universal hasta ver quiénes integraban esos nueve millones de personas que se atendieron con el IFE. ¿Qué hay ahí adentro? ¿Qué pasa con los jóvenes? ¿Qué pasa con los que son mayores de cincuenta años? ¿Qué pasa con los que son trabajadores y trabajadoras independientes versus aquellos que no pueden salir de sus casas a buscar trabajo porque tienen muchas tareas de cuidado sobre sus hombros? Tal como muestran esos interrogantes, ahí también hay mucha heterogeneidad y mucho para discutir. ¿Cuáles serían las mejores políticas de salida? Eso ya es el primer desafío: irnos moviendo de la mano de la evolución de la pandemia y su eventual solución.

En cuanto al segundo desafío, en el caso argentino, se vincula con que volveremos sobre nuestros problemas estructurales, que lamentablemente son muchos. Por tanto, nuestras políticas van a tener que estar. Y nuestra principal política redistributiva, en realidad, es que nuestra economía vuelva a crecer y genere empleo. Hace tiempo que la Argentina viene con una tasa bastante baja y muchos años de caída del Producto, con lo cual el ingreso per cápita

viene cayendo desde hace una década. Consecuentemente, se trata de una economía en donde lo primero que hay que lograr es retomar el crecimiento. Lo que sucede es que el crecimiento solo, de algún modo, vuelve a convalidar la manera en que ya están tiradas las cartas. Y están tiradas de forma bastante desigual. Entonces, ahí el Estado otra vez tiene que lograr que este crecimiento tenga una pata muy fuerte respecto del empleo y que tenga otra pata fuerte vinculada con lo federal. En efecto, este es un país muy grande, también heterogéneo en términos de territorio. Por ende, se trata de que podamos distribuir este crecimiento un poco más equitativamente entre regiones y entre sectores sociales.

Asimismo, hay también un desafío en términos de qué sectores. ¿Serán estos sectores tradicionales de los países en desarrollo, los recursos naturales, las actividades basadas en salarios bajos? No. El desafío tendría que ser mayor valor agregado, salarios dignos, con derechos. Que esta recuperación no esté basada en un escalón menos para todos y todas, sino en ir recuperando, aunque sea paulatinamente, una vida más armónica, más justa. El reto, entonces, tendría que ser ir garantizando, a medida que avanzamos, los derechos que todos y cada uno de los habitantes de este país se merecen.

De este modo, nosotros nos vamos a encontrar con estos desafíos del aparato productivo, de volver a crecer, de generar empleo y, en el caso argentino, también cierta estabilización macroeconómica —que es un reto mayúsculo, porque la Argentina es un país bimonetario (funciona con dos monedas)—. El peso argentino es con el que compramos y vendemos casi todo (las propiedades son una excepción importante), pero ahorramos (o solemos ahorrar) en otra moneda, que es el dólar norteamericano. Eso es una característica muy particular de la economía argentina. Implica una aproximación macroeconómica bastante más compleja. Así que pasada la pandemia (y aún durante la pandemia) cargamos con esa mochila.

Para generar más trabajo y trabajos que tengan salarios que a las personas les permitan vivir dignamente, que les permitan tener una jubilación al final del camino como trabajador activo y tener un seguro o cobertura médica para los trabajadores y trabajadoras y sus familias, nosotros necesitamos que esta economía también se transforme estructuralmente. A su vez, necesitamos otro conjunto de políticas, porque aun cuando tengamos crecimiento y aun cuando generemos empleo, siempre vamos a tener una porción que no logra engancharse en esta dinámica y que son tan trabajadores y trabajadoras como



los que sí están dentro de la rueda. Ese también es un reclamo que se le hace al Estado: incorporar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular, tratar de entender esa forma de creación de valor, tratar de ver cuáles son los instrumentos. Es un reclamo justo, aunque la solución no es tan sencilla.

En resumen, tendremos que trabajar sobre cada una de nuestras heterogeneidades, haciéndonos cargo. A lo que no tenemos que someternos es a la idea que sostiene: “la pandemia ya pasó, así que ahora el genio de nuevo adentro de la botella. No podemos gastar. No podés preocuparte demasiado por las desigualdades, porque esto ya es así”. No. No nos podemos resignarnos a eso. Nuestros objetivos tienen que seguir siendo los mismos, y si algo positivo trajo la pandemia es la idea de que súbitamente puede ampliarse el margen de maniobra. De repente se te puede ocurrir algo que no se te había ocurrido antes. Y de repente ves también que el Estado, con todas sus dificultades, pudo atender, en el caso argentino, a más de tres millones y medio de trabajadoras y trabajadores de las empresas privadas, a más de trescientas cuarenta mil empresas en todo el territorio nacional y a nueve millones de personas a través del IFE. Además de todos los otros bonos que mencioné. Es enorme. Se hizo en seis meses en el medio de la pandemia. Son 5,5 puntos del PIB gastados en seis meses. Y la pregunta es: ¿se podía? Es una pregunta interesante, y es interesante también responder. Evidentemente algo más se puede.

### **Aportes posibles de la academia para contribuir a pensar en las futuras agendas. Puntos clave a abordar y capacidades necesarias para su desarrollo.**

Hace un tiempo escuché la siguiente frase (se la han atribuido sin certeza a Rafael Bielsa y luego a otra persona que no cabe mencionar): “La Argentina está sobrepensada y sub-ejecutada”. Es atractiva la frase. No coincido, sin embargo, en forma lineal por lo menos, con que esté sobrepensada. Hay mucho pensamiento y mucho conocimiento generado. Lo que nos falta es el vínculo entre los especialistas en cada uno de los temas y la capacidad que tenga el Estado de sumarlos, de generar las mesas para juntarnos con esas personas y con su trabajo y sus conclusiones. Eso enriquece mucho la política pública. Ahí siempre hay más para hacer, porque hay mucho conocimiento generado. Aplicado, teórico, en conjunto, histórico. De modo tal que el llamamiento ahí sí

es a todos, a todas, a todes. Tenemos muchos problemas, con lo cual casi todas las especialidades nos sirven. Todo el conocimiento nos sirve. Porque siempre viene a agregar algo que por ahí no se te había ocurrido, una dimensión que no habías entendido del problema. Tenemos por delante una etapa bien desafiante, en la cual necesitamos de todas las especialidades y de todo el territorio conectado para ver si, paso a paso, podemos recuperarnos de este golpe inmenso que ha sido la pandemia, así como de problemas estructurales que venimos hace rato arrastrando en la Argentina. También necesitamos creatividad porque está claro que todo lo que se ha hecho, en este gobierno y en otros con perspectiva popular, no ha sido suficiente y tampoco eficaz, en todos los casos. Ese es el desafío. Tener la energía y la fuerza política para transformar y generar las nuevas herramientas y las instituciones que son transformaciones y son transformadoras a la vez.

FOTO DE AHMED AKACHA EN PEXELS



Entrevista a  
Simone Cecchini

# América Latina: impactos sociales y económicos del COVID-19

---

Entrevista a  
**Simone Cecchini**<sup>13</sup>  
por Pablo Vommaro y Roxana Mazzola

**Estimaciones de la CEPAL en cuanto al crecimiento en los países y de los países latinoamericanos durante los próximos años de pospandemia a la luz de los informes recientes realizados por la institución sobre los impactos sociales y económicos del COVID-19.**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dispone de un Observatorio COVID-19<sup>14</sup> y ha publicado periódicamente una serie de Informes especiales COVID-19. Por ejemplo, en mayo de 2020 se ha publicado un informe sobre “El desafío social frente a la pandemia”<sup>15</sup>. Poco después se han publicado, por una parte, un informe, junto con la OPS, sobre economía y salud<sup>16</sup> y, por otra parte, otro Informe especial sobre la cifra de crecimiento y pobreza<sup>17</sup>. En este sentido, respecto del crecimiento de los países latinoamericanos durante los próximos años de pospandemia, es fundamental mirar los problemas estructurales de la región. Principalmente la desigualdad

---

**13 Simone Cecchini** es el Oficial superior de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con sede en Santiago de Chile. Cecchini es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia (Italia), magíster en Comercio Internacional y Política de Inversión por la Universidad George Washington y magíster en Administración de Empresas por la Universidad Católica de Chile.

y la informalidad; el hecho de que como región somos, efectivamente, el epicentro de la pandemia a nivel mundial. A la fecha, hay contabilizados cinco millones de contagios y doscientos mil muertos en América Latina y el Caribe. Y ese resultado se liga con el hecho de que, si bien los países han intentado establecer y organizar el distanciamiento físico-social (lográndolo en muchos sitios), es muy difícil sostenerlo en una región donde más de la mitad, el 54 % de los trabajadores, son informales, donde hay altos niveles de desprotección. La gente tiene que sobrevivir.

Ha habido muchas medidas de protección social no contributiva por parte de los países, pero muchas veces han sido insuficientes. Entonces, cuando pensamos en la pospandemia todo lo que pensamos tenemos que enraizarlo en ese tema de nuestra realidad tan desigual y tan informal. De allí que, en el informe conjunto de la CEPAL y la OPS mencionado anteriormente, el gran mensaje es que no podemos reactivar la economía si no hemos hecho una contención del contagio. Esa relación es muy estrecha. Así, por ejemplo, en Chile se intentó en un comienzo hacer cuarentenas dinámicas para no matar la economía. El resultado no fue necesariamente bueno. Se tuvo que volver a cerrar la Región Metropolitana y la mayoría de la ciudad retornó de nuevo a la cuarentena.

Por otra parte, es fundamental considerar también cómo llegó esta pandemia. Primero llegó muchas veces desde quien había viajado, en los barrios más altos. Y después se trasladó a los barrios populares, donde hay mucho más hacinamiento, mucha más densidad poblacional, donde por la informalidad

---

14 Disponible online: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> .

15 CEPAL (2020). “Informe especial COVID-19 N° 3: El desafío social frente a la pandemia” Naciones Unidas. Disponible online: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

16 CEPAL/OPS (2020). “Informe COVID-19 CEPAL-OPS: Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” Naciones Unidas. Disponible online: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45840-salud-economia-convergencia-necesaria-enfrentar-covid-19-retomar-la-senda> .

17 CEPAL (2020), “Informe especial COVID-19 N° 5: Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones” Naciones Unidas. Disponible online: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas> .

es más difícil mantener el distanciamiento. Y ahí es donde esta pandemia ha comenzado a hacer estragos. Entonces, a la luz de estos hechos, nuevamente se hace evidente la importancia de ver junto lo económico y lo social.

En el informe conjunto de la CEPAL y la OPS se plantean tres fases. Una de contención, una de reactivación y una de construcción. Desafortunadamente, es necesario ver todo este proceso como una maratón antes que como una carrera rápida y corta. Desde una perspectiva experimentada, tal es la manera de verlo con el fin de no cometer errores y pensar en una mejor reactivación. A ello se agrega, en esta coyuntura específica, que la situación anterior a la pandemia era bastante mala, no estábamos en un buen período. Si miramos a las tasas de crecimiento entre 2014 y 2019, el promedio regional anual fue 0,4 % del PIB, uno de los peores registrados a lo largo de la historia. Y también desde 2014 había sufrido un aumento de la pobreza a nivel regional (alrededor de 3 puntos porcentuales) y también el proceso de reducción de las desigualdades se había enlentecido. Entonces, la región no estaba por buen camino. Y eso se había manifestado en muchos países con expresiones de malestar, descontento popular, protestas en la calle. Recuperando nuevamente la experiencia chilena, es indispensable no olvidar que el fin del año 2019 fue caracterizado por el llamado “estallido social”. Durante el 2020, el control sanitario disminuyó la presencia de la protesta. Pero puede que una vez que no haya restricciones, tales protestas se retomen, porque las condiciones de fondo no han cambiado.

De esta manera, lo que hemos expresado en el informe es que, desafortunadamente, mirando los indicadores económicos y sociales, esta es una crisis histórica, sin precedentes. Peor incluso que lo que se ha visto en la Gran Depresión o la crisis de la deuda. Para este año proyectamos un decrecimiento del -9,1 % del PIB. Eso además en algunos países es más preocupante. Así, para la Argentina, la proyección es peor aún: -10,5 %. También estimamos que el desempleo va a aumentar muchísimo. Y la pobreza alcanzaría al 37 % de la población. Entonces, estamos hablando de cifras dramáticas. ¿Y por qué tan dramático todo esto? Porque hay una crisis simultánea. Nuestra región siempre ha sido muy vulnerable a las crisis. Llega cualquier tipo de crisis a nivel interno/externo y nuestra sociedad y economía sufren mucho. Pero en este caso lo increíble es que todo es simultáneo. Es una crisis que ataca a todo el mundo. En consecuencia, se presentan factores externos que son muy fuertes, por ejemplo, la baja de los precios de las materias primas y la baja en la

demanda de las materias primas. Se trata de un factor que fue, en cierto modo, el motor del crecimiento de la época buena (2002-2012). Y también irrumpe la caída del comercio mundial, que se estima entre -13/-32 %. Asimismo, al mismo tiempo que la crisis externa, está la crisis interna, vinculada también al hecho de que no hemos logrado controlar la pandemia. En algunos países ha habido una actitud no del todo correcta respecto a lo que es esta pandemia y su peligro, respecto a la facilidad de expandir su contagio. En otros países se han tomado las medidas correctas de cuarentena, como por ejemplo en la Argentina, pero igual hay rebrotes, hay dificultades de que todos se queden en casa por esa realidad que he descrito anteriormente.

Entonces, cuando observamos los factores que explican en cierto grado esta caída del PIB, se reportan cinco factores. El primero, ya mencionado, reside en la caída de los precios de las materias primas. El segundo factor es la caída del comercio de bienes. Un tercero, muy importante para algunos países de nuestra región, consiste en la reducción de las remesas. Porque también los trabajadores que están en Estados Unidos, en Europa o en otros países de la región (pues ha aumentado mucho la migración intraregional) están sufriendo y, por tanto, mandan menos recursos. Un cuarto factor es la baja, que va a cero, en el sector turismo. Y finalmente, el quinto factor que afecta a la región es la volatilidad financiera. Desde ya, el impacto de estos cinco factores en los países y también en las subregiones es diverso. Por ejemplo, para los países del Caribe el tema del turismo es verdaderamente dramático. Hay países donde el 80 % o 90 % de la fuerza de trabajo está en el sector turismo y está completamente parada. Países donde las remesas son una fuerte clave del PIB, como en Haití y los países más pobres de Centroamérica, pueden sufrir si disminuyen las remesas. Y también el tema financiero ataca mucho a todos los países.

Teniendo en cuenta esta realidad heterogénea, también hemos observado en este contexto cuáles son los sectores más afectados. Hemos estimado que alrededor de 2,7 millones de empresas cerraron. Y algunos sectores han sido más vulnerados. He mencionado ya el turismo, pero cabe añadir todo lo que es la actividad de restaurantes, los servicios, los hoteles, el comercio, el transporte, el sector de los vehículos automotores. Es importante también destacar que los sectores más afectados se estima que concentran el 63 % de la microempresa y el 42 % de las PYMES. Entonces, los sectores más vulnerables se encuentran en esos rubros. Asimismo, vemos impactos negativos aunque más moderados sobre la agricultura, la industria alimentaria, los medicamen-

tos y las telecomunicaciones. Son sectores que juntan alrededor del 20% del empleo.

Frente a este panorama, estamos advirtiendo que el impacto del decrecimiento significa que en términos del PIB per cápita en 2020 tendremos el mismo que el de 2010. Representa un retroceso de diez años. Y aún peor, en lo social, la tasa de pobreza del 37,3 % significa que volvemos hacia el pasado catorce años, ya que se trata de una tasa semejante a la que había en la región en 2006, cuando estábamos creciendo, reduciendo la pobreza. La desocupación, dieciocho millones de personas adicionales. Y las tasas de desocupación alcanzarían el 13,5 % respecto al 8,1 % que había el año pasado. Entonces, se presenta una situación en la que, por ejemplo, el número de personas pobres llega a doscientos treinta y un millones, y de estas, noventa y seis millones son extremadamente pobres. La referencia a cifras puede sonar impersonalizado. Pero recordemos, entonces, que noventa y seis millones que viven en la extrema pobreza en América Latina significa que hay noventa y seis millones de personas que no tienen ni para adquirir una canasta básica de alimentos. Es algo verdaderamente dramático. Y también en la región más desigual del mundo vemos que esta crisis aumenta la desigualdad, porque los sectores más golpeados son justamente los sectores más informales, de bajo ingreso, los trabajadores más precarios. De este modo, mientras hasta el año pasado se observaba que la desigualdad del ingreso se reducía en casi todos los países, si bien a un ritmo más lento, en este año veremos que hasta la desigualdad del ingreso va a subir. A nivel regional calculamos en 4,9 % el incremento del Gini en 2020. Esto significa, según los países, que el Gini aumentará entre el 1 y el 8 %. Por supuesto, hay países más golpeados, países como la Argentina, que tiene un Gini más bajo, pero sería de los países donde aumenta más la desigualdad junto al Ecuador y al Perú.

Cabe mencionar que, desde la CEPAL, ante este escenario complejo, hemos hecho algunas propuestas tanto para el corto como el mediano plazo. Hemos planteado la necesidad de implementar un ingreso básico de emergencia que dure por lo menos seis meses y que sea equivalente a una línea de pobreza. También, considerando la extrema pobreza, hemos indicado la utilidad de un bono contra el hambre. Hemos pensado para el sector empresarial en mayores plazos y un período de gracia para los créditos. Un cofinanciamiento de la nómina salarial, así como apoyo para las empresas, aunque señalando que si se trata de grandes empresas, ese apoyo sea con algunas condicionalidades tanto en



términos de mantener el empleo como de movernos a una economía más verde.

Entonces, ¿cómo vemos la pospandemia? Vemos que el modelo de desarrollo no estaba bien antes de la pandemia. Y esto es dramático, es difícil, pero nos tiene que empujar a cambiar. A cambiar, a mejorar el modelo de desarrollo, a tomar en serio la relación entre lo económico, lo social y lo medioambiental. Lo social no tiene que ser visto como residual. Es una gran lección de la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando demoramos veinticinco años para volver al nivel de pobreza precrisis. Y eso no fue fruto solamente de lo que ocurrió con la crisis financiera, sino también de la política de ajuste estructural. Por tanto, debe considerarse esa sinergia entre lo económico y lo social. Ver que en la reactivación el tema del empleo, la inclusión laboral de los trabajadores, es clave. Trabajadores cuyas condiciones de vida hay que mantener en esta instancia, pero a quienes luego habrá que pensar cómo reincorporar. Y también pensar, por supuesto, en esta lógica de que lo económico y lo social vayan de la mano, en sistemas de protección social universales que provean garantías a todos, incluyendo lo relativo a la salud, puesto que eso depende de los países.

Hay algunos países que tienen sistemas universales de salud, pero hay muchos que no, que tienen sistemas muy fragmentados, donde el acceso es muy desigual y donde se ven problemas en estos momentos. No solo en términos de que faltan ventiladores cuando llegamos a las situaciones más críticas, sino también en cuanto a las debilidades de la salud primaria. Porque la pandemia también hay que controlarla con medidas de salud primaria. Consecuentemente, si pensamos en un nuevo modelo de desarrollo, pensamos en una nueva ecuación entre el Estado, la sociedad, el mercado. Es por eso que se perfila como uno de los grandes temas el cuidado. Lo que hemos visto en esta crisis es que cuando está en cuestión la mera sobrevivencia ahí se hace clave todo el trabajo de cuidado que no es remunerado y que en nuestra región, principalmente por un tema cultural, lo hacen las mujeres. Ese trabajo no entra en las cuentas nacionales, pero tiene un valor inmenso. Entonces, desde la CEPAL también estamos hablando de este tema, de la economía del cuidado, de los sistemas de cuidado, de valorizar y visibilizar el trabajo de las mujeres. No son solo las mujeres que hacen eso, pero sí principalmente.

Finalmente, es preciso explicitar que todo lo explicado nos confirma lo que habíamos dicho en 2018 cuando sacamos un informe que se llamaba *La ineficiencia de la desigualdad*. Acá ha habido una crisis de salud, un virus, y esto

ha tenido un impacto gigantesco en la economía, en la sociedad, mediado, justamente, por esta desigualdad, por la informalidad que nos caracteriza.

**Concentración de riqueza y desigualdad en Latinoamérica. Perspectiva de la CEPAL sobre el gravamen de las grandes futuras como medio efectivo para contrarrestar las desigualdades.**

Es sumamente relevante el debate sobre la concentración de la riqueza y la desigualdad porque estamos en la región más desigual del mundo y ello también en términos de ingresos. En efecto, los ingresos y la riqueza están muy concentrados en la parte alta de la distribución, es decir, en el famoso *Top one percent* (el 1% más rico). Por ejemplo, si bien la Argentina tiene uno de los coeficientes de Gini (alrededor de 0,40) más bajos de la región junto al de Uruguay, los ingresos del 1% más rico concentran el 15% del ingreso nacional. A la cuestión de los ingresos, hay que añadir el tema de necesaria progresividad de la tributación, que es el punto clave al que remite un impuesto a los súper ricos, al patrimonio. El otro gran punto clave con el que se liga dicho impuesto es, en este momento de pandemia, la necesidad de recursos, justamente, para salvar vidas, salvar personas y salvar la misma economía. Ese sería el círculo virtuoso que esperamos que ocurra, y no el vicioso, tal como lo estamos viendo en la actualidad.

Por lo dicho, evidentemente una mirada progresiva implica que el que más tiene, sea persona o empresa, más contribuya. Pero eso no necesariamente ocurre en nuestra región. Sabemos que el IVA, el Impuesto al Valor Agregado, es una de las medidas clave en todos los países. Y eso significa un gran porcentaje de los recursos para las personas más pobres, y también se hace menos uso de los impuestos directos a la renta de las personas, que son al menos un poco más progresivos. Debo mencionar, sin embargo, que, según informes como el *Panorama fiscal de América Latina*, ha habido un cierto mejoramiento en cuanto a recaudación, a progresividad. Pero estamos lejos de lo que es la carga tributaria de los países más ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la región latinoamericana la tributación representa alrededor del 23% del PIB, mientras que en los países de la OCDE es de un 34%. Cabe recordar que cuando pensamos en el desarrollo siempre usamos el PIB per cápita para establecer si un país es más o menos desarro-

llado. Pero debería advertirse también que los países más desarrollados tienen por lo general coeficientes de Gini más bajos. Y eso no es casual, sino que se debe al hecho de que la política fiscal es más progresiva y a que el gasto es más progresivo. Entonces, si nos comparamos con los países de la OCDE, el Gini antes de impuestos y antes del gasto es muy parecido. Pero la acción estatal en los países desarrollados, donde el Estado es más grande y más eficiente, después lleva a Gini más bajos. Eso es muy importante.

También en nuestra región tenemos niveles elevados de elusión y evasión fiscal, estimada esta última alrededor del 6 % del PIB. Por tanto, la medida que está en discusión en la Argentina es ciertamente un instrumento válido, una medida pertinente de tomar en cuenta, por lo dicho anteriormente: hay que buscar recursos y además con una mirada más progresiva; los que más tienen están en condición de contribuir más. Por supuesto, hay toda una serie de aspectos técnicos que considerar, porque tampoco los impuestos al patrimonio de los súper ricos es algo muy común. De hecho, en la región, el impuesto al patrimonio lo tiene la Argentina, lo tiene Perú, pero no muchos más países. Entonces también hay que detenerse en dónde van a parar los recursos. Hay riesgo de fuga de capitales y, por lo tanto, es una cuestión también de convencer y demostrar que estos recursos se utilizarán para el bien de la población.

En efecto, ha habido algunos clubes de súper ricos que han hablado a nivel mundial de que tiene sentido hacer este esfuerzo porque estamos en tiempos de una crisis tan gigantesca que hay que pensar en algo nuevo; han hablado de que están dispuestos a hacerlo. Pero también el Estado tiene que ser eficiente y tomar esos recursos para hacer cosas importantes. En la Argentina hemos visto que se están haciendo cosas importantes. Hay una medida como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que es bastante amplia. Ya hay transferencias no contributivas que sostienen el consumo y las necesidades de niños, de adultos mayores, pero el IFE ya viene a intervenir en el sector de las personas en edad adulta y todo ese sector informal antes mencionado. Está el REPRO (Programa de Recuperación Productiva), está la medida para sostener y ampliar la infraestructura. Entonces, hay proyectos, hay cosas que son útiles y en las cuales esos recursos se pueden invertir. En la Argentina un posible impuesto al patrimonio de los súper ricos se destinaría en parte a financiar la pequeña y mediana empresa. Si es así, podría haber un efecto de círculo virtuoso. Tenemos entendido en CEPAL también que esto atañería a un grupo de diez o doce mil personas, que la recaudación sería entre tres y cuatro mil millones de

dólares. No son pocos recursos. Se puede hacer una diferencia. Y por supuesto hay que considerar que en algún sentido ya existe un impuesto al patrimonio, entonces hay un tema de doble tributación.

En otras palabras, desde la CEPAL, en estos momentos tan críticos, donde estamos repensando el modelo de desarrollo, estamos diciendo que un impuesto al patrimonio viene de la mano de un pacto social y fiscal. Todos tenemos que hacer lo posible para salir bien. Hacer pactos sociales y fiscales no es simple. Hay intereses muy arraigados. Pero, desde un punto de vista de ciudadanía, por supuesto, es clave mostrar que los recursos que puedan entrar por nuevas medidas serán utilizados bien.

Finalmente, es necesario mencionar que en los países hay que fortalecer la confianza con las instituciones. Parte de las crisis que existen en la región, que en muchos países se vieron a fines del año 2019, derivan de una falta de confianza en las instituciones. La gente las siente como lejanas, siente que hay corrupción. Esos son temas muy complejos, pero que hay que ponerlos también arriba de la mesa y asegurar que nuestro Estado sea lo más eficiente, transparente y con rendición de cuentas posible. Y también recordar que esa no es la única medida. Hay temas muy importantes. También para la Argentina está el tema de la deuda externa, y en ese sentido desde la CEPAL se ha hecho un esfuerzo para apoyar la recaptación o moratoria. En momentos de crisis sería (por lo menos) raro estar pagando intereses sobre la deuda mientras hay gente que literalmente se muere de hambre. Miremos, como dicen los norteamericanos, al Big picture y concentrémonos en salvarnos como sociedad y como economía, y todos hagamos nuestra parte.

**Acerca de los desafíos de gestión pública y de sostenibilidad en el desarrollo de políticas de ingresos universales, de renta básica y de protección social. Dificultades para los países latinoamericanos y tensiones en las agendas estatales (prioridades de inversión, origen y progresividad de la financiación).**

Desde la CEPAL hemos propuesto el Ingreso Básico de Emergencia y el Bono contra el hambre para hacer frente a la emergencia. Eso no es menor, porque nos dimos cuenta al comienzo de esta pandemia que iba a ser algo largo, profundo, y veíamos que los países tomaban medidas de transferencia

monetaria, pero que muchas veces son limitadas, o por cobertura poblacional o por montos o por temporalidad. Muchas veces se anunciaban como un pago de una sola vez. Era una incertidumbre. Nadie sabía. Pero desafortunadamente nosotros en mayo cuando hicimos la propuesta del Ingreso Básico de Emergencia alertamos: “Miren, que sea un mínimo de seis meses, que sea un monto mínimo equivalente a la línea de pobreza y que como mínimo cubra a todos los que van a estar en la pobreza. Y también pensando a la persona que sufre de hambre un bono contra el hambre para complementar”. Eso para la fase de emergencia. Incluso, desde la CEPAL misma, viendo que la crisis se iba profundizando, hemos ido ajustando, por ejemplo, la tasa de crecimiento. Hace algunos meses pensábamos que dicha tasa iba a ser de -5 % y llegó, hasta este momento, al -9%. Entonces nos plantemos: “Bueno, evaluemos además eventualmente estirar esta medida de emergencia, alargarla a nueve, doce meses”. De hecho, hay países como Colombia que, aunque el monto no sea muy generoso, han anunciado que el subsidio, la transferencia monetaria, va a durar hasta junio de 2021. Están en una crisis muy profunda ellos también y han dicho: “Hagamos esto más largo”.

Ahora bien, es cierto que es necesario apuntar a una medida más estructural. Y, en este sentido, desde la CEPAL miramos la emergencia pero conectamos el corto plazo con el mediano plazo y la salida. Así, en ese informe sobre el desafío social frente al COVID-19, expresamos que era importante tomar en cuenta la construcción de un ingreso básico universal (IBU) desde una mirada gradual, progresiva. Porque el costo en porcentaje del PIB, si tomamos la definición de libro de IBU, es una transferencia a todas las personas sin condiciones y permanente en el tiempo, y esa es una medida que puede llegar a costar un 20 % del PIB. Entonces, por eso hablamos de gradualidad, progresividad. Y de manera interesante también en el informe del Secretario General de la ONU sobre el impacto del coronavirus en América Latina y el Caribe, el mismo Secretario General tomó la posición de la CEPAL, la puso como una de las medidas de la batería de respuestas a esta crisis. Mencionó el IBU y ahí se decía: “Bueno, frente a esta gradualidad pensemos en comenzar con transferencias universales para la niñez, porque sabemos que en la región los niños están en condiciones de mayor pobreza”. Para la Argentina, eso es casi cumplido, porque entre las transferencias contributivas y no contributivas, la AUH tiene una cobertura muy amplia, pero a nivel regional hay mucho vacío. Por lo tanto, fue una propuesta muy importante.

¿Pero por qué tiene tanto sentido este tema del IBU? Por un lado, ya estaba en el debate antes de la pandemia frente a lo que son los desafíos del mundo del trabajo, en el que la informalidad sigue siempre altísima (54 %). Observamos que hay todos estos desafíos nuevos del mundo del trabajo con las nuevas tecnologías y los trabajos siempre más precarios. Entonces, allí tiene sentido el IBU. Pero, por otro lado, también tiene sentido un hecho muy sencillo: que la región latinoamericana tiene una estructura social en la cual la vulnerabilidad es muy fuerte, además de la pobreza. Si se toman los ingresos y calculamos cuántas personas viven con ingresos inferiores a tres veces la línea de pobreza, obtenemos que ocho de cada diez latinoamericanos viven con ingresos inferiores a tres líneas de pobreza. Y ello impacta en la desestructuración social. Cada vez que llega una crisis se ve lo mismo que en la actualidad: un aumento muy fuerte de la pobreza y el empobrecimiento de la misma clase media. De ahí que si tuviéramos un sistema universal de protección social donde un IBU fuera un componente, el resultado sería menos dramático. Además, posiblemente podríamos haber hecho mejor en cuanto a contención de la pandemia.

Por lo demás, existen también temas importantes de gestión. Este tipo de cosas no se hacen abruptamente. No solo por el tema del financiamiento, sino también por un tema operacional. Los países tienen que tener un registro social, un registro de la ciudadanía muy amplio, así como sistemas de pagos que funcionen. En ese sentido la región ha avanzado mucho, incluso gracias al ámbito no contributivo. En el ámbito contributivo se destacan los Institutos de Seguridad Social, y que también expanden en los últimos veinte años en el ámbito no contributivo. Si bien en Argentina y Uruguay es el mismo Instituto el que hace los pagos, en otros países han sido más entidades adscritas a los Ministerios de Desarrollo Social, donde han creado registros sociales que, en algunos casos, son bastante amplios. En Chile tres cuartas partes de la población están en el registro social. En Brasil, el CADÚnico está con una cobertura de alrededor el 36% de la población. Durante la pandemia se ha visto cuán importantes son esos registros, cuán importante es mantenerlos actualizados. Eso no es algo trivial, porque en muchos casos se hacen barridos censales, se ingresa a la gente o hay que ir a la municipalidad. De esta manera, ha sido importante durante la pandemia flexibilizar el ingreso a esos registros. También han sido fundamentales los sistemas de pagos, así como la modernización del Estado, la posibilidad de hacer pagos vía transferencias, tarjetas –justo cuando debe evitarse que haya aglomeraciones de personas que vayan a buscar efectivo

a los bancos, a los cajeros—. Entonces, en este sentido, si bien la transferencia condicionada a veces se ve como opuesta al IBU, sí ha creado toda una infraestructura para los sistemas de pago y de registro que es muy importantes.

Asimismo, otro punto importante es el de la sostenibilidad. Es cierto que al pensar en la sostenibilidad de este tipo de medidas, hay que pensar en la sostenibilidad financiera. Pero en CEPAL y en el Panorama Social hemos planteado varias veces que hay que pensar la sostenibilidad compuesta por tres elementos esenciales. En primer lugar, una medida de protección social es sostenible si tiene una cobertura suficiente. En segundo lugar, si las prestaciones también son suficientes. Y en tercer lugar, si se puede sostener financieramente. Así, por ejemplo, si tomamos por caso el sistema de pensiones chileno, que es de fondo de capitalización individual, ¿es sostenible financieramente? Sí. De hecho, se creó para eso, porque el Estado estaba quebrado. Se pasó del reparto a la capitalización individual. Es sostenible financieramente, son cuentas individuales, etc. Pero no es sostenible por el otro lado. ¿Por qué? Porque no tiene cobertura suficiente de la población, porque muchos están fuera del sistema de las AFP o no logran tener la densidad de cotización suficiente. Y entonces tampoco las prestaciones son suficientes. De ahí que si bien tenga sostenibilidad financiera, no tiene sostenibilidad en general y, por eso, a fin del año 2019 hubo mucha protesta en Chile y se veían jóvenes que estaban protestando contra el sistema de capitalización individual y las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones). En Chile, ha habido la medida ya famosa del retiro del 10 % de las cuentas individuales de capitalización, según la cual, básicamente, la gente puede recurrir a un 10 % del propio dinero para hacer frente a la emergencia. Entonces tampoco es una medida ideal, porque si el sistema de pensiones sigue siendo tal cual, significa pensiones más bajas a futuro. Así, ello era no solo algo necesario para la emergencia, sino también demostración de que ya hay muy poca sostenibilidad, que hay mucha crítica.

Volviendo al IBU, es necesario también recordar que es una propuesta que se escucha y se propone desde distintos ángulos. Me he referido a lo indispensable de una implementación gradual, responsable, progresiva. Pero también hay propuestas que lo ven desde una mirada mucho más individualista. Existen proponentes de una renta básica universal que la ven básicamente como una medida para cerrar muchísimos programas sociales y donde la persona, al tener acceso a recursos monetarios, se la pueda arreglar en el mercado y ahí adquirir los servicios que le sean necesarios. Incluso servicios sociales de salud

y educación. Y en ese sentido, eso ciertamente no es la mirada de la CEPAL. Nosotros vemos lo que se pueda hacer como una medida adicional, porque no queremos debilitar el Estado. Si la pandemia algo nos ha mostrado es la centralidad del rol del Estado cuando hay una crisis, cuando hay una situación de este tipo y si queremos cambiar el modelo de desarrollo, también hay un rol importante del Estado.

Por lo tanto, siempre es necesario pensar que si bien es una idea popular, que se ha puesto en el debate, también hay ángulos muy distintos. También hay una mirada más radical de liberación ciudadana. Y eso es una mirada importante: pensar que al contar con un ingreso estable, grupos de población como los jóvenes, que siempre tienen mayores tasas de desempleo y precariedad, pueden tener más estabilidad, tomar mejores decisiones. Lo mismo si pensamos en las mujeres. Hay muchas mujeres que trabajan mucho pero no son remuneradas. Frente a todo ese trabajo de cuidado para las mujeres, el IBU también puede ser una medida de liberación. Entonces, hay distintas maneras de ver una propuesta como el IBU. Por supuesto, no se puede hacer de un día para el otro. Por los costos, porque sí es importante tener en mente ese tercer ámbito de la sostenibilidad, que es la sostenibilidad financiera. Pero sí se puede avanzar de manera gradual, progresiva. Y puede generar un efecto multiplicador también.

Por otro lado, una crítica que se le hace a este tipo de medidas es que la gente, si va a recibir una transferencia monetaria, se va a quedar en casa con los brazos cruzados, no va a buscar trabajo. Pero eso tampoco es así, de acuerdo con la evaluación de impacto de los programas de transferencias condicionadas. A partir de las evaluaciones de impacto se observa que las familias que reciben transferencias monetarias a veces hasta se vuelven más productivas y se incorporan mejor al mercado laboral. Y ello es así porque tales transferencias les resuelven problemas básicos, por ejemplo de alimentación de los hijos. Y también les proveen de algunos recursos que pueden usarse por parte de los trabajadores informales, ya sea para un pequeño emprendimiento, o, en el campo, para comprar insumos agrícolas y así contribuir a la propia cosecha. Entonces, se ve en la literatura esos efectos positivos, esa contribución al efecto multiplicador. Si eso es a nivel micro, también puede considerárselo a nivel macro. En este nivel más amplio, se estimaba en Brasil, por ejemplo, que cada real invertido en el Bolsa Família contribuye 1,37 reales a la economía. Hay un crecimiento. Tanto es así que actualmente en Chile en relación con esta



medida del retiro del 10 % de los fondos de pensiones se estima que como más de dos tercios de la población han retirado esos fondos, la caída del PIB podría ser menor por ese aspecto. Es, en síntesis, el IBU es una medida importante. Desde ya debe conversarse acerca de cómo se implementa, cómo se financia, cuál es su mirada. Pero es un instrumento que hay que tomar en cuenta.

### **El lugar de la educación en Latinoamérica con respecto a las políticas públicas de la pandemia y la pospandemia.**

En cuanto a la educación, la CEPAL publicará próximamente un informe al respecto junto con la UNESCO. Y el Secretario General de la ONU ha sacado recientemente un informe sobre Educación, Coronavirus, Pospandemia que es muy recomendable. Es un hecho sin precedentes que tantos niños y jóvenes hayan quedado sin clases presenciales. Alrededor de ciento setenta millones de estudiantes han estado sin clases presenciales. Nuevamente en este punto, como he señalado con anterioridad respecto a otros aspectos, la mirada de la pandemia tiene que considerar lo estructural, pues en este caso también se visibilizaron desigualdades. Mi experiencia familiar ha sido muy buena: tengo una holgada situación económica, tenemos un departamento donde cada uno tiene su habitación, tengo Wi-Fi, mis dos hijos se conectan, estudian. Pero es una situación muy diferente a la de gran parte de los niños de nuestra región, quienes, para comenzar, son afectados por un problema de brecha digital, de no tener a veces ni el computador, ni el celular. A veces falta la señal o es mala en algunas zonas. Y a ello se agregan cosas muy básicas que no pueden olvidarse. Si un hogar vive con hacinamiento, es muy difícil que esa casa se convierta en el colegio. También el clima educacional del hogar. Una cosa es estar con padres que puedan acompañar a sus hijos, que los guían, y otra, con padres que no poseen condiciones, por su bajo nivel educativo, de hacer tal acompañamiento. Asimismo, está toda la parte de los educadores que de un día para otro se tienen que reinventar en su profesión, porque de repente nadie los había capacitado para hacer clases telemáticas.

Entonces, desafortunadamente, en el ámbito educativo, en cuanto a la situación actual, hay un riesgo de aumento de brecha muy grande. Sabemos que en nuestra región hay una gran brecha entre lo que es el sector público y el sector privado, donde los niños de clase más alta tienen mejores resultados. El

cierre de las escuelas puede significar para muchos niños o jóvenes de secundaria el riesgo de abandono escolar. Hay muchos niños que vuelven a trabajar. Hay un enorme riesgo del aumento del trabajo infantil.

Sin embargo, es preciso considerar también el lado positivo, pues como siempre se dice “grandes crisis, grandes oportunidades”. Y en cuanto a este aspecto, la educación durante la pandemia ha mostrado que, si se implementa bien lo digital, existe un gran potencial de educación también a través de estos mecanismos. Tanto en la educación como en general en nuestra vida lo digital ha llegado para quedarse. Sea para los estudios, sea para la salud (la telemedicina), sea para las compras en línea. En ese sentido, hace veinticinco años atrás hice mucha investigación sobre la tecnología de la información y la comunicación para la reducción de la pobreza en la India, y se podía observar que era muy útil. Pero cuando se hablaban de estos temas y se empezaba a hablar de la tecnología digital y de esto como un derecho, como una necesidad básica, a veces la gente miraba un poco raro. Y desafortunadamente esta pandemia muestra cómo el acceso a redes, el acceso a un celular, a un computador, ya es una necesidad básica. Es innegable que hay también posibilidades de estudios telemáticos vía programas de televisión, pero si uno puede mantener el contacto con los profesores es mucho mejor. Entonces, en la pospandemia, la escuela tiene absolutamente un desafío. Además, la pandemia todavía está, así que tenemos el desafío de ver cómo se vuelve a los colegios, todo el distanciamiento. Es un gran tema. Y posiblemente se mezcle lo digital con lo presencial. Y eso significa mucho para los profesores, el currículum y los estudiantes. Pero lo que más me preocupa es el tema del abandono, del posible abandono escolar, porque ya lejos de los colegios todo se hace más complicado.

Es importante destacar que en esta gran crisis las escuelas han sido importantes también por otro tema: la cuestión alimentaria, pues muchos países de la región tienen programas de alimentación escolar. Y afortunadamente en muchos países dichos programas se han mantenido. No presencialmente, pero, por ejemplo, en Chile la JUNAEB organizó que algunos días se fuera a buscar la canasta de alimentos. En Costa Rica se organizaron buses que iban a los barrios a distribuir los alimentos. Por supuesto, los productos no eran tan frescos. Pero hubo una ayuda por ahí. Se visibilizó el tema de los programas alimentarios.

**Sobre la producción de alimentos y la garantía alimentaria por parte del Estado en la región latinoamericana, donde gran parte produce más alimentos de los que consume –exceptuando los países centroamericanos, importadores netos de alimentos–.**

Latinoamérica es en conjunto una región exportadora. Desde ya hay países, como la Argentina, que tienen una gran riqueza y otros que no. Por ejemplo, este momento es dramático para los países insulares del Caribe. Ellos son importadores netos de alimentos. Y las tensiones comerciales han traído muchos problemas para la importación (su exportador principal es Estados Unidos) y estaban muy preocupados. Por ejemplo, los Ministerios de Desarrollo Social caribeños intentaban fomentar cultivos locales, casi en la huerta de las propias casas, para sustentar la alimentación.

Por lo tanto, el gran tema en cuanto a alimentación en los países donde sí hay buena producción es el tema de la distribución. Una cosa es ser capaces de producir y otra cosa más compleja es que después la producción llegue a todos los necesitados. Nuevamente el caso de Chile es ilustrativo. Por los atrasos de la entrega de transferencias monetarias se decidió entregar cajas de alimentos. Y ahí empieza una operativa gigantesca si no se parte de algo ya estructurado, en la cual es difícil decidir a quién le llega y a quién no. Entonces hay complejidades con eso. Recientemente participé en una conversación con dirigentes vecinales en una población en Chile y había muchísima queja por estas famosas cajas de alimentos: “¿Por qué no me llegó?, al otro le llegó”. Efectivamente, es muy complicado el tema de la distribución.

**Integración regional, medidas y problemáticas estructurales para pensar el desarrollo regional latinoamericano y caribeño: ¿cuál es el vínculo entre el carácter primario-exportador que sigue teniendo América Latina y la desigualdad en la región; ¿hay algún modelo de transformación del actual patrón de acumulación?, y si lo hay ¿se proyecta a nivel regional o se circunscribe a cada Estado?; ¿existen iniciativas latinoamericanas para nuevos pactos fiscales o sociales? Políticas concretas para disminuir la desigualdad en América Latina.**

En cuanto a la dimensión más estructural y económica, así como en cuan-

to al reto histórico de nuestra región, en CEPAL hablamos de heterogeneidad estructural y de cómo tal heterogeneidad determina en lo económico la desigualdad del ingreso en lo social. Esto refiere a que en nuestra región, por un lado, hay una absoluta dependencia de las materias primas y hay más de la mitad del empleo en un sector informal que es poco productivo, que hace poco uso de la tecnología, que no está para nada globalizado, mientras que, por otro lado, están esas grandes empresas, muchas de ellas exportadoras (puede ser agroindustria o minería) que aportan a dos tercios del PIB regional, pero que emplean al 20 % de los trabajadores. Entonces, esa gran brecha (los trabajadores que se insertan en el sector más productivo y los otros que no, que están desprotegidos), esa desigualdad vía mercado laboral, se traslada a la sociedad y genera esa desigualdad del ingreso de la cual todos saben. Entonces se hace indispensable pensar un nuevo modelo de desarrollo, pensar en toda esta estructura económica.

Desde la CEPAL, hay una tradición de pensar en las políticas industriales. Y puede haber un direccionamiento de parte del Estado. Muchas veces no se quiere que el Estado intervenga en la economía, pero también hay casos exitosos: en Asia, vía Investigación y Desarrollo, incluso en muchos países donde hasta se habla en contra de la intervención del Estado, hay muchos ámbitos que son en realidad públicos y que después crean todo un efecto de renovación tecnológico. Lo mismo en EE.UU. en relación con Internet o todo lo que es la industria de armamentos, la NASA. Por supuesto, en este momento de crisis también del comercio, cada uno va un poco por su lado. Esto tanto a nivel mundial como local. Vemos las tensiones entre EE.UU. y China. Cada país busca arreglársela. Lo hemos visto desde la compra de ventiladores. En todo ámbito hay ese tema de cerrarse un poco. Entonces para la región es complejo, porque es una región que se basa mucho en la exportación. Por un lado, hay que esperar que el motor chino no se apague. En ese sentido, hay esperanzas, porque sigue comprando materia prima y eso da un piso a la región. Pero también, por otro lado, hay que pensar en cambios. Hay países que frente a este cierre de la economía pueden pensar en el mercado interno si tienen economías grandes con mucha población. Hay otros, muchos países pequeños, que no pueden estar en esa línea, que lamentablemente tienen que mirar hacia fuera. Pero como sectores importantes, por supuesto, para pensar la salida a un nuevo modelo está el sector verde: desde las energías renovables al tema de una agricultura que sea más verde. Y también está todo el tema digital, que

hay pocos casos de empresas muy exitosas en la región, pero sí existen. Ha habido casos como Mercado Libre y Cornershop. Hay posibilidades también de innovación. Pero en todo eso, va junto lo social y lo económico, porque en lo digital es igualmente importante el nivel educativo de las personas.

Desde mi trayectoria en la División de Desarrollo Social, al pensar en el objetivo de disminución de las desigualdades, estimo que hay, por una parte, toda una veta económica, pero también, por otra parte, todo un pilar más social. De eso hemos hablado en la CEPAL: de mirar a la matriz de desigualdad. Me he referido bastante a la desigualdad del ingreso, pero las desigualdades son múltiples: la desigualdad de género, por raza, por etnia, las desigualdades territoriales, los problemas que enfrentan las personas migrantes, los discapacitados, etc. Entonces, mirar al conjunto de las desigualdades es muy importante. Y muchas de esas desigualdades se conectan a lo que en el informe *La ineficiencia de la desigualdad* (2018)<sup>18</sup> hemos llamado la Cultura del privilegio. O sea, tiene una raíz histórica. Tenemos que mirar a nuestra historia, a cómo se han desarrollado nuestros Estados-nación y que en muchos casos ha habido un grupo, sectores de poder, que han vivido privilegios y que han mantenido a otros en una situación lamentable. Y eso es, en cierto modo, lo que tenemos que cambiar: la cultura del privilegio, la cultura de no aceptar discriminación abierta contra las mujeres o contra los pueblos indígenas o los afrodescendientes. Esos son temas muy complejos. Nuevamente pensando en Chile, actualmente en Araucanía la situación se encuentra muy complicada. Hay violencia, por supuesto. Desde la CEPAL no avalamos ningún tipo de violencia, pero hay un tema histórico de discriminación que si no se aborda, de un momento a otro, puede explotar.

En concreto, las desigualdades son múltiples y requieren ser atacadas tanto por el lado económico como social... y, eminentemente, político. Y es entonces cuando se dimensiona la complejidad de hablar de los pactos sociales y pactos fiscales. Tales pactos, sustancialmente, dependen en cada país de su historia, de las relaciones de poder. Por ende, cada situación amerita un diálogo sobre temas cruciales que pueden ser diferentes. Así, por ejemplo, en relación

---

**18** CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*. Síntesis (LC/SES.37/4), Santiago, 2018. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/S1800302\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/S1800302_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

con los pactos sería imprescindible volver a pensar el importante rol de los sindicatos, que son bastante débiles. Los trabajadores tienen que tener una voz, una representación en ese sentido. Hay un organismo de la ONU, la OIT, que hace un buen trabajo tripartito de juntar a los gobiernos, empresarios y trabajadores. Y siempre es posible soñar, pensando siempre en los países más igualitarios, los famosos países escandinavos. Y uno dice: “Bueno, pero tienen su historia, son países ricos”. Pero sí nos enseñan algo.

Ante todo, el estado de bienestar allá no se creó una vez que ya eran países ricos. Al contrario. Ese es un punto clave. Por ejemplo, Noruega era un país más equitativo antes de encontrar el petróleo. ¿Y por qué? Porque era una sociedad bastante cohesionada, sin una fractura como la nuestra, donde hubo la capacidad de los empleadores y trabajadores de sentarse juntos y de acordar, entre otros puntos, lo que se llama compresión salarial: que en cada empresa no hubiera más que un cierto múltiplo de diferencia entre el que gana menos y el que gana más. Ese diálogo social es bien concreto: reducir desigualdades en las empresas. Eso es un ejemplo muy claro. Y nosotros como región, si miramos por nuestro nivel de PIB, tenemos niveles de tributación y de gasto social que son inferiores a los de Europa cuando tenían nuestros mismos niveles de PIB. Entonces, ha habido desarrollo menor del estado de bienestar, y eso responde también a razones ideológicas y de influencias y de intereses. Y por eso, en estos pactos sociales, fiscales, hay que hablar de estas cosas, hay que ponerse de acuerdo. Reitero, acerca de lo que es muy difícil obtener convicción es de que sí existe la posibilidad de un círculo virtuoso. Ese es el punto clave, porque de lo contrario, la redistribución se juzga con la frase: “Me van a sacar algo, no voy a tener nada a cambio y es pura pérdida”. Por tanto, eso remite a la necesidad de tener estados democráticos, participativos, transparentes. Se trata de algo muy complejo. La región ha tenido un gran avance en democratización, pero también hay riesgos. Hay riesgos para la democracia y eso va junto. Más democracia significa más igualdad y tenemos que cuidar eso.

### **Reflexiones de Pablo Vommaro**

Quisiera realizar una referencia a Benedicte Bull, en relación con el juicio de que no es que los países escandinavos tienen bienestar porque son ricos. Más bien al revés. Benedicte Bull muestra esto: cómo la discusión del pacto

social en Noruega y en Suecia fue previa a la riqueza de los últimos cuarenta años. Bull, junto con varios autores, demuestran que el bienestar escandinavo de los últimos treinta o cuarenta años se sustenta en el pacto social de alta sindicalización, de poca diferencia salarial o un buen Índice de GINI. De hecho, hoy en día son de los países con mayor tasa sindicalización en el mundo. Sobre todo, luego de que por Inglaterra pasó el neoliberalismo de Thatcher de los años ochenta, hoy los países de más alta tasa de sindicalización son los escandinavos. Por lo tanto, es muy importante tomar eso. Porque a veces se los pone como ejemplo, inclusive Suecia, como ejemplo de administración de la pandemia (aunque los mismos suecos se están autocriticando de lo que han hecho), pero no se ve justamente la matriz fiscal, la matriz de pacto social, los acuerdos entre trabajo y capital, las políticas públicas que, reitero, hay que ir a buscarlas hace treinta o cuarenta años y no en los últimos cinco o diez.

Finalmente, quisiera mencionar, una cuestión que tiene que ver con la capacidad societal, territorial, comunitaria de la política pública. Esta pandemia mostró la necesidad de fortalecer los Estados, pero también mostró la capacidad, la debilidad o la fragilidad de varios Estados para poder tener capilaridad, penetración, para poder tener una molecularidad de la política pública para que sea más efectiva y para que llegue realmente a todas y todos. Por lo tanto, ir hacia una política pública que sea encarnada por las comunidades, por los territorios y pensar en la capacidad societal de fortalecer lo público, es algo que debe acompañar el pensamiento sobre la capacidad estatal de gestionar y de potenciar lo público.

### **Reflexiones de Roxana Mazzola**

Quisiera compartir algunas cuestiones que Simone Cecchini nos ha dejado como planteos y como aspectos a poder indagar para adelante. Desde el Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas de la FLACSO, junto a CLACSO y la Fundación Friedrich Ebert, estamos tratando de promover estos espacios para debatir las agendas que consideramos que es necesario que demos cada vez más desde diferentes sectores en nuestras sociedades. En este sentido, es central el aporte que marca Cecchini en relación con lo siguiente: ¿cómo avanzamos hacia este pacto fiscal nuevo que se requiere en nuestras sociedades y qué variables podemos tomar en cuenta

al momento de pensar estos debates más generales que se escuchan sobre los ingresos universales? –respecto de los cuales es central que las prestaciones sean suficientes, que la sostenibilidad política, y no solo económica, sea posible de abordar–.

Ello se relaciona con la cuestión de la capacidad societal que se debe desarrollar para sostener este tipo de transformaciones que se requieren en la región latinoamericana. Surgen entonces muchas preguntas y muchos interrogantes en términos de cómo construimos masa crítica y formación en profesionales que logren dar vuelta esta cultura del privilegio. Una cultura de privilegio que, como Cecchini refería, es parte de otra dimensión que debemos incorporar cada vez más fuertemente a los análisis, con el fin de poder dar lugar a nuevos modelos de gestión pública para estos sistemas de protección social más universales y más integrados, que todavía se debe la región y que no están para nada disociados de los modelos de desarrollo. Cada vez más tenemos que hablar de modelos de desarrollo que se acoplen, no solo a un crecimiento económico, sino también a una agenda de reducción de las desigualdades. Desigualdades que son múltiples y que tienen en el centro de la escena a las trabajadoras y los trabajadores, pero también a sectores de la población muy prioritarios y que hoy no están en muchos de los sistemas de protección social y de seguridad social, tales como son las infancias, las adolescencias y las juventudes. Cecchini ha planteado algunas aristas en la discusión sobre los ingresos universales a partir de las cuales se podría dar cierta factibilidad de implementación. Entre esas claves surge, por ejemplo, pensar en esquemas que no sean solo el sistema de integración de datos, de los catastros de los sectores más vulnerables, sino también combinarlos con los sectores más contributivos para que a fin de cuentas generen procesos de mayor integración social y que no se vean como amenaza cada vez que se plantean las reformas fiscales más progresivas a dar en los países. Evitar, así, que se piense: “me van a sacar todo, ¿y yo qué recibo a cambio?”, aunque no son todos los sectores de la sociedad parte de esto.

### **Cierre de Simone Cecchini**

La CEPAL es una organización de latinoamericanos para latinoamericanos. Quisiera concluir con una frase de Gramsci, porque, en realidad, como



nacé en Italia, soy italiano, pero me siento adoptado. La frase dice que hay un pesimismo de la inteligencia y un optimismo de la voluntad. Estamos frente a la mayor crisis económica de la historia. -9,1 % del PIB, 13,5 % de desempleo. Cae el comercio, sube la pobreza el 37 %, sube la desigualdad. Nos podríamos desanimar mucho y es muy duro lo que mucha gente está viviendo. Pero es justamente en los momentos de crisis cuando se puede repensar el modelo y cuando hay espacio para cambiar las cosas. En muchos de nuestros países, antes de la pandemia las discusiones políticas eran muy limitadas a ámbitos muy marginales. Hoy en día, sí podemos repensar, y justamente tenemos que hacerlo: proponer cosas nuevas que nos lleven a una sociedad más justa, más equitativa. Eso es lo que tenemos que hacer. Yo miro la historia. Fue en el marco de la Segunda Guerra Mundial que en Inglaterra William Beveridge propuso un sistema universal de salud, el *National Health Service*. Entonces, ese universalismo del cual hablamos se puede hacer porque estamos todos en el mismo bote y no se tiene que hundir. Y tenemos que remar juntos como sociedades y mantener ese optimismo de la voluntad, aunque las cifras sean muy malas.

FOTO DE NICHOLAS LIM EN PEXELS



**Entrevista a  
Gabriel Katopodis**

# Políticas de Infraestructura, federalismo e impacto del COVID-19

---

Entrevista a  
**Gabriel Katopodis**<sup>19</sup>  
por Pablo Vommaro y Roxana Mazzola

**El impacto del COVID-19 en los tres niveles de gobierno de la Argentina:  
los gobiernos locales, las provincias y el gobierno nacional.**

El COVID-19 ha permitido a todos como sociedad generar un inventario de cuestiones que estructuralmente la Argentina tiene que transformar. Cuestiones que académicos sociales y buena parte de la dirigencia conocen, pero que han sido especialmente públicas. Es un inventario público que la pandemia puso al desnudo en torno a una cantidad de situaciones que tenía la Argentina en sus estructuras sociales, económicas, políticas, en su sistema de decisiones. Sin duda es la agenda que marca muchas de las prioridades que se tuvo en una etapa de emergencia, pero también marca muchas de las prioridades a pensar para adelante. Esta pandemia no se va por ahora; es un contexto de emergencia que está marcando, y, desde el Gobierno, se tiene como

---

**19 Gabriel Katopodis** es Ministro de Obras Públicas de la Nación desde diciembre 2019 en la Argentina. Ha sido Intendente en el Municipio de General San Martín durante ocho años. También ha sido Presidente del FONCAP, vinculado al desarrollo de las microfinanzas dentro del país. Asimismo, se desempeñó como viceministro de Desarrollo Social dentro de la Provincia de Buenos Aires. Es abogado y un referente político y dirigente social con amplia experiencia en la gestión pública.

responsabilidad conducir la salida de esta pandemia. En todas las áreas nos corresponde durante un buen tiempo transitar y convivir con esta pandemia. En el caso del Ministerio de Obras Públicas, competirá hacer obra pública en pandemia. Hacer obra pública en pandemia es lo que venimos haciendo, lo que estamos haciendo y probablemente lo que tengamos que hacer hacia delante.

Asimismo, conducir la salida es también poder entender, poder interpretar, poder reflexionar qué significa la idea del cuidado, que estuvo muy bien planteada, con un eje muy claro desde el Día 0 en la gestión de la crisis. ¿Cómo es ese registro del cuidado, de la protección de los derechos de un Estado que conduce y se hace responsable de la salud? Y ya en otra instancia diversa a la que transitamos hoy, ¿cómo es ese registro del cuidado en clave de salida de la pandemia? Esta última instancia no es la misma que la actual porque ya no alcanza con la cuarentena, porque ya no alcanza con los barbijos. Y porque además hay una dinámica de la sociedad que empieza a funcionar y va a ir funcionando de otra manera. Por tanto, la responsabilidad que tenemos como sociedad (y, por supuesto, como Estado y como Gobierno) es conducir este proceso y esta nueva etapa de la pandemia.

Habiendo dicho esto, es innegable que la pandemia le ha marcado prioridades a todo el gobierno. El gobierno de Alberto Fernández era y es un gobierno que cambió las prioridades a partir del 10 de diciembre, pero la pandemia sin duda tonificó, aceleró, contextualizó de una manera muy particular ese cambio. En concreto, también aceleró respuestas. Y aceleró un sistema de decisiones y de diálogo con los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales que tiene que ser muy serio, muy responsable, muy maduro, muy en clave de diálogo y de acuerdo. Eso fue lo que se encaró desde el primer día, cuando se tuvo que transitar y gestionar la agenda de la pandemia vinculada a la obra pública. Entonces trabajamos, rápidamente, en una agenda en donde los gobernadores definieron las prioridades, donde el concepto no fue ir tirándole obras a las Provincias, sino establecer una agenda de prioridades sobre lo que definitivamente era más urgente. Por supuesto que hubo en esa línea y en esa escala una fuerte intervención en materia sanitaria, con más de cincuenta obras que concretamos para mejorar y articular de una manera más fuerte todas las políticas de cuidado del Estado nacional.

Argentina es un país federal en el que todas las políticas, y mucho más en una emergencia como la pandemia, requieren, exigen, demandan un diálogo

muy ordenado: con las provincias y también con cada uno de los dos mil trescientos municipios del país. Y en ese marco es que llevamos adelante estas obras que tuvieron como objetivo aumentar y mejorar la red pública de salud. Construimos doce hospitales modulares, pero además hicimos más de cuarenta obras en distintos hospitales y en distintas áreas vinculadas a la oferta de salud en toda la Argentina.

La pandemia no solo pone al descubierto el inventario de obras, de necesidades, de demanda, de inequidades que tenemos que encarar, sino que también permite poner en discusión algunas cuestiones que tenemos que poder abordar como sociedad. En efecto, la discusión, el debate, de cómo y cuáles son las prioridades y cuál es la agenda que la Argentina tiene que encarar también queda marcado por esta pandemia. De alguna manera, tenemos la oportunidad de ir a fondo con algunos temas y de sincerar algunas discusiones. Significa también la posibilidad de dejar plasmadas algunas consignas y objetivos que puedan ser compartidos de manera sostenida hacia adelante por el conjunto de la ciudadanía y buena parte de la dirigencia política. En este sentido, no hay dudas de que nadie puede imaginar que después de la pandemia no se continúe con una inversión sostenida y seria en materia de salud y que no se acelere, en el caso del Ministerio de Obras Públicas, todas las obras que tienen que ver con el saneamiento y la calidad de vida para un sector muy importante de los argentinos que vive en una profunda situación de vulnerabilidad. Hay cuestiones que van a quedar selladas como marcas muy fuertes que definan mucho de lo que en materia de inversión pública, pero también en materia de agenda pública, debe encararse hacia adelante. Y cabe agregar que el diálogo ordenado con los gobernadores e intendentes fue un acierto. Respuestas rápidas y tempranas nos permitieron ganar tiempo para fortalecer la red pública de salud. Ahora tenemos que seguir ganando tiempo para lograr la única solución, el único remedio efectivo, que es la vacuna. Y hay un inventario de demandas, de inequidades que son parte constitutiva de la agenda de este gobierno. En verdad, lo eran antes de la pandemia, pero con la pandemia se han puesto mucho más en evidencia.

**Cambios fundamentales en las políticas y obras públicas, durante la pandemia, desde el Ministerio de Obras Públicas. Posibles modificaciones hacia un escenario de pospandemia.**

Lo primero que significó la pandemia fue un cambio al interior del organismo. Al interior de la organización. Todos sabemos que el Estado que tenemos tiene mucho por transformarse, por mejorarse. Estamos convencidos de la idea de un Estado presente, pero el Estado presente sirve si es mejor, si funciona mejor. Y eso fue lo que tuvimos que hacer en pandemia. Tuvimos que garantizar una cantidad de respuestas en un contexto y en un marco en el que claramente teníamos un Estado que no estaba preparado para ese tipo de respuestas. No lo estaba, por lo que nos había dejado el gobierno anterior y por una historia también de déficit y de debilidades que venimos teniendo desde el sector público en los últimos años. Particularmente lo que hicimos fue reorganizar todo el sistema de gestión interno, garantizar la posibilidad de que funcione el Ministerio de Obras Públicas. Garantizar que funcione la puesta en marcha de programas, la afectación de recursos, de presupuestos, la firma de convenios, los acuerdos y la definición de prioridades, todo a distancia, casi sin que ningún funcionario y ningún empleado asistiera físicamente al lugar durante mucho tiempo.

Todo ello nos obligó en veinte días a armar el sistema de gestión interno que permitiese que hoy estemos trabajando como estamos trabajando, en gran medida a distancia. Con todas las provincias, con todos los intendentes, evaluando y aprobando proyectos, haciendo licitaciones casi sin papeles y con un sistema que en todo el Estado, y particularmente en nuestro ministerio, pudo dar un salto. Un salto de eficiencia, de modernización, de incorporar instrumentos y herramientas de gestión. La prioridad número uno es la red pública de salud. La prioridad número dos ha sido poner en marcha aquellas obras que en la escala local pudiesen mejorar la infraestructura social de los barrios más vulnerables. Básicamente lo que tiene que ver con el saneamiento, el agua, la cloaca y todo lo que pudiese significar la inversión de recursos puestos en esa perspectiva. La idea de que tenemos que cuidar la salud, tenemos que cuidar y construir red de cuidado, pero también tenemos que cuidar a los barrios más pobres, a los barrios más vulnerables, a los lugares más alejados, más precarios, más frágiles. Porque allí no solamente hay una respuesta material, sino también una respuesta subjetiva, simbólica, de abordaje, de abrazo, de contención, de inclusión: de reconocimiento de que, bien lo ha dicho el Presidente de la Nación, entramos juntos a esta pandemia y salimos juntos. Nadie se salva solo.

Ahora bien, eso no nos distrajo de una agenda un poco más estructural

y más compleja, que fue con la que llegamos el primer día y es con la que estamos trabajando. Una agenda que tiene tres niveles de intervención muy precisos. Un primer nivel tiene que ver con los grandes proyectos, con la infraestructura productiva, con la matriz de desarrollo de la Argentina, con las grandes obras que no son de jurisdicción provincial o municipal, que necesita el país y que en gran medida las viene necesitando hace cuarenta años. Muchas de esas obras se han hecho y hay que seguir haciendo. Me refiero a obras hídricas, hidroeléctricas, de rutas, de conectividad. Todo lo que tiene que ver con la competitividad. Era una agenda estratégica del Ministerio de Obras Públicas y del gobierno nacional, pero mucho más ahora en el marco de la pospandemia.

Un segundo nivel tiene que ver con la escala metropolitana y con la necesidad de entender que hay realidades urbanas, conglomerados densamente poblados. Sistemas de ciudades, sistemas de urbes en la Argentina que requieren un abordaje especial, donde viven cinco, ocho, quince millones de personas y que también han puesto de manifiesto la fragilidad en esta pandemia. Tenemos que poder desarrollar la infraestructura social, y estamos trabajando para ello; tenemos que desarrollar una infraestructura productiva que permita que podamos ir lentamente revertiendo esta idea de que la Argentina está cruzada por áreas prósperas y áreas rezagadas. Revertir esta idea de que las oportunidades de progreso están todas concentradas en grandes núcleos urbanos, transformando esos núcleos urbanos en verdaderas bombas de tiempo. Revertir esta idea de que la distribución de las actividades y de la población está claramente concentrada en determinados núcleos y en determinadas realidades territoriales. Y abordar la cuestión de cómo componer una organización del territorio a escala de ciudades, de sistema de ciudades mucho más inteligente y mucho más equilibrado.

El tercer nivel tiene que ver con los dos mil trescientos municipios. El Ministerio de Obras Públicas es un ministerio conducido por ex intendentes. Toda su primera línea se compone de hombres de gestión, que han gestionado ciudades importantes y que están en licencia o que han dejado su cargo muy recientemente. Y eso nos da también una marca, entendiendo siempre que es el territorio, que tenemos que avanzar a un proceso de descentralización, que las decisiones se tienen que tomar, pensar, diseñar en los lugares más cerca de donde ocurren las problemáticas y donde se define la instrumentación de las soluciones.

Para concluir, cabe señalar que de la mano de esta agenda que tiene un eje

en la matriz de desarrollo, en la matriz de la escala país, un eje en lo metropolitano y las grandes ciudades y un eje en los dos mil trescientos municipios (donde nosotros propiciamos obra pública para generar mano de obra intensiva, entendiendo que hoy el trabajo es primordial en la Argentina), estamos trabajando también con dos prioridades muy claras. La primera de tales prioridades es la transparencia. Un Observatorio de la Obra Pública, un área de transparencia que no tenía este ministerio. Una agenda de integridad y de transparencia que tiene varios episodios. El primer episodio es el de la creación de la Dirección, el segundo es el observatorio, con la participación de muchas universidades en el seguimiento y el monitoreo de todos nuestros procesos. Un tercer episodio y componente tiene que ver con un mapa de inversión pública (de acceso y de bases de datos abiertas a la ciudadanía) que permita dar un paso importante en materia de publicidad, de transparencia, de confianza pública. Y un cuarto componente tiene que ver con un sistema y un programa de evaluación y monitoreo que permita dar cuenta de todo el impacto de la inversión y de la obra pública en cabeza de este ministerio. Todo ello con la idea de que hacer más en este gobierno y en este ministerio es hacer mejor, así como con el objetivo de poder garantizar esos niveles de integridad y de transparencia.

La segunda prioridad con la que estamos trabajando tiene que ver con la perspectiva de género. Estamos ocupándonos intensamente de esa agenda, que es una agenda del conjunto de los argentinos hoy, que está instalada y fuertemente consensuada en buena parte de nuestra sociedad. En este aspecto, estamos trabajando con la definición de un manual, de un conjunto de pautas que definan cómo se diseña, cómo se piensa, cómo se ejecuta obra pública con perspectiva de género. Cómo se urbaniza un barrio o se construye un equipamiento, o se construye y se diseña un edificio público, o el que sea, con perspectiva de género. Y qué significa eso. Cómo eso también interpela al interior del diseño y la definición de la obra pública en la Argentina y en cada provincia. Así que en esa perspectiva estamos trabajando, no solamente para que podamos garantizar la fuerza laboral. Este es un ministerio fuertemente masculinizado, con lo cual ahí hay una apuesta muy importante. Pero también existe la posibilidad de pautas, del manual de gestión que estamos diseñando y que tendría que permitirnos poner este tema claramente como una prioridad, como un tema consensuado con todas las provincias a la hora de pensar, diseñar y ejecutar la obra pública en Argentina.



## **Implicancias de gestionar una cartera fundamental como el Ministerio de Obra Pública para la reducción de las desigualdades. Posibles caminos para mitigar el hiato entre la gestión pública y la academia en torno al abordaje de la desigualdad.**

Ante todo, es preciso reiterar que es este un momento muy particular, muy importante para entenderlo, para contextualizarlo, para debatirlo, para pensarlo. Y es necesario que eso sea una tarea colectiva y que necesitamos hacerla con la ciudadanía. Esto es: fundamentalmente hacerla con la ciudadanía que no está organizada. Esa ciudadanía de a pie, que está angustiada, molesta, con miedo. Un miedo que además es capturado por distintos movimientos, por distintos intereses. Por tanto, hay una responsabilidad del gobierno y del Estado de conducir ese malestar, de conducirlo y contenerlo. Y también es un momento importante en el cual el Estado tiene que estar a la altura de los esfuerzos que hizo la gente durante estos meses. Aquel comerciante, aquel empresario PYME, aquel docente universitario que tuvo que reinventarse en este tiempo y que hizo un gran esfuerzo y que seguramente no la está pasando bien, tiene que sentir que el Estado está a la altura de ese esfuerzo y de estos desafíos. Esa es la manera con la que se puede de algún modo transformar ese malestar, esa angustia, ese miedo, ese enojo en clave de salida.

Indudablemente, en esa tarea colectiva, lo académico, que está siempre muy marcado en mi historia personal, es fundamental. Es indispensable poder discutir, debatir, encontrar canales, herramientas, espacios, instancias, con las universidades que permitan enriquecer ese debate. Es algo que se dice, es algo que muchas veces no ocurre, pero entiendo que allí hay una tarea enorme en la cual la primera iniciativa la tiene que tomar el gobierno, el Estado. Pero, por lo demás, hoy las universidades y el ámbito académico han ido desarrollando una cantidad de instancias y de mediaciones y prácticas que hacen todo mucho más sencillo a la hora de poder conectar esas agendas que muchas veces aparecen disociadas. En mi corto recorrido de experiencia en la gestión pública, siempre el ámbito académico y universitario fue una referencia muy importante. En este sentido, he aprendido muchísimo de Luis Castillo Marín, una de las personas con más experiencia en materia de políticas de empleo en la Argentina. Y hay también allí una referencia de muchos actores sociales y políticos que tuvieron mucha responsabilidad, que la tienen hoy, y que tienen que ser convocados. Debemos generar este tipo de diálogos que permitan también aprovechar toda esa experiencia.

## **La política de comunicación del Ministerio de Obras Públicas: obstáculos y modos posibles de mejorar la difusión.**

No hay dudas de que estamos en un contexto donde hay una disputa de sentido, donde hay una disputa, no sobre si hay más o menos cuarentena, sino sobre la legitimidad del Estado y su capacidad para marcar y definir con mucha centralidad las prioridades de un país o si eso queda en manos del mercado. En esa disputa de intereses, en esa disputa en la que claramente también se juegan relaciones de poder, tenemos que poder poner en discusión la correlación de fuerzas. Tenemos que poner en discusión de qué manera se construyen los consensos, los acuerdos y la suficiente correlación de fuerza para dar esas disputas y para generar también que la salida de la pandemia nos permita poder avanzar estructuralmente en decisiones que posibiliten que nos salvemos de esta pandemia, pero también que podamos enfrentar futuras pandemias y las *pandemias* cotidianas. Es decir, aquellas pandemias que tiene y sufre nuestra gente todos los días. Decisiones, entonces, que posibiliten una Argentina más justa, más federal, más equitativa.

En ese camino, por supuesto, la comunicación siempre es un desafío. Nosotros somos conscientes de que el gobierno tiene allí mucho para trabajar, de que hay una agenda que no es lo suficientemente potente. Advertimos, asimismo, que hay un clima que está muy intoxicado, muy tenso, muy complejo, de debate, de discusión y que muchas veces el gobierno pierde la agenda, pierde esa iniciativa y corre “atrás de”. Y no hay dudas de que ahí hay un problema en el gobierno. Y si lo hay en el gobierno, también lo hay en este Ministerio de Obras Públicas. Este ministerio, de la misma manera, debiera ser parte de una estrategia mucho más fuerte, más potente a la hora de contar cuáles son los logros, cuáles son las agendas, cuáles son los proyectos. Ahí hay un desafío.

Es claro que, en un extremo, el gobierno de las publicidades fracasó. La gente no le creyó al gobierno de las publicidades. Y está claro que no hay mejor comunicación que la contundencia de los hechos. Los doce hospitales que nosotros hicimos en treinta días están. Existen. Están hoy con el 80 % de sus camas de terapia ocupadas. Si no los hubiésemos hecho en esas localidades, la situación hubiese colapsado. Lo mismo ocurre con las otras cuarenta obras que hicimos para mejorar y fortalecer la red pública de salud. Y lo contundente en términos de comunicación es lo que se ve, lo que hay. Volver a abrir un hospital que estuvo cerrado cuatro años, como es el Hospital Favalaro en La

Matanza. Pero esto no quita, y estoy de acuerdo, que necesitamos en general en el gobierno una narrativa más clara. Una historia que sea más potente, que explique con mucha mayor claridad que estamos gobernando la Argentina en la peor crisis de toda su historia. Este último punto tiene que ser claro. Tiene que ser muy fuerte. Estamos transitando, viviendo y gobernando el país en la peor crisis de la historia. Y esa crisis está para quedarse un buen tiempo. No hay *brotos verdes* por ahora.

En síntesis, tenemos que ser mucho más claros y mucho más empáticos a la hora de explicar cómo se sale, cómo la Argentina se levanta en pandemia y cómo, en el caso de nuestro ministerio, podemos dar cuenta de lo que se ha hecho. Porque todo lo que estamos haciendo se está haciendo en pandemia. Y eso tiene un valor y un punto adicional.

### **El vínculo entre la obra pública y la sostenibilidad ambiental. El posicionamiento del Ministerio de Obras Públicas ante la construcción de vivienda popular.**

Con respecto a la cuestión del medio ambiente, es preciso reconocer que conforma una agenda con la que el Ministerio de Obras Públicas viene trabajando más de atrás. Hemos tenido muchas instancias de trabajo con el Ministerio de Medio Ambiente, y el Ministerio de Obras Públicas está trabajando también en esa perspectiva, pero es un tema en el que tenemos todo por recorrer. Hoy una de las prioridades de este Ministerio es las obras de saneamiento. El agua. Garantizar que los siete millones de argentinos que no tienen agua la tengan, y que esa cobertura sea de acceso igualitario para todos. Y que los veinte millones que no tienen cloaca tengan progresivamente ese servicio en la puerta de su casa. Esa es para nosotros una prioridad. En esta gestión los proyectos faraónicos ya no son los de autopistas de cinco manos que van y vienen ni de grandes puentes que después no se hacen y que no se hicieron, sino que para nosotros lo faraónico, lo sustantivo, es que llegue el agua y la cloaca a cada hogar y a cada ciudadano de la Argentina.

Respecto al asunto habitacional, puede afirmarse que forma una agenda importante de trabajo. No es un tema abordado en el Ministerio de Obras Públicas específicamente, porque hay un Ministerio de Hábitat. Pero no hay duda de que es una agenda respecto de la cual también el Estado está corrien-

do muy atrás. En general, así ocurrió históricamente. Cabe mencionar que no alcanza con generar un registro de barrios populares, no alcanza con que haya un presupuesto en el marco de ese registro, no alcanza con que haya una decisión política de intervenir y de generar equipamiento y calidad de hábitat en esos barrios. No alcanza. Hace falta además una estructura administrativa del Estado y una estructura de gestión social en el territorio que puedan de manera muy potente gestionar el problema del hábitat en la Argentina. Todos sabemos que es un problema que no se resuelve haciendo casas solamente ni construyendo viviendas.

La realidad del hábitat en la Argentina, y particularmente en los conglomerados, es mucho más compleja que la posibilidad de construir planes de vivienda y desde allí pensar en respuestas. Tiene claramente una cantidad de aristas. Es una agenda mucho más diversa, mucho más compleja, que el Ministerio de Hábitat viene encarando. Y el Ministerio de Obras Públicas tiene que ir con obra pública acompañando esas prioridades que fije y que vaya desarrollando el Ministerio de Hábitat a nivel nacional. Pero como en todas las políticas, también en el hábitat, también en la vivienda, también en la urbanización de estos barrios, es clave la instancia local, es clave la agenda que podamos construir con los gobiernos municipales, con las organizaciones sociales (muchas de las cuales tienen no solo tienen muchísima experiencia, sino también, fundamentalmente, la capacidad de abordar este tipo de agendas y de políticas en cada uno de los territorios).

### **Acerca de la financiación para dar lugar y sostener políticas públicas más amplias en relación con la infraestructura y las desigualdades.**

Este fue un gobierno que cambió las prioridades y no hay dudas de que la pandemia puso también en clave de prioridades todo lo que se hizo casi desde el primer día de la gestión. En el caso del Ministerio de Obras Públicas, la pandemia obligó también a reorganizar partidas presupuestarias, a reutilizar partidas que estaban subejecutadas. Por ejemplo, para el Programa de Infraestructura Universitaria –que estamos llevando adelante en más de sesenta universidades nacionales, con obras en todo el país, después de haber tenido cuatro años sin obras en las universidades nacionales–, se utilizó un crédito de la CAF que estaba absolutamente subejecutado. Los doce hospitales que se

construyeron a contrarreloj (y que ya son una realidad que quedará después de la pandemia, porque son hospitales que seguirán cumpliendo una tarea esencial en esas localidades durante muchísimos años) se realizaron con una inversión de créditos que estaban subejecutados en el Ministerio. Con lo cual, en definitiva, todo se ordena en clave de fijar bien las prioridades, de acordar esas prioridades con cada uno de los gobernadores, que sean ellos los que definan cuáles son las urgencias. En clave, entonces, de trabajar con los dos mil trescientos municipios e imaginar que podamos ejecutar obra pública en cada municipio, asignando la partida presupuestaria correspondiente en función de un indicador objetivo, que es la población. El objetivo es que todo eso se vaya concretando realmente.

Para cerrar, dos ideas finales. La primera es reconocer la importancia de las instancias virtuales de diálogo en este contexto y alentarlas. En efecto, en esta coyuntura donde todo se hace complicado, donde todo se hace difícil, las instancias virtuales de diálogo son realmente muy útiles para poder avanzar, para poder trabajar, para poder intercambiar, para que también salgamos de este contexto mejor preparados que lo que entramos. Como sociedad, como cuadros políticos, como referentes técnicos. Tanto en este momento así como, sobre todo, en la pospandemia, todos vamos a tener algo para hacer y la cohesión y la posibilidad de estar estimulados, en ese sentido, es bien importante.

La segunda idea es que nosotros no le proponemos a la sociedad aguantar. Nosotros no somos un gobierno que le proponga a la ciudadanía solo esperar. El peronismo no es eso. El peronismo cuando gobierna está convencido de que la gente vive mejor. Y está convencido de que tiene que tener una promesa, y que esa promesa es realizable. Que esa promesa es concreta, que es creíble. No generamos la instancia del progreso y de la mejora pensando en un futuro lejano. Pensamos en una promesa que nos organice, que nos ordene y que además constituya sujeto, y el sujeto es lo que tenemos que ir politizando todos los días. Es imprescindible entender el valor de la política. La política ha demostrado en pandemia algo muy importante: que ha tenido la capacidad de cuidar la vida de la gente. Y eso es bien importante en un contexto donde el debate, la discusión pública, está difícil, está muy tóxica, intensa. Y donde además ese no es un problema de Argentina solamente. Uno ve la región y ve lo que está pasando en buena parte de la región y se encuentra con realidades en las cuales la Argentina no es la excepción. En materia de debate, de diálogo, de consensos, de acuerdos y de cómo la agenda mediática, la agenda

comunicacional, está fuertemente liderada por determinados intereses. Y los intereses están claramente hoy en la Argentina ordenados en una sola perspectiva: plantear que la gente decidió terminar con la cuarentena, que ya es universal la decisión de que no hace falta cuidarnos. Además, hay una fuerte estrategia por capturar ese malestar de la gente. A veces es con el sueldo de los políticos, a veces es con la liberación de presos (que no existe) o a veces es porque están tomando las casas en el Partido de la Costa. Siempre va a haber alguna instancia mediante la que se busca *traccionar* y poner la discusión en un determinado plano. Desde el Gobierno, es fundamental volver a reconstruir la idea en torno a para qué llegamos, para qué pedimos el voto. Y como sociedad, es preciso entender que definitivamente tenemos que poder dar esa discusión en esa disputa de intereses, en esa disputa de sentido que se está dando y que se va a dar de cómo sale la Argentina hacia delante: cómo se vuelve a armar este país después de esta crisis.

### **Reflexiones finales por Roxana Mazzola**


Tres ejes y un mensaje muy fuerte, ha compartido el ministro Katopodis. Por un lado, la agenda más vinculada a los cuidados y lo que involucra pensar esa agenda en un Ministerio como el de Obras Públicas, es decir, una agenda más ligada a la salud, a las cuestiones de género, a la activación del trabajo y también al rol que tiene en esto la infraestructura para permitir desplegar esta agenda de los cuidados. Por otro lado, el eje vinculado al tema de transparencia y al monitoreo y evaluación, y la necesidad de incorporar criterios en cómo se van realizando estas actuaciones por parte de un área generalmente tan criticada y vapuleada históricamente como son los Ministerios a cargo de la obra pública. Finalmente, el eje vinculado a las escalas de las ciudades y el tipo de diferentes obras más estructurales, más a nivel local y más a nivel de las grandes metrópolis, que resulta necesario apuntalar. Y el mensaje de que está en construcción un proceso y disputas diversas de sentidos donde se está tratando de dar forma en el marco de la pandemia y actuando bajo la pandemia para ver cuál va a ser la huella distributiva que va a estar dejando este gobierno.

## **Reflexiones finales por Pablo Vommaro**

Es muy valorable poder reconocer que sin duda hubo que hacer cambios en la agenda por esta situación que estamos viviendo. Pero también lo es, asimismo, reconocer que hay desafíos pendientes, tales como la cuestión ambiental, la cuestión de género o la cuestión comunicativa, para justamente poder ver que este cambio en la agenda se empieza a traducir, como ya se está traduciendo, en mejoras concretas de las condiciones de vida de los diferentes habitantes, de las diferentes regiones de este país tan amplio. Cabe destacar también que el Ministerio de Obras Públicas es un Ministerio con un rasgo fundamental, que tiene escucha. Hay un interés por construir una agenda colectiva. Una agenda participativa, una agenda con los territorios, una agenda con diferentes actores. Todo ello es muy importante para poder sentir que los desafíos enormes que estamos teniendo, y que a veces no hay recursos para poder afrontarlos, se reconocen y se convoca a diferentes actores, a diferentes sectores, para poder asumir esta gestión colectiva.

Destaco, entonces, los desafíos ya mencionados, pero también esta vocación de construcción colectiva, de construcción territorial y de una agenda posible. De un relato que entusiasme, pero que también concrete las obras necesarias que hacen falta para el desarrollo integral, para el desarrollo con igualdad, para el desarrollo con equidad, para el desarrollo más digno, para el desarrollo ambientalmente mucho más sustentable y para que tengamos una sociedad más democrática, con más justicia social y que valga más la pena vivirla.

FOTO DE TIMA MIROSHNICHENKO EN PEXELS

A hand holding a piece of brown cardboard with the words "COVID-19" written in black marker. The hand is wearing a black watch and a silver ring. The background is a plain, light-colored wall.

COVID-19

**Entrevista a  
Rubén Lo Vuolo**



# COVID-19: sus efectos económicos y desigualdades en la región

---

Entrevista a  
**Rubén Lo Vuolo**<sup>20</sup>  
por Roxana Mazzola

**Cinco ejes centrales en los que el COVID-19 amplificó la desigualdad en Latinoamérica y en Argentina.**

El primer punto que hay que señalar, aunque sea evidente, es que América Latina tiene a la desigualdad como un rasgo estructural. Probablemente el rasgo que más la caracteriza en comparación con otras regiones en el mundo. Lo cual significa que básicamente el impacto derivado de la pandemia y de las medidas que los diferentes países han tomado para tratar de mitigar los efectos más nocivos de la pandemia se desatan sobre una región muy desigualitaria. El segundo punto que hay que marcar es que en los últimos años, y obviamente con las variaciones de cada país, ya se estaba asistiendo a un sistemático movimiento de incremento de desigualdades si se los comparaba con la primera década de este siglo, cuando gracias a que la mayoría de los países habían

---

**20 Rubén Lo Vuolo** es economista, Director Académico e Investigador del CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas). Posee una vasta trayectoria como investigador y también desarrollando diferentes publicaciones y libros vinculadas a las políticas públicas, la democracia, la distribución del ingreso y el crecimiento. Es uno de los grandes impulsores del tema del Ingreso ciudadano desde su desempeño como Presidente de la Red Argentina de Ingresos Ciudadanos.

logrado crecimiento económico y habían logrado expandir algunas políticas de transferencia de ingresos, algunos de los indicadores de desigualdad (por lo menos, de desigualdad de ingresos) habían estado a la baja.

Dicho esto, según las informaciones que tenemos al momento (y otra vez con la diferencia de los países), lo que se ha evidenciado es la profundización de la desigualdad en los ejes que han sido *tradicionales*. Primero, obviamente, en el mercado de empleo. Ello no es ninguna novedad en la región. Es una región que tiene serios problemas para generar empleo, particularmente para generar empleo con carácter formal, y hoy el COVID-19 con sus negativos impactos en el sistema productivo lo que ha hecho es profundizar las desigualdades incluso al interior de la propia clase trabajadora. Este punto hay que resaltarlo. En América Latina se utiliza mucho el concepto de vulnerabilidad y creo que ese concepto se ha vuelto muy evidente y muy relevante en la actual pandemia. Esto es, hay grupos sociales y particularmente en función de la relación que tienen con el mercado de empleo, que no solo que son ya de por sí marginados y débiles, sino que además son mucho más vulnerables a shocks externos al sistema.

El segundo eje en el que se ha evidenciado la desigualdad estructural es la desigualdad en las respuestas a la pandemia en función de ciertos instrumentos. Por ejemplo, el instrumento del confinamiento y el aislamiento. Hay sectores que por sus propios “activos familiares” y su fuente de ingreso han estado en condiciones de soportar este aislamiento de manera bastante razonable, mientras que otros ni siquiera han tenido acceso a condiciones mínimas de saneamiento y de habitabilidad y de vivienda que les permitan cumplir con requisitos mínimos del tipo de distanciamiento que reclaman las medidas que se han venido implementando.

El tercer eje que es necesario destacar tiene que ver directamente con el sector salud. En tal sector también las respuestas han sido diferenciales. Y ellas han mostrado que tanto el sector salud como (cabe agregar) el sistema educativo, están estructurados de manera profundamente desigual y, cuando no, clasista. Incluso se ve que en aquellos países donde el sistema de salud tiene un carácter un poco más unificado –por ejemplo, el caso de Uruguay–, las respuestas han podido ser mucho más eficientes que en aquellos países donde hay una primacía muy potente del sector privado. Y no solamente por el carácter privado/público, sino que ahí donde hay una primacía muy potente del sector privado, hay una primacía muy potente del poder diferenciado de la deman-

da. Esta última fragmenta el sector salud y privilegia, en muchas ocasiones, prestaciones que no son las básicas para atender al universo de la población en una pandemia como la que se está sufriendo en la actualidad. Lo que se ha mostrado es que en los últimos tiempos se ha hecho una inversión probablemente demasiado fuerte en aquellos servicios dirigidos a las clases medias y altas dentro del sector de salud. Es decir, una inversión en aquellos servicios que están más vinculados con el poder de demanda de la población que con la infraestructura necesaria para atender cuestiones básicas del conjunto de la población y, particularmente, de los grupos más vulnerables.

En cuarto lugar, lo que ha puesto en evidencia esta primera parte de los efectos que pueden observarse de la pandemia (todavía es muy temprano para hacer una evaluación de las consecuencias) es la debilidad fiscal, que también es un tema conocido de los países en la región. Ha habido una enorme posibilidad, en algunos casos, de responder por vía del gasto. Otra vez con diferencia entre países, pero con consecuencias muy fuertes en materia monetaria y en materia de desequilibrios fiscales. Y se ha mostrado nuevamente la debilidad de las estructuras tributarias, en el sentido de que son estructuras que al estar sustentada en gran medida sobre impuestos indirectos son muy vulnerable a los movimientos cíclicos de la economía.

Finalmente, en quinto lugar, la pandemia ha puesto de manifiesto de manera muy clara la ausencia de un sistema nacional de cuidado en la mayoría (o casi la totalidad) de los países. Hay algunos más avanzados, particularmente en relación con el sistema de cuidados vinculados con los adultos mayores. Pero, en general, ha quedado evidenciado que hay un déficit de inversión en recursos físicos y en recursos humanos en esta área clave. Se trata de poblaciones que tienden cada vez más a envejecer y de una región que durante mucho tiempo gozó del llamado *bono demográfico*, pero que ya está entrando en la etapa de agotamiento de ese tiempo de beneficios.

### **Orientación de la composición de la inversión pública de los países de la región bajo la pandemia.**

Es preciso comenzar con una aclaración: más que inversión lo que uno visualiza es gasto. Un gasto que no necesariamente tiene un impacto reproductor en la economía; gasto de sostenimiento de consumo. Y a este respecto,

la primera observación necesaria es que el gasto para mitigar los efectos de la pandemia, en general, no se ha montado sobre programas novedosos, sino sobre los propios programas de transferencia de ingresos (condicionados, focalizados) que ya estaban presentes. Así hay programas, por ejemplo, de subsidios a empresas con problemas, y particularmente con problemas para pagar salarios. O en algunos casos ha habido políticas de créditos para empresas con serios problemas de capital y trabajo, pero en general lo que se observa es el la ampliación de programas ya existentes, de transferencia de ingresos que, en gran medida, tienen como destinatarios a poblaciones que ya estaban registradas dentro de los programas que estaban vigentes. Y en ese sentido, hay una enseñanza que sería deseable que se tomara: es mucho mejor tener estructuras de transferencias y de protección social en general que sean preventivas (aunque sean “más costosas”), que recurrir a estructuras de tipo *curativas* o de emergencia, que normalmente llegan tarde y de manera insuficiente.

Esta problemática ha dado espacio para un crecimiento, o al menos mayor interés en el debate, de políticas como la del Ingreso Ciudadano o Renta Básica, en el sentido de privilegiar políticas de sostenimiento de los ingresos de carácter preventivo. Que no se preocupen tanto sobre si se le están dando ingresos a algunos sectores de la población que probablemente tienen ingresos por encima de un mínimo, sino que básicamente tengan como centro de preocupación que el universo esté cubierto al menos de niveles básicos. Y aquí se encuentra una segunda lección, la cual tiene en parte que ver con lo preventivo y lo curativo (o lo preventivo y lo de emergencia). Pues, la pandemia pone fuertemente de manifiesto que los precios de mercado en general, o al menos –si no se quiere aceptar que en general– para algunos bienes y servicios, no representan o no responden a la importancia social de la productividad, actividad o trabajo que se está realizando.

En otras palabras: prácticamente en todos los países cuando se tomaron medidas de confinamiento, de freno de la producción, se diferenció entre aquellas actividades esenciales y aquellas actividades no esenciales. El caso del sector salud o el sector educativo en gran medida se vuelven a poner de manifiesto como grandes ejemplos. Y lamentablemente a pesar de que descubrimos que el sector salud, que la recolección de residuos, que el sector alimenticio (podría hacerse la lista por todos conocida) son esenciales y no pueden parar pese a la pandemia, porque se para el conjunto de la sociedad, no necesariamente los salarios que se pagan y las condiciones laborales en esos sectores son

los más altos. Todo lo contrario. Muchas veces todos esos sectores no son los mejor remunerados, pese a ser esenciales, pese a que no pueden parar, pese a que el resto de la sociedad y la economía dependen de su funcionamiento porque son sectores productores de bienes y servicios de carácter socialmente básico. Y sin embargo hay otros sectores donde el trabajo y la propia actividad tienen un precio altísimo, y se ha demostrado que no son tan importantes social y económicamente. Es, entonces, una buena oportunidad también para discutir la estructura remunerativa de las actividades, los sueldos y los salarios en nuestras economías.

### **Sobre la inscripción de la crisis vinculada con la pandemia en las instancias cíclicas del sistema capitalista en relación con Latinoamérica. Diferencias con los países centrales.**

En primer lugar, es bastante evidente que esta pandemia, en cierto modo, está dando buenos ejemplos para estudiar uno de los problemas centrales que tiene hoy el capitalismo para seguir reproduciéndose del modo que lo venía haciendo hasta hace algunas décadas: el cambio climático. Evidentemente, la pandemia está reflejando, por primera vez en mucho tiempo, un *shock* de carácter mundial. Un *shock* que afecta al conjunto de las economías y las sociedades, que se puede considerar “externo” o proveniente del ambiente externo a los sistemas económicos de los distintos países, y que provoca realmente cambios profundos en todo el funcionamiento de los mismos. Entonces, por primera vez, más allá de todas las evidencias de los posibles impactos del cambio climático, estamos pudiendo evaluar claramente un pequeño anticipo de lo que puede ser si no tomamos las medidas adecuadas.

En relación con ese aspecto, el capitalismo actual está en una etapa caracterizada ya en muchos trabajos no solamente por una dinámica diferente en cuanto a su reproducción –centrada fundamentalmente en las finanzas y en todo lo que tiene que ver con la inversión de carácter mucho más intangible (o lo que se denomina economía digital)–, sino también por la profundización de la desigualdad. En la actualidad, hay en el capitalismo tendencias crecientes a la desigualdad, a nivel mundial, y al mismo tiempo serios problemas para seguir sosteniendo el crecimiento económico como el elemento que empuja el creciente bienestar de las sociedades.

Estas dos cuestiones se han profundizado con la pandemia. Y tienen impactos diferentes en los países centrales y en los países latinoamericanos, que son periféricos. Pero en ambos casos se está mostrando con claridad que se debe tomar seriamente esta cuestión. El crecimiento económico ya tiene que ser cuestionado como mecanismo motorizador de la economía. En ese sentido, aparece la cuestión de que América Latina, por ser una región periférica, es profundamente dependiente y lo que está pasando en los mercados internacionales, fundamentalmente lo que tiene que ver con las finanzas y con la demanda y los precios de los productos que exporta la región, está teniendo un impacto muy negativo al interior de América Latina.

En tercer lugar, cabe mencionar otro punto que tiene que ver con las urgencias de la transición, de las transformaciones técnicas de la relación empleo-capital. Lo más evidente, lo que está en la prensa, es la aparición abrupta del teletrabajo. Sin embargo, ello es solo una parte, y ni siquiera la parte más sustantiva. Lo que se está poniendo cada vez más en evidencia es que no solo la relación de empleo en los términos en los que estamos acostumbrados tiende a desgastarse cada vez más, sino que además hay una tendencia a aumentar la oferta laboral por aumento de la población, por la incorporación de franjas que estaban fuera del mercado laboral, como es el caso del trabajo femenino, que se mueve desde el trabajo no remunerado en el espacio doméstico a buscar empleo remunerado en el espacio del mercado. Todo ello combinado con una caída muy potente de la demanda de empleo mercantil, debido fundamentalmente a los cambios tecnológicos, a parte de otros problemas. Estos cambios impactan fuertemente en América Latina, que es una región que nunca llegó a salarizar a toda su población, que nunca logró ni siquiera alcanzar los niveles de estructuración laboral que caracteriza a los países centrales y que, por lo tanto, tiene estructuras y sistemas de protección social muchísimo más débiles que los de esos países.

En consecuencia, esta etapa de cambio del capitalismo la está encontrando a América Latina de una manera muy vulnerable. Para dar un ejemplo, vale señalar todo lo vinculado con los límites para continuar dinamizando la economía productiva en base a la explotación de recursos naturales que golpea muy fuerte a América Latina. Y esto tiene que ver, fundamentalmente, con la cuestión del cambio climático. Pero hay una segunda cuestión, relativa a las finanzas. América Latina, así como es tomadora de precios en los mercados internacionales de materias primas, ha demostrado ser una región muy frágil

ante las crisis financieras. El dato fundamental sigue siendo que todos los países de la región tienen monedas que no son monedas centrales, que no son monedas que puedan ser utilizadas en el sistema financiero internacional. Por lo tanto, son todos países dependientes de la captación de monedas fuertes para seguir alimentando la integración con el mercado mundial. Este dato en la etapa actual de la reproducción capitalista, a América Latina la afecta muy negativamente.

**Acerca de la agenda de políticas públicas distributivas o redistributivas que se debieran estar discutiendo en la región: ¿qué grandes reformas debieran encararse?, ¿es posible avanzar en esos procesos bajo los contextos actuales?**

América Latina, siempre hablando en términos generales y más allá de las particularidades que posee cada país, tiene que provocar cambios en tres áreas. En primer término, tiene que provocar cambios en el área “pre distributiva” que tiene que ver con la relación de empleo y, dentro de la relación de empleo, con los salarios y, en general, con los ingresos laborales. Si, como señalamos, cada vez va a haber menos posibilidades de generar empleo en condiciones de formalidad, estabilidad y buena remuneración, América Latina necesita urgentemente abordar ciertas cuestiones. La primera cuestión es revisar seriamente el sistema educativo. Este es un tema que no se encuentra bajo debate. Y es uno de los asuntos menos estudiados en cuanto a los impactos actuales de la pandemia, porque el freno (cuando no el cierre) del sistema educativo en casi todos los países ha profundizado las desigualdades entre las clases sociales. América Latina necesita urgentemente recuperar años y décadas perdidas de atraso educativo y de actualización de la fuerza laboral a nivel masivo para poder enfrentar una dinámica del capitalismo que requiere cada vez más capacidades que no son las que habitualmente se exponen o se enseñan en los sistemas educativos de masas en la región.

La segunda cuestión es discutir una reducción de los tiempos de trabajo disponibles en el espacio del empleo mercantil, para poder así distribuir las horas de trabajo. Este tema está vinculado con lo anterior. Para poder distribuir los tiempos de empleo en el mercado laboral, es preciso una población que tenga niveles de homogeneidad educativa y capacidad de permanente actuali-

zación y adaptación a los cambios. Estas cuestiones deberían ser abordadas de forma urgente, pues tienen un impacto muy fuerte en las posibilidades de volver a recuperar dinamismo en la actividad económica y en la movilidad social.

La tercera cuestión tiene que ver con la distribución de los salarios. No solo en general muchos países de América Latina tienen salarios mínimos muy bajos, sino que tienen salarios máximos muy altos. Eso es algo que tampoco se está discutiendo. Es una región que tiene una dispersión salarial muy potente. En otros términos: es urgente levantar los pisos de los salarios mínimos y bajar los techos de los salarios máximos para tratar de tener estructuras pre distributivas que sean más igualitarias. Porque eso va a poder permitir trabajar en otros ámbitos de las políticas públicas de manera mucho más sencilla.

Además de estas cuestiones vinculadas al espacio “pre-distributivo”, hay que abordar problemas en la distribución o redistribución por vía fiscal. Y en este terreno se presentan dos cuestiones. Primera cuestión: hay que avanzar seriamente con una reforma tributaria que abandone el sesgo regresivo e indirecto de los tributos en la región, que aumente los niveles de recaudación para depender menos del endeudamiento y que incorpore nuevos tributos que hoy están ausentes y que son cada vez más imprescindibles. Esto es algo observado por la mayor parte de los estudios en la materia: impuestos a las grandes fortunas personales, una mayor y más igualitaria imposición sobre los beneficios del capital, impuesto a las herencias, son todas tributaciones sobre las riquezas personales que son cada vez más concentradas y que frenan la posibilidad de avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

Al mismo tiempo, es preciso cambiar la estructura del gasto. Hay que reformar la multiplicidad poco coordinada de programas de distribución de ingresos condicionados y focalizados –en los cuales hay una burocracia estatal especializada en estar detectando necesidades coyunturales de la población supuestamente bajo riesgo– Es preciso abandonar ese tipo de prácticas cuya debilidad, sobre todo, al momento de prevenir impactos potentes sobre la población ya ha mostrado la pandemia, y moverse hacia programas de transferencia de ingresos universales e incondicionales. Esta reforma debe hacerse de manera gradual para garantizar eficacia presente y una proyección de futuro que apunte a que el universo de la población tenga garantizado el acceso incondicional a un ingreso básico.

En tercer término, es ineludible el área de las reformas de los servicios públicos. El mismo criterio que he señalado en cuanto a lo que hay que hacer



con los programas de transferencia de ingresos, puede aplicarse respecto de la necesidad de reformas en los servicios públicos esenciales. Reformas que unifiquen tales sectores lo máximo posible, bajo la idea de la cobertura universal y gratuita básica, si bien en algunos sectores (como salud y educación) es difícil definir lo básico. Asimismo, es imperioso incorporar la reforma en el sector transporte, que tiene mucho que ver, no solamente con el bienestar de la población, sino también con el tema del cambio climático. América Latina ha avanzado en procesos de urbanización de manera muy rápida y se han conformado megalópolis en donde el transporte se ha vuelto esencial (otro tema que ha puesto de manifiesto la cuestión de la pandemia). Hay que pensar seriamente en mecanismos de transporte públicos racionales y mucho más amigables con la cuestión del cambio climático y más adaptados a los problemas de congestión propio de las metrópolis. Se puede pensar incluso en una penalización del transporte privado, pero para ello hay que garantizar acceso a transporte público de calidad. Asimismo, es urgente atender la cuestión del saneamiento y la vivienda que representan un déficit histórico de América Latina. La mayor parte de las metrópolis de la región se dinamizan por la especulación inmobiliaria, es necesario retomar debates de planificación y descentralización urbana privilegiando cuestiones como el hábitat, el saneamiento, el acceso a servicios básicos de salud, educación, transporte, etc.

FOTO DE NICHOLAS GITHIRI EN PEXELS



**Entrevista a  
Karina Bathyány**

# Políticas de investigación, género y desigualdad en América Latina

---

Entrevista a  
**Karina Batthyány**<sup>21</sup>  
por Roxana Mazzola

**El impacto del COVID-19 en el ámbito de la investigación de los países de América Latina. Identificación de diversas líneas de investigación desde la década de 1990 hasta inicios del 2000 y su relación con la desigualdad y las políticas distributivas.**

Comenzaré abordando la cuestión de las temáticas vinculadas a la desigualdad y su evolución a lo largo de estos años, para luego vincularlo específicamente con el impacto del COVID-19. Efectivamente, la desigualdad es un tema en la agenda de investigación desde hace más de treinta años. Es un tema central porque no podría no serlo en América Latina, que es la región más desigual del planeta. Y es un tema que quizás ha ido variando en sus formas de abordaje desde el punto de vista de la investigación. Es difícil sistematizar rápidamente treinta años de investigación en torno al tematica. Pero indudablemente, si nos remontamos a la década de 1990, observamos que es una tendencia que los estudios se concentran más en temáticas clásicas de las

---

**21 Karina Batthyány** es Secretaria Ejecutiva de CLACSO, doctora en Sociología y magíster en Desarrollo Regional y Local. Es profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República en Uruguay. Asimismo, es autora de numerosas publicaciones, entre ellas: *Autonomía de las mujeres y la división sexual del trabajo en las familias, Las familias latinoamericanas interrogadas, El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias en términos de género*

ciencias sociales y problemas sociales fundamentales, tales como la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo-desempleo. Y con un énfasis, por supuesto, muy grande en la pobreza, encarándose mayoritariamente (a pesar de algunas excepciones), en tanto ausencia de ingresos.

Ahora bien, mientras que buena parte de las investigaciones en la década de 1990 se concentran en la pobreza, cuando nos corremos hacia el 2000 hay claramente un cambio. Obviamente un cambio en la región. Un cambio en términos políticos, sociales, económicos. Basta pensar, por ejemplo, qué es entonces cuando se observa el comienzo de una disminución de la desigualdad en América Latina en términos de los indicadores convencionales. También es una etapa con vaivenes desde el punto de vista económico, pero en ciertos momentos de expansión económica. Y, en términos de la agenda de investigación, pierde un poco de fuerza el enfoque tan centrado en el tema de la pobreza, así como en el problema del ingreso como variante determinante a las situaciones de pobreza. Por el contrario, comienza a ganar terreno la idea de la multidimensionalidad, y ello también para abordar, por supuesto, el tema de la pobreza, que sigue siendo hasta hoy parte de la agenda de investigación.

En efecto, los abordajes multidimensionales ganan terreno hacia el 2000. Se trata de no restringir todo a la mirada del ingreso o de no medir exclusivamente con indicadores asociados a ingreso, incorporando otras dimensiones. Otras dimensiones que son las que hoy consideramos como las instancias clásicas de la desigualdad, tales como aquellas asociadas al sexo, a la raza, al territorio, a las interacciones que se dan entre distintos grupos sociales. Aparecen incluso en algunos casos dimensiones más innovadoras como la incorporación del tiempo en tanto una medida de la desigualdad. No puede olvidarse que es a partir del 2000 que en nuestra región tienen un auge importante lo que después se consolida como una tendencia: las encuestas del uso del tiempo como una forma de mirar las desigualdades. Particularmente las de género, pero no solo ellas. Se observa allí, entonces, esa idea más fuerte de lo multidimensional, la cual implica un desafío para nuestras disciplinas. Un desafío postulado no sólo para la sociología (que es el campo en el que me he desarrollado), sino en general para las disciplinas de las ciencias sociales, porque la multidimensionalidad nos obliga a abordajes que trascienden las fronteras disciplinares. A abordajes que se alimenten del trabajo inter, multi y transdisciplinario, y que combinen estrategias de análisis que quizás antes de la década de 1990 estaban “reservadas” a disciplinas particulares.

Cuando nos acercamos más al momento actual, además de continuar dicho abordaje multidimensional y esa mirada de diferentes dimensiones de la desigualdad, la originalidad del período viene dada por la introducción –todavía muy incipiente, aunque introducción al fin– de una dimensión que quizás había estado ausente en análisis anteriores: la dimensión más vinculada a lo cotidiano. Es decir, al nivel de lo cotidiano y cómo opera tal nivel en las distintas desigualdades. ¿Significa esto que se reduce la desigualdad exclusivamente a lo que en términos de estudios sociales se denomina nivel micro? En absoluto. Por el contrario, lo que implica abordar el nivel de lo cotidiano es que a partir de elementos que podemos observar en los fenómenos más microsociales, obligadamente se debe establecer un diálogo con el nivel meso y el nivel macro. Y también al nivel teórico con las teorías de alcance medio o, más aún, con las teorías de alcance mayor. De todos modos, la particularidad que sobresale en el período actual se vincula con los estudios de género, pero, dentro de tales estudios, específicamente con el bienestar social y con las cuestiones del cuidado. El cuidado como uno de los pilares que se agrega al bienestar social. Y tal inclusión del cuidado como uno de los pilares que se agrega a los tres pilares convencionales del bienestar social viene dado, entre otras cosas, por esta introducción del nivel de lo cotidiano.

### **Ejemplos de investigaciones actuales ligadas al “nivel micro” y su vinculación con el impacto del COVID-19**

Las investigaciones que han incorporado el cuidado como un elemento central del bienestar son un ejemplo de ese abordaje desde el nivel micro. La cuestión del cuidado es una línea de investigación que empezó en los 2000 de manera muy incipiente y tímida, y muy cuestionada por las grandes corrientes tanto teóricas como de reflexión en las ciencias sociales. La incorporación del cuidado constituye, entonces, un claro ejemplo del enfoque en el nivel de lo cotidiano, pero también en el nivel de las interacciones. La gran pregunta que nos hicimos en ese momento es justamente cómo opera la división sexual del trabajo, ya no en los grandes niveles, a nivel del mercado de trabajo, de la brecha salarial, de la participación política (todos temas de las décadas anteriores que siguen vigentes, pero que eran temas propios de las décadas anteriores), sino cómo opera eso a nivel de los espacios familiares, a nivel de las relaciones

cotidianas entre los distintos sexos, las distintas generaciones, etc. Es a partir de ahí que se problematiza este campo de estudio, que además se incorpora dentro de la corriente de estudios asociados al bienestar social y, por lo tanto, a la desigualdad. Y se incorpora, además, como uno de los elementos vinculados con el terreno del dilema redistributivo-reconocimiento. Viejo dilema también presente hoy, pero que tiene su origen hace unos cuantos años.

¿Cómo se vincula lo dicho anteriormente con el impacto del COVID-19? Si hay algo que quedó claro en esta crisis que estamos atravesando, en esta situación de pandemia, es la importancia del cuidado y de la esfera reproductiva para la existencia de todos y todas nosotros y nosotras. Algo que quizás desde el campo feminista teníamos muy claro. Algo que probablemente hubiera ingresado ya en otros niveles de reflexión, pero ahora estalló en la cara de la gente. Es decir, a partir del día en que se decretó la emergencia sanitaria, así como el confinamiento obligatorio o voluntario, a todos nos estalló en nuestras caras la cuestión del cuidado. Porque fue la única actividad, además, que no se detuvo. Paró la economía, paró todo prácticamente. Pero las actividades del cuidado no solo que no se detuvieron, sino que se incrementaron. Y se trasladaron completamente a la esfera de lo privado. Buena parte siempre está en la esfera de lo privado. Pero lo poco que estaba externalizado que cumplían labores el Estado, el mercado, la comunidad, etc., volvió a la esfera de lo cotidiano, generando una serie de tensiones. Un panorama que se vio complejizado porque, además, no se incorporaron medidas en este terreno dentro del campo de las políticas para atender las situaciones del COVID-19. Entonces, si hay una externalidad positiva de esta situación es que visibilizó claramente la importancia de la cuestión del cuidado, lo cual tendrá repercusiones. Las tiene hoy y va a tener repercusiones en la agenda de investigación, porque para quienes no querían ver (o no habían visto aún) la importancia de este tema, se impuso como un tema más en la agenda de investigación de políticas sociales y de desigualdades. Es un tema del que no podemos escapar.

**Acerca de la articulación entre las agendas políticas y universitarias y el nuevo contexto –marcado por el COVID-19– de cambio abrupto en la cotidianeidad. Avances y objetivos pendientes de las políticas gubernamentales de desarrollo científico en torno al fortalecimiento de las investigaciones sobre la desigualdad.**

El nuevo contexto de cambio abrupto en la cotidianeidad, en primer lugar, mostró con mucha claridad las situaciones preexistentes de desigualdad, las cuales se agravaron y se visibilizaron aún más en el marco de esta crisis. Algunas incluso más que otras. Pero hay sin dudas un ejercicio de visibilización que se irá traduciendo en la agenda de investigación. Aún no ha habido una transformación sustancial en esas agendas, pero, decididamente, con el tiempo esa visibilización impactará en ellas, porque han aparecido evidencias, hechos, que antes no teníamos y que, necesariamente, si hacemos bien nuestro trabajo como científicas sociales vamos a tener que incorporar en nuestra investigación.

En segundo lugar, ha habido una lección relativamente positiva acerca de la importancia que tiene el sistema científico en un país para responder a este tipo de situaciones. Algunos dirán: “Bueno, pero en cuanto al sistema científico lo que visibilizó, en realidad, es la importancia de las ciencias de la salud o de algún otro tipo”. Sí, eso es cierto. Pero también lo es que, a medida que emergieron estas dimensiones sociales y los efectos sociales de la pandemia, se ha empezado a poner atención sobre esas dimensiones de la desigualdad en el campo de la política científica. Y tal política científica abarca también el campo de los recursos que se asignan en cada uno de nuestros países para el desarrollo de la política científica, de las agendas de investigación, las cuales tendrán que acompañar estos temas. Se trata de algo aún muy incipiente, pero indefectiblemente habrá transformaciones. Asimismo, hay cierta revalorización desde el punto de vista social, aunque aún no hay certeza acerca de si la misma será reflejada en una revalorización económica del conocimiento científico.

**Incidencias de las investigaciones académicas sobre la agenda de los gobiernos en relación con políticas orientadas a reducir niveles de desigualdad y/o a modificar situaciones nuevas o estructurales de desigualdad. Nexos posibles entre la academia y las políticas públicas.**

La clave para pensar el nexo entre investigaciones académicas y agendas gubernamentales reside en cómo se entiende este ejercicio de la investigación y del proceso en sí mismo del conocimiento. En términos de la investigación social, sin lugar a dudas la generación de conocimiento tiene un propósito

transformador. Es decir, no es el conocer por el conocer y el placer simplemente de comprender mejor los fenómenos, sino la voluntad de transformación y, por lo tanto, de incidencia. Cabe aclarar que “transformación” aquí refiere a la transformación en algunos sentidos, porque las transformaciones son muchas. En este contexto, me refiero a transformaciones en cuanto a patrones más igualitarios para la sociedad, más justos, más democráticos, etc. Entonces, si se trabaja desde esa perspectiva, es inevitable el trabajo en conjunto entre el sector académico, el sector de la política pública (los “hacedores”, pésima traducción de política pública) y los movimientos y organizaciones sociales. Si uno no trabaja en la articulación de esos tres elementos, difícilmente se puede cumplir con lo que es el propósito del conocimiento: la transformación social.

En mi práctica de investigación siempre he trabajado en esta articulación, desde el sector académico, con la política pública y con movimientos y organizaciones sociales. Ejemplo de ello es mi desempeño desde hace veinte años en la investigación sobre la temática del cuidado acompañado con el permanente trabajo en conjunto, desde el sector académico, tanto con el sector de la política pública como con los movimientos de mujeres y feministas, primero, y de movimientos de infancia y adultos mayores, después, para la construcción de la política nacional del cuidado en Uruguay. En este país, dicha política es conocida, específicamente, como el Sistema de Cuidados. Esa labor que he llevado a cabo ejemplifica el modo en que entiendo la práctica de la investigación en las disciplinas sociales. Por esa forma de comprender la investigación estoy ahora dirigiendo CLACSO. Ese es el objetivo de CLACSO. Si hay algo que CLACSO siempre hace es combinar estos tres componentes. El componente de la investigación con movimientos y organizaciones y en diálogo con la política pública y la voluntad de influir en esas políticas públicas. Es decir, el objetivo que guía a esta institución es dar insumos informados para la toma de decisiones a nivel político. Así, por ejemplo, busca respuestas para preguntas tales como: ¿qué es lo que hay que hacer para mejorar el sistema de protección social en nuestros países?, ¿qué se puede hacer para mejorar la matriz de bienestar social?, ¿qué se puede hacer para reducir el desempleo, la brecha de ingresos entre varones y mujeres? Es un gran desafío, sin lugar a dudas. Pero es el desafío que llena de sentido nuestra vida.



## **Ejes fundamentales para conformar una agenda de investigación y producción de masa crítica orientada a la reducción de las desigualdades en la región latinoamericana.**

Una agenda académica atenta a la desigualdad debería integrar su abordaje desde múltiples dimensiones y generar insumos en cada una de ellas. Entre tales dimensiones se encuentra la vinculada al género, la generacional, la territorial, la ligada con cuestiones étnicas o raciales. Se trata, entonces, de acumular en cada uno de esos planos evidencias, conocimiento, acción con movimientos y organizaciones sociales para tratar de incidir. Pero no como compartimentos estancos, sino siempre en diálogo. ¿Qué tiene que ver la dimensión genérica de la desigualdad con la dimensión territorial? Esta pregunta abre un terreno fértil para la discusión, para los aportes. Afrontar el desafío que interrogantes como éste plantean debería ser uno de los propósitos principales de todos nuestros gobiernos, de todas nuestras políticas públicas. En otras palabras, su objetivo central debería ser terminar finalmente con esto que es cada vez más escandaloso en nuestra región: la desigualdad. Pues a pesar de la reducción que hubo en los años anteriores, en la actualidad claramente el patrón se ha invertido.

Efectivamente, nos encontramos nuevamente en una ampliación de brecha de las desigualdades. Y como consecuencia de esta crisis sanitaria, esas brechas se van a ampliar todavía más. Entonces, es indispensable seguir sumando esfuerzos incorporando las dimensiones culturales, sociales, económicas, políticas, ambientales. Hay muchos fenómenos que tienen que ver con este terreno de la desigualdad. Cabe mencionar también la movilidad humana y las migraciones como parte, entonces, de un listado muy amplio de distintas dimensiones cuya interacción entre sí para generar este fenómeno de la desigualdad hemos comenzado a entender. Poner el foco en esa interacción evita repetir el error del pasado de centrarse exclusivamente en la dimensión económica de la desigualdad. Desde ya, el aspecto económico es muy importante, pero no explica por sí solo el fenómeno. Y mucho menos aún aquellas políticas que atiendan solo a la desigualdad económica lograrán superar la situación de desigualdad en América Latina.

FOTO DE ANNA SHVETS EN PEXELS

Entrevista a  
Cecilia Checha  
Merchán

# Impacto de la pandemia en las desigualdades de género

---

Entrevista a  
**Cecilia Checha Merchán<sup>22</sup>**  
por **Svenja Blanke y María Julia Eliosoff**

## **Impacto de la pandemia en las mujeres (en términos de desigualdad de género) y en las personas LGTB: perspectiva del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad**

Ante todo, es interesante recordar que el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad se creó el 10 de diciembre de 2019 y que a partir de su creación apenas tuvimos unas semanas hasta que entramos en situación de pandemia. La última actividad “normal” que hicimos desde el ministerio fue la del 8 de Marzo. Después, inmediatamente entramos en la situación de aislamiento, con todas sus complejidades, nuestras políticas se han ido construyendo en ese contexto y a pesar de eso en los pocos días que tuvimos previos logramos sentar las bases de hacia dónde queríamos ir para luego muy rápidamente

---

**22 Cecilia Checha Merchán** es Secretaria de Políticas y Diversidad en el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Feminista de gran trayectoria en Argentina. Ha centrado su labor en la defensa y labor de los derechos humanos, especialmente de las mujeres, y ha tenido varios cargos en la administración pública. Asimismo, fue Diputada de la Nación y también Diputada del PARLASUR. Autora de muchos libros sobre estos temas en los que enfoca su trabajo. Entre ellos #Ni una Menos, Desde los primeros años, educación en géneros para infancias más libres, Cecilia Merchán; Nadia Paola Fink Las Juanas Editoras, Editorial Chirimbote BS AS, 2016.

concentrarnos fuertemente en la pandemia de COVID-19 y en las consecuencias del aislamiento.

Por ello, en el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad hicimos foco en lo que la situación de aislamiento generó en las mujeres y las personas LGBTI+ que ya estaban en situación de violencia, que es una situación de mayor desventaja. De por sí, nosotras decimos que el aislamiento es parte de lo que atraviesan las mujeres que viven en situación de violencia doméstica, y en este contexto donde quedaron aisladas con sus propios agresores, todo se torno mucho más grave. Por eso, sobre todo en los primeros meses, mientras organizamos la institucionalidad del Ministerio- tarea que aún continuamos llevando adelante- Nos dimos toda una política de priorizar los canales de atención primaria, empezando por el fortalecimiento de la Línea 144<sup>23</sup> a muchos niveles, desde aspectos técnicos hasta del crecimiento de los equipos con la incorporación de nuevas personas para que atiendan la línea, de formación rápida e inmediata.

Nos dimos también, toda una tarea de prepararnos para recibir en la línea nuevas demandas o nuevas dificultades, como por ejemplo un montón de mujeres que en la primera etapa no tenían comida –a mí me tocó concentrarme muy fuerte en esa emergencia y entonces estaba casi todo el día en la línea, si bien yo soy de otra área–, entonces teníamos que ver cómo resolvíamos que efectivamente esas mujeres llegaran a tener comida, y además a tener una red a la que ellas quedarán vinculadas para luego continuar siendo acompañadas.

Además desarrollamos otras líneas de atención, como por ejemplo la creación del WhatsApp y de correo electrónico, formas diferentes de vincularnos que no solamente sea la llamada telefónica. Hicimos todo eso a una velocidad increíble, aunque parezca poco, porque siempre es poco. Hemos tenido que trabajar de una manera inimaginable, sobre todo en el área de Violencia.

Por otro lado, también, en Violencia organizamos toda una estrategia de trabajo con las Secretarías de Género de todos los sindicatos, de todas las centrales con las cuales ya habíamos empezado a trabajar en febrero. Así, logramos crear una red de hoteles sindicales que estén a disposición de la Línea 144. Eso no fue menor. Fue muy importante, porque justamente todos los hoteles

---

**23 La Línea 144** es la línea que orienta las situaciones de violencia por razones de género.

sindicales estaban a disposición de la emergencia sanitaria en general. Pero fueron las compañeras de los sindicatos quienes lograron que de todos esos hoteles quedarán algunos en cada una de las provincias para las emergencias de situaciones de violencia de la Línea 144. Esa es toda una tarea gigante que, por supuesto, afectó muy particularmente a las mujeres.

Al mismo tiempo desarrollamos toda una política en materia de trabajos de cuidados. Nosotras habíamos empezado en enero de 2020 a construir algunos lineamientos básicos para trabajar todo lo relativo a las tareas de cuidados. En ese sentido, ya habíamos creado la Mesa Interministerial de Cuidados, donde participan doce ministerios, organismos y agencias. La crisis de cuidados apareció en toda su magnitud y la feminización de los cuidados también. Se manifestó con mucha claridad y quedó muy sobre la mesa que todas aquellas tareas que, en términos generales, son totalmente desvalorizadas por la vida económica en nuestra sociedad son las únicas tareas esenciales, que son las del cuidado de la vida. En ese sentido, nosotras rápidamente interactuamos con todos los organismos, tanto por el cuidado de niños/niñas como por las trabajadoras de casas particulares y por todo lo que tenía que ver con el cuidado de adultos y adultas mayores y de personas con discapacidad que requieren asistencia. Trabajamos en un nivel de coordinación con todos los organismos, hoy parece como algo ya asentado, pero hay muchísimas cosas que cuando entramos en la situación de la emergencia no teníamos. Había que organizar, ordenar la diversidad de situaciones que se presentaron ; por ejemplo familias monoparentales que no podían salir de la casa porque no podían salir con sus niños o todo lo que tenía que ver con el cuidado de niños y niñas de parejas o familias que estaban en dos puntos diferentes. Además, el cuidado de adultos mayores y lograr incorporar a las trabajadoras de casas particulares al IFE, todo eso fue un trabajo enorme, donde todas estuvimos involucradas y con una fuerte articulación entre el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad y el Ministerio de Trabajo, así como también con otros ministerios.

Al mismo tiempo realizamos un enorme trabajo en relación con el colectivo LGTBI+ particularmente, Travestis y Trans, constituyen la población con mayor vulneración de derechos por razones de género, lo que se traduce en que no cuentan con alimentos, ni ingresos y con una situación habitacional de extrema precariedad. A lo que se suma la violencia institucional, que es algo que ocurre siempre, pero que en la situación de pandemia se presenta como descarnada. En ese sentido, nosotras hicimos un trabajo enorme y veloz

–articulado con el Ministerio de Desarrollo Social– para incorporar a tres mil quinientas personas Travestis y Trans al Potenciar Trabajo. Y además, logramos que más de diez mil personas Travestis y Trans reciban alimentos en todo el territorio nacional –quizá un día escribamos un libro con todos los detalles de lo que es, en una situación de emergencia y con una institución que se está creando, lograr este tipo de cosas–. En estos emprendimientos, la articulación federal con los organismos de Diversidad de cada una de las provincias, pero también con las organizaciones LGBTI+, ha sido enorme. La tarea de articulación que se ha hecho es gigante. Incluso con empresas que hicieron donaciones, que nos ayudaron a llegar a esa totalidad.

La pandemia deja al descubierto todas las desigualdades y las desigualdades por razones de género aún con mayor crudeza y nos ha demostrado como nunca que la única oportunidad que tenemos es la de fortalecer el rol del Estado y su corresponsabilidad en todos estos temas. Comprender que los cuidados no son responsabilidad solo de las familias o de los vínculos cercanos, sino que hay corresponsabilidad del Estado. Entonces, la pandemia ha dejado al descubierto que el cuidado de las personas Travestis y Trans no es un problema solo de esas personas o de quienes las rodean, sino del Estado. Y que la situación de violencia también tiene que tener esa mirada del Estado. Un Estado presente, que promueve derechos tiene que tener una corresponsabilidad en estas enormes desigualdades que nos atraviesan.

**Sobre la posibilidad de pensar en términos estructurales las políticas con perspectiva de género implementadas o profundizadas durante la pandemia en la Argentina (país reconocido por la ONU por este aspecto). Limitaciones y principales obstáculos de tales políticas en el contexto de crisis socioeconómica agravada por el impacto del COVID-19.**

Es un orgullo muy grande que la Argentina, dentro de los ciento noventa y seis países, sea visto como aquel con mayor cantidad de políticas con perspectiva de género en el tiempo de la pandemia. El intenso desarrollo de esas políticas tiene que ver con la creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, y con la historia del Movimientos de Mujeres y LGTB. En nuestro país tenemos que sentirnos muy orgullosas de este movimiento, que hizo posible construir dicho Ministerio. Hay un gran Movimiento de Mujeres

y LGBT, de feminismos muy diversos; a partir de allí fuimos capaces de crear un ministerio para que haya un lugar desde donde se piensan y ejecutan las políticas. Pero también para ello fue necesario que hubiera, conjuntamente, una voluntad política (en este caso, de nuestro Presidente) de que exista este Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad. Además, en todos los ministerios hay compañeras provenientes de esta experiencia.

Entonces, el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, en primer lugar, hace que las políticas de género estén en el primer nivel de la discusión de la política pública y habilita la posibilidad de mirar las políticas de manera transversal. En segundo lugar, el ministerio torna posible no solamente que desde ahí se piensen y ejecuten las políticas, sino también que puedas sentarte de igual a igual con todos los demás ministerios. Los demás ministerios no son únicamente Salud, Educación; también son OO.PP., Producción, Economía, Ambiente, Hábitat, Trabajo. La totalidad de nuestros ministerios. En ese sentido, es preciso rescatar que nosotras aún en medio de la pandemia logramos erigir un Plan de Acción en Contra de las Violencias. Se trata de un plan nacional de acción que tiene como organismo rector a nuestro ministerio, pero que es de la totalidad del Poder Ejecutivo, con nuestro Presidente a la cabeza, presentándolo, explicitando la importancia.

Esto que está ocurriendo, que se vincula con un momento histórico, no solamente tiene que ver con cómo se aplican las perspectivas en un gobierno o en otro, sino que también se relaciona con un movimiento político, social, muy activo en nuestra sociedad. Un movimiento que trae, a su vez, desafíos a futuro. Tenemos que instalar con mucha fortaleza que no hay una posibilidad de contrato social sin feminismo. No hay una posibilidad de contrato social sin perspectiva de género en todos sus niveles. Y nosotras ahora vamos a tener que pensar en una salida de las crisis. De las crisis sobre la crisis. De la crisis sanitaria, de la crisis económica, la crisis social, cultural que genera esta situación particular en el mundo entero. En nuestro país en particular, nosotras tenemos la certeza de que la salida va a ser económica. La reactivación económica va a tener que ser productiva. No el ingreso de divisas, que es otro tema sobre el que habría que pensar mucho más profundamente. Pero indudablemente la salida productiva va a tener que ver con las obras públicas, con los cuidados, con la ruralidad (con una nueva ruralidad). Con algunos de esos elementos como cuestión central.

En este sentido, en primer lugar, en relación con todo lo que tiene que ver

con obra pública, nuestra tarea será feminizar ese trabajo tan masculinizado. En segundo lugar, en materia de cuidados, será masculinizar un poco ese trabajo tan feminizado que son los trabajos de cuidado. O mejor dicho, antes que masculinizar, nuestra tarea será profesionalizar esos trabajos. De esta forma, cuando se profesionalice, se jerarquice esa esfera, seguramente se va a masculinizar. Y en tercer lugar, en torno a la ruralidad, nuestra tarea será pensar y repensar el rol de las mujeres y LGBT en todo lo concerniente a la construcción de una agroecología sustentable; el rol de las mujeres y LGBT en la soberanía alimentaria. Es allí donde el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad tiene que hacer un aporte sustantivo en los próximos años.

**Modos posibles en qué la salida más productiva a través de la feminización de la obra pública y la ruralidad, así como la profesionalización de los cuidados, pueden contribuir, en términos de igualdad de género, a una disminución de las desigualdades. ¿Cómo seguir articulando en una agenda pospandemia el Movimiento de Mujeres y el Movimiento Feminista con el Estado? El rol de cada una de estas partes.**

Es preciso señalar que hay una gran estigmatización respecto de la obra pública. ¿Quién dijo que las mujeres no pueden hacer carpintería, electricidad, ceramismo? ¿Qué no podemos hacer? Por ello, que la feminización de la obra pública implique una mejor calidad de vida, depende del lugar en ese universo y del nivel de regulación de esa tarea en el que estamos. Hay que revisar la totalidad en ese sentido. Con el Ministro Katopodis del Ministerio de OO. PP. estuvimos observándola, desde ese Ministerio lanzaron el Plan Argentina Hace, en el cual se plantea el 50 % de participación de mujeres en toda la construcción de la obra pública. Después hay que lograr que eso efectivamente ocurra. Y eso es una labor enorme, porque, desde ya, no está lleno de cooperativas de trabajo de mujeres electricistas, ceramistas, carpinteras. Hay que trabajar en esa dirección y en esa dirección nosotras ya estamos centradas desde el día uno. Que hoy no podamos ver los resultados es obvio porque llevamos ocho meses de institución, entonces es lógico que falte. Estamos en plenas articulaciones y amasando todas estas posibilidades, que tienen que ver desde el incentivo de la empresa, el incentivo de los municipios, el ponerlo como cláusula para la posibilidad, la formación de mujeres en estos rubros para poder acceder a determinados créditos, etc.



Al mismo tiempo me parece que algo, que hay que revisar es que el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad existe, en un 99%, por el Movimiento de Mujeres y LGBT y, en un 1 %, por la definición política de nuestro Presidente. Sin esas dos cosas, construcción política y decisión política, no existiría este ministerio. Es lo mismo que ocurrió con la creación del Ministerio de Trabajo en su momento, cuando ante la aparición del Movimiento Obrero Organizado fue lógico que debía haber en el centro de la política pública un organismo en el que se discutieran las distribuciones del ingreso, los CCT, las paritarias. Por eso se crea un Ministerio de Trabajo, algo que hoy tenemos muy naturalizado como parte de la estructura del Estado.

La existencia del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad tiene que ver, entonces, con la aparición de esta nueva *sujeta* social que somos todas nosotras en toda nuestra enorme diversidad. ¿Cuál es el rol de cada quién? En un gobierno como el nuestro, que ha tenido esta intencionalidad política de incorporar un ministerio, nunca debemos olvidar que debemos seguir contando con la participación permanente y constante de todas esas organizaciones que lo hicieron posible, para seguir nutriendo las políticas públicas y para que estas vuelvan rápidamente a los territorios. En esa dirección, por ejemplo, la creación del Plan Nacional de Acción contra la Violencia por Razones de Género no solamente fue creado de manera interseccional, interministerial, con todos los organismos del Estado Nacional, sino también de manera federal con todas las provincias (con todas las áreas de Género y Diversidad de todas las provincias). Y además, con el aporte de tres mil seiscientas personas que intervinieron en foros participativos donde dieron su opinión, construyeron este plan de acción. Eso hay que rescatarlo, porque en medio de la pandemia construimos un plan y ese plan tuvo también el protagonismo de la sociedad.

Por otro lado, nosotras creamos (también en medio de toda esta circunstancia de emergencia) el Registro de Promotoras y Promotores de Género y Diversidad que se llama *Tejiendo matria*. Es un registro al que ya se han inscripto más de veintiséis mil personas. Aprobadas hay diecisiete mil, que ya son parte de este registro. Nosotras aspiramos a que efectivamente el mismo tenga un ida y vuelta constante y permanente con el territorio de todas las políticas que se construyen en el ministerio. Y a que logremos articular, de la manera más saludable y veloz posible, con los gobiernos locales y provinciales, y con estas organizaciones del territorio, que además son muy diversas. Organizaciones barriales, sindicales, de Género y Discapacidad, de Diversidad, orga-

nizaciones Afro, Indígenas. Organizaciones rurales. Una diversidad enorme. Consejerías de Salud Sexual, de Violencia. Hay una diversidad impresionante. Y esa es una relación entre el Movimiento y el Estado que tiene que durar y se tiene que construir de una manera muy potente durante todo este período.

No obstante, las organizaciones tienen su propio rol. Abordamos el tema en una charla llamada *¿Cuál es el rol de los feminismos en estos tiempos en los que no podemos estar en la calle?* Por un lado, está el rol del Estado, rol que no es menor. En los países de Nuestra América ¿qué rol asume el Estado en este tipo de contextos? Tenemos que mirar con mucha amplitud y mirar qué ocurre en Brasil, en Uruguay, en Chile, Bolivia, Ecuador y preguntarnos: ¿cuál es el rol que nosotras debemos ocupar? ¿Y cuál es la interacción que debe tener el movimiento feminista con toda su diversidad con el Estado en un contexto como el nuestro en la Argentina? Por otro lado, siempre las organizaciones tienen que pensar mucho más adelante para que las políticas de Estado siempre sean mucho más potentes. El Estado siempre es un gran ordenador. Nosotras lo consideramos en nuestra perspectiva como un gran promotor también. El Estado en este contexto tiene que ser un promotor de derechos, un promotor de ampliación de derechos. Pero sabemos que es como un gran ordenador y que a veces nos deja en un cuadrado, y que las organizaciones tienen que pensar hacia adelante. En tal vínculo tenemos que sostenernos durante este período.

No quisiera finalizar sin mencionar que hemos empezado un camino también de construcción de un Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad, sobre el cual estamos trabajando de una manera increíble en el medio también de este contexto. Es un orgullo ser parte de este proceso colectivo de las organizaciones y del Estado. Estar en este lugar es un gran desafío para todas nosotras.

FOTO DE RIYA KUMARI EN PEXELS



**Entrevista a  
Estela Díaz**

# Los efectos de la pandemia en la vida de las trabajadoras y los trabajadores

---

Entrevista a  
**Estela Díaz**<sup>24</sup>  
por Svenja Blanke y María Julia Eliosoff

**Análisis del impacto de la pandemia en la vida de las trabajadoras y los trabajadores. Cambios en relación con la desigualdad de géneros.**

Ante todo, es preciso contextualizar en qué situación hemos llegado a un nuevo gobierno en diciembre de 2019. Tanto en la Nación como en la Provincia de Buenos Aires (PBA), llegamos después de cuatro años de políticas neoliberales que dejaron sumamente afectada la política pública en todos los terrenos, así como la situación económica, social y el endeudamiento de la Argentina. De hecho, la primera legislación que promueve el gobernador de la PBA es una ley de emergencia energética, productiva, social y laboral. Emergencia a la que después se le incluyó la violencia de género. Así que, en este

---

**24 Estela Díaz** es una militante sindical y feminista. Desde diciembre de 2019, se desempeña como Ministra de Mujeres, Estela Díaz es una militante sindical y feminista. Desde diciembre de 2019, se desempeña como Ministra de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a su trayectoria sindical, se destaca, entre otros cargos, su rol como Secretaría de Género de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

contexto, donde había una necesidad muy fuerte de producir una transformación significativa en todo el Estado, especialmente respecto a la promoción de políticas de impacto en el trabajo y la producción, arribó la pandemia.

También como dato de contexto cabe recordar que la PBA es la provincia más grande de la Argentina. Tiene ciento treinta y cinco municipios y una población cercana a diecisiete millones de habitantes. Casi el 40 % del PBI del país es producido en la PBA. Configurando un territorio con una enorme heterogeneidad humana y geográfica, con todas las riquezas y complejidades que esto supone.

La pandemia nos colocó en una situación de emergencia. Nosotras teníamos un sistema de salud muy colapsado, con problemas agravados en los últimos cuatro años, pero presentando déficits estructurales. Consecuentemente, en lo que inmediatamente se trabajó fue en fortalecer el sistema de salud para que no fuera colapsado por el contexto de pandemia. Pero esta mirada estuvo muy articulada en todas las políticas y respuestas que dieron tanto la Nación como la Provincia y los Municipios. El gobernador puso un eje muy fuerte en el sentido de que era impensable una respuesta al contexto de pandemia sin una articulación muy estrecha con el territorio, con cada uno de los municipios de la PBA, pero especialmente con el Conurbano Bonaerense. Ahí tenemos aproximadamente treinta municipios que además han sido los más afectados en este contexto con la mayor cantidad de contagios.

Este trabajo se hizo desde el principio con un abordaje integral y muy articulado, con el fin de tener en consideración todos los aspectos de la vida de las personas que esta situación iba a afectar. La producción y el trabajo, obviamente en la necesidad de cerrar todo y quedarse en casa. En ese sentido, se tomaron decisiones que enseguida tuvieron en consideración la situación de quiénes tienen personas a cargo. El primer Decreto de la Presidencia, que fue acompañado con una adaptación a la Provincia por el Gobernador Axel Kicillof, plantea el contexto del ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), señala que hay que quedarse en casa, que trabajadores y trabajadoras se tienen que quedar en casa, pero los esenciales no. Esto es, el sector salud, seguridad, pero también nuestro Ministerio de las Mujeres queda trabajando, porque en el contexto de emergencia se piensa en la violencia de género como un factor que había que seguir atendiendo. La diferencia estuvo en que allí se incluyó una mirada respecto a los cuidados, un aspecto sobre el que no teníamos mucha tradición en las decisiones de política pública. El Decreto plantea

que trabajadores y trabajadoras esenciales, si tienen personas a cargo (niñas, niños, personas dependientes), están exceptuadas de ir a trabajar. Una decisión sin antecedentes.

Ese ejemplo demuestra que hubo una mirada en un contexto de mucha excepcionalidad, en el cual se necesitó cerrar los negocios, cerrar los restaurantes, las escuelas. Los primeros sesenta días fueron de un confinamiento estricto. Después se empezaron a abrir lugares de la industria, del trabajo. Se dijo: “No salgamos recreativamente. No puede haber reuniones familiares, pero sí salgamos a producir y a trabajar para tratar de que el impacto se reduzca”. Entonces, es destacable que hubo una mirada que fue en un sentido integral. Fue integral porque planteó cuidarnos la salud para no contagiarnos (y la vida), pero además planteó medidas de cuidado familiar, de apoyo a los sectores más afectados que están en la informalidad económica, de apoyo a las empresas para sostener el trabajo y no despedir. Planteó medidas para que no haya despidos pagando la mitad de los salarios.

Y en torno a los temas de género, particularmente, la mirada estuvo puesta en que el quedarse en casa para las mujeres en situación de violencia doméstica y familiar es el factor de riesgo. Por ende, allí se profundizaron y se fortalecieron un conjunto de políticas y dispositivos especialmente orientados a atender de manera remota, porque era el lugar privilegiado la línea telefónica, a la que se le incluyó un sistema de mensajería por WhatsApp y Telegram. Pero además hubo una fuerte articulación de los dispositivos que atienden la violencia de género, porque sabíamos que en ese contexto podían recrudecer estas situaciones y podía haber una mayor dificultad de las mujeres para buscar ayuda, para salir a denunciar. Puesto que, además, tenían que estar las veinticuatro horas del día con el agresor. Así que el Estado, en nuestra provincia, en sintonía con el país y con los municipios, puso un conjunto de medidas y de recursos económicos a disposición de dar esta articulación de respuestas, que además tuvieron una mirada transversal de género. Lo mismo se hacía en los dispositivos *Detectar*, que iban barrio por barrio y que llenaban de encuestas los barrios. Hubo barrios populares que debieron cerrarse a causa del nivel de contagio. ¿Qué se hacía con las encuestas? Se iba con equipos de salud mental, con equipos que tomaban la problemática de niñez, que tomaban la problemática de violencia de género y también de salud sexual y reproductiva. Entonces se consultaba en torno a métodos anticonceptivos, al acceso a las interrupciones legales del embarazo. O sea que eran equipos interministeriales,

interjurisdiccionales, que se acercaban a los hogares para buscar dar respuestas a distintas problemáticas y necesidades.

Para cerrar, para nosotras era no sólo la complejidad de un gobierno nuevo, sino también la complejidad de la construcción de un ministerio nuevo. Y a todo ello se añadía la pandemia. Un poco de magia y combinación de compromiso militante con la sociedad había que poner, así como toda esta sabiduría popular del trabajo en redes y de los entramados sociales desde las experiencias feministas populares, para dar respuesta en un contexto de enormes dificultades.

**Acerca de las políticas implementadas desde la Provincia de Buenos Aires en torno a la cuestión de los cuidados en el contexto de pandemia: cómo lograr una mayor distribución en términos de cuidados al interior de los hogares para disminuir las desigualdades de género.**

La COVID-19 dejó en evidencia las desigualdades sociales, pero también la violencia de género y la sobrecarga de las tareas de cuidado para las mujeres. En especial hay dos cuestiones que se hicieron evidentes con este contexto de pandemia. Por un lado cuidarnos, el que una se cuide y que cuide al otro, era imprescindible en esta situación y ello ha hecho una contribución, incluso en el terreno de lo simbólico, en torno al valor social -y hasta económico- que tiene el cuidado. Todo este periodo tan especial que estamos atravesando, tiene como una de sus consecuencias, aportar respecto al debate de las políticas de cuidado.

Por otro lado, las medidas de ASPO pusieron en evidencia las desigualdades. Para poder “Quedarse en casa” había condiciones absolutamente diferentes. Desde tener la casa, desde qué casa es en la que te quedás, hasta con qué conectividad (quiénes tienen y no tienen acceso a internet), bajo qué condiciones en relación a las violencias por razones de género (que también se pusieron en primer plano) y con qué sobrecarga de la tarea de cuidado. *Las niñas, los niños en casa estudiando, el trabajo remoto* realizándose en la casa y este sinfín de tareas, que impide precisar el límite entre tiempo de trabajo, tiempo de descanso, tiempo de trabajo de cuidados, del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado. Fue como un panóptico, como si un *Gran Hermano* nos pueda haber puesto a mirar todo lo que pasa en este orden de desigualdades que

recargan a las mujeres (especialmente) y cómo en los sectores de desigualdad de acceso se cruzan otros factores, que no son sólo el género, sino también, por ejemplo, el sector social, las diferencias etarias, el sector geográfico, el acceso a la conectividad, entre otros. La edad, que claramente en el sector de adultos y adultas mayores, por ejemplo, muchas veces tienen dificultad de acceso a la conectividad.

Por todo lo dicho, los cuidados se colocaron en una agenda mucho más presente. Y ello nos ayudó a poder pensarlos más en clave de las políticas de pospandemia. Hay cuestiones que ya son parte de la agenda pública: la aceleración del proceso de trabajo remoto, el derecho a la desconexión y la relación con las tareas de cuidado domésticas y familiares, las licencias necesarias si se debe cuidar a alguien, como la regulación del teletrabajo. El debate que se dio sobre el teletrabajo, sancionó por primera vez, una normativa a nivel nacional que incorporó un inciso especial sobre el tema del cuidado. También incluyó el tema de cómo se regula el tiempo de trabajo cuando vos estás en trabajo remoto y la desconexión. Hasta acá nosotras no estábamos en el teletrabajo. En verdad tuvimos que recurrir en emergencia al trabajo remoto, nos fuimos a las “oficinas domésticas”. Esta situación nos aproximó a varias respuestas respecto a las especulaciones que planteaban que el trabajo de oficina en los hogares, podría ser una oportunidad de promoción de igualdad para las mujeres en el trabajo. Se demostró que es falso que esto implique una mejoría para las mujeres, por el contrario, sin nuevas reglas, esto es sobre carga de tareas liso y llano. Quedó en evidencia que eso era una falsa idea, la ilusión de mayor igualdad, estalló por el aire en el contexto de pandemia. Todas las investigaciones realizadas a la fecha, dan cuenta del deterioro de las condiciones laborales y sociales con mayor afectación a las mujeres.

En este sentido, nosotras realizamos campañas de sensibilización. Trabajamos en campañas comunicacionales que interpelaban las relaciones de trabajo, que pusieron en valor el debate por el trabajo doméstico remunerado. Que cuestionaban los estereotipos de cuidado en las casas, pero también respecto a las condiciones del trabajo doméstico remunerado. Porque ahí hubo despidos, no cumplimientos de lo que tenían que seguir pagando. Otro sector altamente feminizado y con altos índices de informalidad. Trabajamos en campañas para que se haga visible el trabajo en las casas. Cómo se cuida, quienes cuidan y cómo redistribuir esta tarea del cuidado en el contexto de la pandemia.

Hacia delante nos queda también un enorme desafío, no sólo acerca de



cómo se incluye toda esta agenda en las políticas de cuidado de la infancia, de los adultos mayores, de las personas con determinadas dependencias, sino también en relación a cómo todos (trabajadores y trabajadoras) necesitamos para ir a trabajar cuidarnos y cuidar en algún momento de nuestras vidas. Entonces, la agenda del trabajo tiene que tener incluida esta cuestión de la corresponsabilidad trabajo-familia como una agenda imprescindible, la que debe ser incorporada en el conjunto de las iniciativas de gobierno.

### **Debates prioritarios en el contexto de pandemia para la PBA y prioridades esperables en las provincias en general. Obstáculos para implementar las políticas proyectadas.**

La situación de las provincias en general no es muy distinta a la ya descrita en relación con la Provincia de Buenos Aires tras cuatro años de neoliberalismo en el país. Aunque, obviamente, la pandemia nos deja indicadores peores en todos los sentidos: mayor desocupación, mayor informalidad laboral, crecimiento de la pobreza. En ese sentido, hay una prioridad en la PBA, que la ha planteado con claridad el gobernador Axel Kicillof: colocar el centro en la reactivación económica, productiva y laboral. Así, existe una cantidad muy grande de iniciativas que están orientadas en esta línea, ya pensándonos en pospandemia. Pues si bien —como dice nuestro gobernador— no va a haber pospandemia hasta que no haya vacuna para el conjunto, necesitamos pensarlos desde una salida de la pandemia, mientras transitamos esta normalidad extraña en la que nos toca vivir.

Hay un lema rector del gobierno: a problemas estructurales hay que dar respuestas de fondo. Y así como se hizo con el sector de salud, al cual se recuperó con reestructuración y reinversión, se plantea en relación a los temas de la tierra, vivienda, el hábitat, trabajo, inversiones, producción. La diferencia respecto a gestiones anteriores es que hoy se incluye una mirada que transversaliza la perspectiva de género. El trabajo es el eje que tiene que reestructurar, reorganizar y dinamizar la sociedad luego del proceso recesivo en el que vivimos. Cómo generar mejores condiciones laborales para las mujeres y las personas de la diversidad sexual es un gran desafío, complejo, pero que está puesto la mesa de la agenda de gestión.

Todas las nombradas son políticas que tienen que tener un fuerte impacto

contracíclico para dejar atrás los ciclos recesivos de los que venimos. Y en ese sentido, allí se lo mira muy fuerte con decisiones que impacten también en las desigualdades históricas y estructurales de género en el mundo laboral y productivo. Hemos desarrollado varios programas que venimos consensuando con las cámaras empresarias y los sindicatos. Nosotros estamos construyendo la iniciativa del *Sello igualdad* para promover acuerdos con el sector privado, especialmente, de políticas de reducción de brechas laborales de género: en el acceso, ascensos, no violencia, cuidados, etc. También estamos en el desarrollo de campañas que hemos denominado *Oficios sin prejuicios* para hacer visible que todos los trabajos tienen que ser inclusivos y de calidad. Además de trabajar para promover el acceso de mujeres a sectores donde no existen e incluir políticas de corresponsabilidad trabajo-familia, incorporar licencias para cuidado, así como las políticas que promuevan la erradicación de las violencias.

En esta línea, el Convenio 190 de OIT es una gran herramienta para orientar nuestras políticas contra el acoso y la violencia laboral. Estamos implementando los cupos laboral Travesti-Trans, que en nuestra provincia tiene cinco años, pero que no se habían implementado. Así que es un conjunto de programas que apuntan no solo al Estado, sino también al sector privado, porque el momento es ahora. No tenemos que esperar que se reactive la economía, el trabajo y la producción para después pensar las políticas de inclusión y de igualdad, sino que es de conjunto que se da esta articulación. Desde el área que atiende las temáticas de la violencia por razones de género, se están impulsando una serie de programas que apuntan a fortalecer líneas de las salidas de la violencia, y esto se centra en el acceso al trabajo, como factor de construcción de autonomía.

El Ministerio de las Mujeres es el órgano rector para impulsar la perspectiva de género en el conjunto del gobierno, para lograrlo contamos con una unidad específicamente ocupada del tema y cuatro ámbitos: **1.** Un Consejo de Articulación de Políticas de Género con los Municipios, desde el cual ya venimos trabajando con los ciento treinta y cinco municipios de la PBA de todos los colores políticos, porque tenemos sesenta que son opositores. **2.** El Consejo de Políticas Transversales de la Administración Pública, que reúne a todos los ministerios, y ya hemos definido un programa de trabajo conjunto. **3.** La Mesa Interpoderes, donde se reúnen las máximas autoridades del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, debatiendo asimismo cuestiones estructurales de acceso a la justicia, de reformas legislativas que aún son necesarias. **4.** Por

último, el Consejo de la Sociedad Civil, desde el que se viene articulando con los colectivos sociales organizados (sindicatos, organizaciones sociales, redes feministas, juventudes).

Esta articulación transversal es central para lograr políticas de género en el conjunto de las iniciativas de gobierno. Un Estado presente, un Estado que repara, que reconstruye, que genera empleo, trabajo, es un Estado que lo hace, también, construyendo igualdad de género.

FOTO DE ROGÉRIO TRILHAFAVELA EN PEXELS



**Entrevista a  
Nadya Araujo  
Guimarães**

# Desigualdades laborales en Brasil profundizadas por el COVID-19

---

Entrevista a  
Nadya Araujo Guimarães<sup>25</sup>  
por Pablo Vommaro

**A cerca de las desigualdades que más han crecido en los últimos meses de 2020 en el marco general de profundización y visibilización por la pandemia de las desigualdades sociales diversas y multidimensionales. Expresión social de dicho crecimiento.**

Con el fin de abordar el crecimiento de las desigualdades en el marco de la pandemia, tomaré como punto de partida las desigualdades relacionadas al trabajo. Ese será el eje para pensar a cerca de ciertas desigualdades que la pandemia visibilizó y profundizó. Además, reflexionaré a la luz del caso de Brasil, país al que la pandemia alcanza en un momento muy particular. Subrayaré dos puntos que veo como muy importantes para pensar la naturaleza de las desigualdades visibilizadas y profundizadas por el COVID-19.

El primero de dichos puntos se basa en el hecho de que la economía y el mercado de trabajo en Brasil ya estaban en crisis al momento en que fuimos alcanzados por la emergencia sanitaria. O sea, desde 2015 empezó una retracción de la ocupación, en especial de los puestos formales. El segundo

---

**25 Nadya Araujo Guimarães** nació en Brasil. Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo (USP), investigadora asociada a CEBRAP e integrante del Grupo de Trabajo CLACSO *Cuidados y Género*.

punto consiste en que hay un cambio importante en los gastos públicos, con la notable contracción del monto de recursos destinados a políticas sociales. El Congreso brasileño en el año 2016 promulga una ley que se llamó la Enmienda Constitucional del Techo de Gastos. Esto produce un efecto inmediato de subfinanciamiento de las políticas en tres ejes del sistema de protección social: el sistema único de salud, el sistema único de asistencia social y el sistema nacional de empleos. Sistemas que han sido erigidos desde la Constitución del 1988. Estos cambios son también a lo que se refiere una transformación de las relaciones de trabajo, puesto que desde el 2017 se cambia la legislación laboral. Esos cambios flexibilizan las relaciones de trabajo, golpean a los sindicatos, fijan costos para los trabajadores por sus demandas judiciales, desorganizan mecanismos de protección al trabajo, en especial el de seguro de desempleo.

Entonces, en el 2015 hay retracción. En el 2016, techo de gastos. En el 2017, la reforma laboral. Y luego, en enero del 2019, Jair Bolsonaro. En el curso de ese movimiento se desorganiza la maquina pública, se acaba el Ministerio de Trabajo, se golpea la regularidad de la producción de estadísticas. Y sobre todo, a partir de marzo del 2020, bajo el desafío de fijar medidas para confrontar el COVID-19, se desata una crisis política, confrontando al Judicial, al Poder Legislativo y a gobiernos provinciales, a partir de la Presidencia de la República, por su negacionismo. Por lo tanto, cuando la crisis sanitaria llega al país las desigualdades en el trabajo ya crecían de manera significativa desde 2015. Este es un punto importante.

Además, es fundamental subrayar otros aspectos particularmente relevantes para pensar qué es lo que se visibiliza y qué es lo que aumenta, avanza, se profundiza de esas desigualdades. Tomaré ejemplos que han sido producidos en el marco de una experiencia muy linda de cooperación entre investigadorxs de Brasil durante la crisis: La Red Solidaria de Investigaciones Sociales para las políticas públicas, que involucra una colección de instituciones académicas, capitaneada por la Universidad de São Paulo y por el Centro Brasileño de Análisis y Planificación.

La Red apuntaba que las desigualdades ocupacionales que avanzaban desde 2015 habían producido una realidad muy desigual de vulnerabilidad en enero del 2019. Es decir, en la antesala de la pandemia. Al respecto, lo que llama la atención, es la amplitud de la vulnerabilidad previa al COVID-19. Dicha vulnerabilidad ha sido visibilizada en el momento de la pandemia de una forma muy especial. Por ejemplo, el 80 % de la fuerza de trabajo, es decir, setenta y

cinco millones de personas, ya vivían bajo algún efecto de vulnerabilidad. Ya sea por sus ingresos más frágiles, ya sea porque se ocupaba en sectores que han sido fragilizados. 25 % de los trabajadores brasileños estaban en condición de extrema vulnerabilidad. O sea, setenta y cinco millones de personas que padecían vínculos frágiles.

Si miramos al grupo de los extremadamente vulnerables, ahí estará estampada la selectividad del riesgo de la desigualdad, que se vuelve todavía más evidente por la pandemia: negros y mujeres son los más afectados por dicha vulnerabilidad. Además, hay un hallazgo que es muy interesante: la mayor parte de las profesiones de los 11.400.000 trabajadores que están en el grupo de los extremadamente vulnerables son profesiones del cuidado. Así, si se suman las trabajadoras domésticas y las trabajadoras del cuidado personal (en su mayoría mujeres y negras), tenemos 72% de los extremadamente vulnerables al comienzo de la irrupción del COVID-19. Entonces, no es solamente que la pandemia visibiliza desigualdades, sino que también visibiliza la importancia de estos trabajadores.

Y es interesante, porque la pandemia, contradictoriamente, visibiliza y profundiza. Visibiliza la centralidad del cuidado. Decimos: “*¡Cuidese!, Take care!, ¡Soignez bien!*” La centralidad del cuidado y sus trabajadoras está muy clara. Pero también lo está la de los trabajadores de *delivery* de productos, de servicios, que son los que llevan los recursos para hacer posible el confinamiento de otros. Sin embargo, a la vez que esos trabajadores son centrales, es precisamente imposible asegurarles el cuidado que requieren. En otras palabras, ellos están bajo la maximización del riesgo. Y son precisamente los trabajadores esenciales.

En Brasil es significativo el ejemplo de que la primera muerte por Covid-19, ocurrida en Río de Janeiro, es de una mujer cuidadora. Negra, doméstica, fué contaminada por sus patrones que habían venido de Europa. Entonces, ¿qué vemos? La segregación característica de ese mercado profundiza desigualdades en la pandemia. Así son las mujeres más que los hombres quienes están en riesgo bajo la pandemia por su peso en el conjunto de las profesiones más vulnerables desde antes de la crisis sanitaria. Además hay una desigualdad respecto al tipo de vínculo. Los datos de la Red Solidaria indican que en los sectores más frágiles están las mujeres, y en los vínculos más frágiles predominan los negros. Por tanto, hay una combinación perversa que es un refuerzo de desigualdades estructurales en Brasil. La novedad al comienzo

de la pandemia, otra vez de acuerdo con los datos de la Red Solidaria, es la presencia de lo que han denominado como *nuevos vulnerables*. Blancos, de empleos formales, pero en sectores drásticamente afectados por la pandemia.

El segundo punto que quiero subrayar se refiere a la compleja naturaleza del desempleo. Ese es un otro aspecto relevante acerca de lo que se visibiliza y profundiza en términos de las desigualdades en la pandemia: el desempleo que se expresa bajo la forma de un *Ya no busco trabajo, aun que quiera* (y necesite) trabajar. Es algo interesante, porque, según la definición estadística consagrada, el desempleado es el tipo que no tiene trabajo y lo busca activamente. Sin embargo, en el caso brasileño, en ese año de 2020, hay una cantidad importante de individuos (casi 18 millones, de acuerdo a la PNAD-Covid, la encuesta nacional por muestra domiciliar) que, con la pandemia, no tienen trabajo, pero que tampoco lo buscan. Y no lo buscan, ya sea porque no hay trabajo, ya sea porque no tienen condiciones para buscarlo por el confinamiento. Es una suerte de desempleo que se oculta bajo la forma de un desaliento que se produjo por el confinamiento y el distanciamiento social.

Esto es un tema que afecta a los pobres, evidenciando ahora una Profunda desigualdad de clase. Hablamos antes de desigualdades de sexo, hablamos de desigualdades raciales y ahora es de desigualdad de clase que se trata. Son los pobres – 40% de ellos – los que han estado afectados en esa explosión de la pandemia mayormente por la forma de “desempleo por desaliento”, resultado del distanciamiento social. Solamente el 5 % de los ricos están *desalentados*. Entre los ricos, la mayor parte está confinada y 40% de ellos hace el teletrabajo. Esa es una nueva configuración del mundo del trabajo que se pone con la pandemia.

### **Evaluación de la gestión del Gobierno de Brasil ante la pandemia, así como de las reacciones comunitarias o sociales en diversas ciudades brasileñas ante la crisis por el COVID-19**

Hablar de la actuación del gobierno brasileño respecto a la pandemia requiere empezar por reconocer la posición claramente negacionista del Gobierno central. El negacionismo está en el sustrato de sus políticas, y en sus efectos. Esto se expresa, primero, en la desorganización de las políticas federales, en la desorganización del staff en el Ministerio de Salud. Han sido hasta ahora tres



Ministros desde el inicio de la pandemia, un equipo militar interino (y que se ha vuelto permanente). Se expresa en segundo lugar, en la afirmación de soluciones *fake*, como la producción y distribución de cloroquina (un cóctel de medicinas que formarían un “tratamiento precoz”). Tercera forma de expresión del negacionismo es el desestímulo a las políticas de *lockdown* en Brasil. El negacionismo es un principio que tiene, además, piernas de sostenimiento muy importantes. Como lo referí al comienzo, hay un subfinanciamiento del Sistema Único de Salud (SUS) que de hecho antecede a Bolsonaro. Un subfinanciamiento que convive, al comienzo de la pandemia - y de forma paradójica - con una preeminencia simbólica del Sistema; el primer equipo ministerial hacía sus charlas cotidianas en camisetas escritas con la sigla SUS (Sistema Único de Salud). En ese momento, la asunción del SUS y de su importancia fue central para estos gestores y para la comunidad. Entonces, de forma paradójica, a la vez que se subfinancia, se reitera la preeminencia simbólica.

Otro fenómeno muy interesante es que se produjo la consciencia de que somos una federación, expresa en formulaciones de tipo: *Ahora bueno, si el gobierno no lo hace, que lo hagan los gobiernos provinciales*. Eso deflagra una disputa política asentada en la idea de autonomía para gestión de políticas locales que van contra el Ejecutivo negacionista. Para viabilizar tal autonomía, se requiere de un sistema de frenos y contrapesos, que se ha ancorado en el Supremo Tribunal Federal y en el Congreso. Así, el caso de Brasil en donde una democracia todavía está institucionalizada (no sabemos hasta cuándo), ha sido muy importante ese juego de instancias para entender la acción del gobierno federal, para darle límites. Obligarlo a permitir que los gobiernos provinciales produjeran políticas. Obligarlo a dejar que la gente usara máscaras en espacios públicos. Obligarlo a aceptar un auxilio emergencial de seiscientos reales: el gobierno federal no quería un auxilio - o lo quería de cien o de doscientos reales, y viene el Legislativo, confrontándolo. Entonces, estos frenos y contrapesos son muy importantes para entender la acción del Gobierno de Brasil.

Ahora bien, la acción negacionista es, por ejemplo, absolutamente nefasta respecto a las poblaciones indígenas, *riberinhas* en este momento. Es una política que se hizo muy famosa con la declaración del Ministro de Medio Ambiente de que *Vamos passar a boaida*. Hacer pasar todo lo que la gente (vale decir los ambientalistas e indigenistas) no quiere (como cambios de reglas formales, desorganización de sistemas de vigilancia, etc.) , mientras están todos ocupándose de la pandemia (“*gripezinha*”).

¿Qué es lo que llama la atención? Que pese a esos contrapesos institucionales, la Red Solidaria de Investigaciones detectó que un 75 % de la caída de las horas trabajadas en Brasil resulta de la suspensión de contratos y reducción de jornales, frente a un 25 % solamente por la inactividad. O sea, las políticas públicas que se han implementado han aprovechado la situación de pandemia para ampliar el movimiento de flexibilización y retirar derechos.

Por otro lado, buena parte de los trabajadores que pierden sus empleos están excluidos del seguro de desempleo porque no cumplen los requisitos en virtud de sus condiciones anteriores de contrato. En consecuencia, el ingreso promedio de las familias cayó brutalmente. Si no hubiera el ingreso básico universal (“Auxílio Emergencial”), tendríamos una caída de un 40 % mayor.

En ese contexto, una investigación realizada por la Red con dirigentes comunitarios de base en diferentes ciudades y regiones de Brasil durante la pandemia revela los siguientes puntos interesantes. Uno, la gente se siente desprotegida. Dos, la gente de los barrios se cuida entre ella. Entonces, las asociaciones en las áreas de favelas, en las áreas extremadamente vulnerables, entre moradores, se vuelven algo muy importante. Es la idea de una solidaridad horizontal que confronta la ausencia de una solidaridad vertical, dirigida por el gobierno federal. Eso es muy relevante hoy en el caso brasileño. Y el movimiento del paro de los trabajadores de *delivery* de servicios y de alimentos en Brasil es muy significativo, ya sea de la capacidad de agite de los trabajadores, ya sea de la capacidad de organizarse de abajo. ¿Hay límites? Por cierto, los hay; la presencia del auxilio emergencial de seiscientos reales cambió bastante el asunto en términos políticos.

### **Sobre los debates en torno a una renta básica universal en la coyuntura de política liberal y de restricción de derechos del gobierno de Bolsonaro. Impacto en la escena política brasileña del Auxilio de Emergencia de los seiscientos reales.**

Es interesante que en Brasil el debate en torno a una renta básica universal sea algo corto pero muy intenso en términos políticos. En el primer momento de la pandemia fue, en cierto modo, un proceso de contener al Poder Ejecutivo a partir del Legislativo. Entonces, cuando se hizo evidente que la población no soportaba la situación, que la pérdida de ingreso era fantástica, que la pérdida

en términos de horas de trabajo era muy grande, había que hacer algo. Sin embargo, el gobierno decía: “No se puede. No hay plata”. En ese momento se observa una insurgencia del Legislativo que conduce la negociación, produce la definición, incluso basando sus argumentos en investigaciones académicas. Es muy interesante esa dinámica entre el Poder Ejecutivo (particularmente, la presidencia) y el Poder Legislativo. Una dinámica que llevó a la pérdida de fuerza, la desmoralización pública, la caída de la evaluación positiva del Presidente, que fue notable en ese momento.

Sin embargo, luego se implementa el Ingreso de Emergencia (“abono emergencial”). Y seiscientos reales es mucho dinero. Mucho más que el recurso alocado en los domicilios por el programa de transferencia condicionada instituido por Lula (“Programa Bolsa-Familia”). Más aún todavía, por ser posible multiplicar, sumando titulares, o sea, podían ser mil doscientos reales. La cantidad de personas que demandaron el Ingreso de Emergencia ha sido notable. Eso significa que lo que accedió al domicilio, a las familias, en términos de ingresos era una aportación incomparable con lo que accedía antes. Ahora bien, ese hecho nos pone frente a un segundo movimiento. La gente lo percibe como un avance, un logro. Lo paradójico es que la percepción acerca de la producción de ese logro, poco a poco, se desplaza de la acción del Poder Legislativo y vuelve a personalizarse en la figura del Presidente. Para mantener viva la economía, había que poner plata en los bolsillos de la gente. Mantenerlos vivos, en tanto que cuerpos, pero también en tanto que agentes económicos y era ese el rol del Ingreso Emergencial.

De esta manera, se abre la posibilidad de que se discuta ampliamente algo que antes se debatía entre los muros de la academia o, cuando mucho, era parte de la plataforma política de candidatos exóticos: el ingreso ciudadano universal (antes la gente se reía un poco de Eduardo Suplicy todas las veces que él hablaba acerca de eso). Pero ese tema, justamente, deja de ser algo bizarro y pasa a ser algo relevante para la gente. O sea, necesitamos un ingreso básico mínimo que nos proteja del riesgo. Así, es interesante porque la coyuntura, en ese segundo momento se revela más compleja, pues si el Ingreso Emergencial le devuelve al Presidente algo de su prestigio perdido, también abre la posibilidad de la discusión de una política duradera, amplia, universal de transferencia de ingreso.

Además, y a la vez, dicha coyuntura abrió la posibilidad para la discusión acerca del impuesto sobre las grandes fortunas. Esa ha sido una cuestión que a

nadie interesaba discutir en Brasil. Sin embargo, hace dos días la cara del más importante *website* de noticias en Brasil (UOL), se decía: “*Hay que considerar que sin un impuesto sobre las grandes fortunas no nos salimos de esto. Porque ya el Ministro de Economía dice que no hay plata para mantener el auxilio*”. Pero ahora hasta el Presidente habla de mantenerlo. Ya la gente quiere que se mantenga. ¿De dónde va a salir el dinero? Ahora bien; Y quién puso sobre la mesa el asunto del impuesto sobre las grandes fortunas? La Federación Nacional de los Agentes del Fisco, la Asociación Nacional de Auditores Fiscales, el movimiento de los Auditores Fiscales por la Democracia. Nada de académicos. Significativamente son instituciones, movimientos ancorados en la idea de Justicia Fiscal. Es todo un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que ponen sobre la mesa un tema borrado. El asunto reaparece. La división en este momento es notable. El Presidente dice a su ministro: “No se puede arreglar el asunto de la plata quitando plata de programas que el pueblo acepta, como *Salário-Família*”. Y sus palabras fueron: “No voy a sacar del pobre para darle al paupérrimo”. ¿Esto lo dijo quién? Bolsonaro. ¿Contra quién? Su ministro. Es muy interesante pensar si estamos frente a un tercer momento o si estamos frente a un mero punto de interrogación. Sin embargo, ese punto de interrogación nos deja un avance. Temas que antes podían ser exóticos ahora son parte de la agenda política. ¿Cómo un gobierno tan liberal se va a desembarazar de este asunto?

FOTO DE BORGIO

# FRUTERIA Y PASTELERIA



Entrevista a  
**Josefina Morales**

# Impactos de la pandemia en la esfera productiva

---

Entrevista a  
**Josefina Morales**<sup>26</sup>  
por Pablo Vommaro

**Análisis de los impactos de la crisis provocada por la pandemia de coronavirus en América Latina y el Caribe. Sus efectos en la esfera productiva.**

Para comenzar, es preciso tener en claro que esta crisis del COVID-19 se entrecruza sobre otras crisis que están presentes en nuestro mundo latinoamericano, en la economía, en la sociedad, en la política latinoamericana, en las relaciones internacionales de América Latina. Es una crisis que se empalma con estas crisis. En otras palabras, es un momento de América Latina en el cual están las crisis entreveradas. Incluso, debería tenerse siempre presente qué pasa desde los años setenta, cuando hace crisis el modelo de sustitución de importaciones. Y cómo se enfrenta. Luego, tiene lugar la crisis de la “Década perdida” de los años ochenta. Posteriormente, vienen todos los cambios e impactos a nivel global de los años noventa con la globalización. Y a partir del inicio de este siglo, acontece la aparición de China. Debe tenerse muy en claro cuáles son los cambios estructurales, económicos, políticos y sociales a nivel mundial, a nivel del imperialismo y a nivel de cada uno de los países latinoamericanos, que tienen su propia historia concreta y sus particularidades.

---

**26 Josefina Morales** nació en México, es economista, Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, actual integrante y ex coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Crisis y economía mundial” y profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas IEC de la UNAM (México).

Habiendo dicho esto, para enfocarnos en esta primera cuestión de cómo impacta la pandemia en el nivel productivo, hay que detenerse en diversos aspectos. Así, en primera instancia, es indispensable conocer y comprender como antecedente cómo las economías latinoamericanas en su dimensión nacional se insertaron en la globalización. Por ejemplo, en el sur, nuestros países se insertaron como exportadores de *commodities*, como exportadores de materias primas, de soya, de petróleo, de equinos o de cualquier producto, pero sobre todo a nivel primario-exportador. México y, en cierta medida, Centroamérica (Honduras y El Salvador) se insertan con la exportación manufacturera de la maquila. De una industria manufacturera que realiza un ensamble de partes importadas, las ensambla y las devuelve. Ese es el modelo industrial que va a predominar en estos países y, en menor medida, en Guatemala y Costa Rica. Entonces, hay que tener claro cuál fue la crisis del modelo de sustitución de importaciones, que debería denominarse de otra manera. Hay que comprender qué pasó en la crisis y que el modo en que nos reinsertamos a través de este nuevo modelo está muy determinado por los Tratados de Libre Comercio con EE.UU.

**Desafíos que los países latinoamericanos enfrentan a nivel regional: la integración regional a nivel económico, la integración con los mercados y los bloques regionales, la relación entre EE.UU. y América Latina a la luz de las características políticas del gobierno norteamericano y de los últimos cambios en Latinoamérica. El caso de la relación entre EE. UU. y México.**

Un punto central a tener en cuenta en relación con los desafíos que se le presentan a Latinoamérica es el proceso de industrialización. En algunos países, se habla de la des-industrialización de Brasil, de Argentina. Respecto de México, hay tres patrones de industrialización/desindustrialización en el siglo XXI: hay regiones que se desindustrializan (como la Ciudad de México), regiones que reestructuran su patrón industrial para la exportación y regiones nuevas que se industrializan para la exportación.

Ahora bien, en cuanto a la relación de América Latina con EE.UU., en primer lugar, hay que considerar que la misma está marcada en el siglo XXI por un nuevo “agente”, una nueva presencia en la economía internacional que es China. China cambia todas las relaciones económicas internacionales, va a

tener una presencia muy importante en el sur de Nuestra América, donde las exportaciones van a retomar un modelo primario-exportador. La soya, en primer lugar, que va a ser muy importante, muy determinante, en su estructura de relación económica internacional. Siempre se discute si Brasil se desindustrializó, si Argentina se desindustrializó y si México se desindustrializó. En el caso de México, es necesario insistir sobre la existencia de los tres patrones regionales diversos antes mencionados. Unas regiones se industrializan, otras regiones se desindustrializan y otras reestructuran su producción industrial.

En segundo lugar, hay que tener presente la crisis del 2007-2009 y su impacto en América Latina, que va a ser retardado. No todos los países tuvieron recesión en 2009. Hay que esperar algunos años, el cambio de los precios de las materias primas, el cambio mismo de la dinámica del capital financiero transnacional, el cambio de la dinámica de las empresas productivas norteamericanas, en particular la automotriz. Y van a cambiar en gran medida nuestras relaciones económicas internacionales y nuestra perspectiva. En el caso de México, entonces, hay que poner mucha atención a los TLC. México y Centroamérica tienen los tratados con EE.UU. Recuérdese que en 2005 fracasa el ALCA, el proyecto norteamericano de EE.UU. y toda Nuestra América. Fracasa por el movimiento popular encabezado por Hugo Chávez. Sin embargo, a pesar de dicho fracaso, siguen avanzando dos aspectos muy importantes. Los tratados bilaterales de inversión que cada país hace y los tratados regionales o subregionales en cada una de nuestras subregiones de América Latina.

Asimismo, es muy importante, recordar que la economía no es una relación, un intercambio entre las cosas, decía Marx, sino una relación social (y de poder). Entonces, respecto de esta relación social y de poder hay que ver cuál es su dinámica desde la región con EE.UU., con el imperialismo, o con Europa. En el caso del sur, es muy importante cuál es la marcha del TLC con la Unión Europea. O las mismas contradicciones que están generadas en cada uno de nuestros países, que dependen en gran medida de dos aspectos. Por un lado, la visión de región, con una mirada histórica, y, por otro lado, las dimensiones subregionales y nacionales. Ambos aspectos son muy importantes para poder entender la dinámica de los problemas y los desafíos en Nuestra América. Y, en relación con esos aspectos, hay que considerar también la política desde el poder de los gobiernos y desde las oligarquías, así como la política desde la respuesta popular.



**Alternativas transformadoras de desarrollo para América Latina y el Caribe frente a la crisis económica (a nivel productivo, social, laboral y económico en general), así como ante la visibilización de las desigualdades sociales acarreadas por la pandemia. Posibles acciones de los gobiernos y de los movimientos sociales para lograr agendas alternativas.**

Es ineludible mencionar la necesidad de no olvidar la relación y la agresión del imperialismo norteamericano contra Cuba y Venezuela. Eso debe tenerse muy en claro, porque es un asunto que involucra a todos los países de la región. Involucra a Colombia, a México, a Centroamérica, al Gran Caribe. Pero, desde luego, a todos los demás países. Y allí está la OEA, encabezada por este señor espantoso, que tiene posiciones contrarias a estos procesos civilizatorios, emancipatorios, de Cuba y Venezuela. Ahora bien, para pensar en alternativas, hay que contemplar que estamos en un momento, a nivel internacional, de cuestionamiento no solo del neoliberalismo, que ha fracasado (hubo incapacidad de las políticas neoliberales de responder a la crisis), sino también de la misma política norteamericana. La política de EE.UU. es una política suicida con su propio país. De aquí al resto es Nerón viendo cómo se incendia Roma y todos los imperios adláteres.

Entonces, es fundamental comprender al analizar el imperialismo y nuestras estructuras económico-sociales y políticas que la economía es una relación social y una relación de poder. Hoy no puede hablarse de una alternativa económica sin tener en primer plano los cambios políticos. Desde luego es un momento abierto para buscar y concretar alternativas diversas al neoliberalismo. Podemos quedarnos al nivel político y recuperar al Estado. En estos momentos, el centro de la discusión política es el Estado. Por lo tanto, es muy importante recuperar al Estado como un ente político-social que aglutina con todas sus contradicciones a las diversas clases sociales. El resultado va a depender del movimiento popular. Si podemos ir más a la izquierda o si nos quedamos en el intermedio, si nos quedamos en el keynesianismo, o más a la derecha, o inclusive si quedan, como en el caso chileno, con alternativas dictatoriales. Pero ahí está la lucha popular del movimiento popular chileno.

Por lo pronto, al nivel de la lucha ideológica, es muy importante, primero, el papel de CLACSO y de todos nosotros en debatir, cuestionar y exhibir el fracaso del neoliberalismo. En segundo lugar, recuperar la discusión del Estado. Y planteando los distintos niveles de programa mínimo, programa

máximo, de entender lo que podemos hacer y exigir en estos momentos para que el Estado no solo sea el Estado benefactor de los años cincuenta, sino que sea un Estado responsable, que en serio atienda las necesidades y la vida de la mayoría. Porque en estos momentos se está jugando la vida de la población. En síntesis, tenemos un escenario muy abierto al debate entre nuestros países. Y el movimiento popular, si bien debe impulsar políticas económicas alternativas con el fin de plantear una perspectiva de más largo plazo, por lo pronto es imperioso que dé una alternativa inmediata que junte fuerzas, distintas fuerzas sociales. Un movimiento popular, que es muy amplio, ancho y ajeno, de distintos sectores y que inclusive podría incorporar ciertos sectores del gran capital en función de los mercados internos (que nunca han existido excesivamente). Sabemos dónde estamos históricamente. Pero, sin lugar a dudas, es muy importante saber responder en la coyuntura.

### **Una agenda alternativa para el trabajo, la fuerza de trabajo y el mercado laboral tras el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre cuentapropistas y empresas.**

Lo primero que hay que tener en claro en la dimensión del mercado de trabajo es el mercado del trabajo de las mujeres y el mercado del trabajo de los hombres. Eso es muy importante, porque en las economías de la región, las mujeres tienen una parte muy grande. En el caso de México, donde las dos terceras partes del trabajo y de la economía están en el sector informal, las mujeres representan una parte muy importante del trabajo. Y en el mismo trabajo formal. En el caso, por ejemplo, de la maquila, hasta el año 1980 la mayoría de quienes trabajaban eran trabajadoras mujeres. Después se equilibraron y hombres y mujeres constituyeron, respectivamente, el 50 %. Pero, efectivamente, para enfrentar el problema del trabajo es indispensable tener una amplia mirada de género, de sectores, de regiones. Por ejemplo, en el caso mexicano, no es la misma problemática de los trabajadores y trabajadoras de la frontera norte, donde está la maquila, que la de las trabajadoras y mujeres de la frontera sur, donde predomina el mundo indígena. O en la Ciudad de México, que ya no es una ciudad industrial, sino de servicios. Y una ciudad de servicios, en su mayor parte, informales y donde las mujeres juegan un papel muy importante.

Por lo tanto, se necesita tener al mismo tiempo una mirada histórica y completa, en la cual la dimensión de género, la dimensión del tipo de trabajo, la dimensión de la responsabilidad del papel que juega cada trabajador, cada sector social, en la reproducción de la vida, tiene que ser muy clara. Una perspectiva que reconozca que el Estado tiene una responsabilidad histórica, fundamental, trascendental, al futuro. Entonces, tenemos que luchar, incidir en las políticas públicas; luchar por enfrentar al gran capital y por organizarnos socialmente. Es un ámbito en donde es importante la economía popular, la solidaridad social, colectiva, de ollas populares, que para servicios de distinto tipo están en primer plano.

Y todo eso se da en Nuestra América. Ante este estado de cosas, los académicos tenemos que asomarnos a la realidad y ser muy sensibles a lo que está pasando en la práctica social cotidiana de la sobrevivencia para ir más allá y comprometernos en la construcción de ese otro mundo que es posible.

A young boy with dark hair and a serious expression is carrying a large, heavy bundle of dry, tangled branches on his back. The bundle is wrapped in a large, crumpled grey tarp that he is holding up with his right hand. He is wearing a dark blue quilted jacket. The background is a clear blue sky with some light clouds. The ground is dry and dusty. In the bottom right corner, there is a dark blue rectangular box containing white text.

FOTO DE AHMED AKACHA EN PEXELS

**Entrevista a  
Gabriel Kessler**

# Agendas de exclusión y nuevas configuraciones de la estructura social de América Latina

---

Entrevista a  
**Gabriel Kessler**<sup>27</sup>  
por Roxana Mazzola

**Trazos de las nuevas configuraciones de la estructura social de América Latina hoy: acerca del avance de las agendas sobre la exclusión antes que sobre la desigualdad.**

En *La ¿nueva? estructura social de América Latina* (2020), libro en coautoría con Gabriela Benza, la hipótesis consiste en que es tan imperioso hacer un balance panorámico, tener una visión de las tendencias generales, como estar atentos a las heterogeneidades por país, por clase, por región, por grupos étnicos. En efecto, cuando uno mira los indicadores sociales hay distintas desigualdades (así, en plural) en lo que es la primera década y media de este siglo. En relación con tales desigualdades, por una parte, al observar esos indicadores sociales se evidencia que han mejorado durante dicho periodo, un periodo en el cual once de catorce países tuvieron algún gobierno de izquier-

---

**27 Gabriel Kessler** es doctor en Sociología, investigador principal del CONICET y profesor en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y del IDAES en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es Premio Konex en Sociología y autor de numerosos libros, entre ellos: *La nueva pobreza en Argentina*, *Controversias de la desigualdad*, *El sentimiento de inseguridad* y, en coautoría con Gabriela Benza, *La ¿nueva? estructura social de América Latina*.

da, centro-izquierda o nacional-populares y durante el cual dos tercios de la población vivieron bajo la administración de ese signo (una situación inédita para la región). El piso de bienestar aumentó con respecto a prácticamente todas las dimensiones que hemos analizado: de ingreso, de salud, de vivienda, educación. Sin embargo, por otra parte, cuando se mira el signo de los tiempos, que ha sido, sobre todo, de una reducción de las exclusiones más flagrantes de la década previa neoliberal, pero también de exclusiones de larga data, tales como las que afectaban a pueblos originarios o a los afrodescendientes, si bien ha estado en el centro de la agenda, la reducción de la desigualdad ha sido menor que la reducción de la exclusión.

¿Por qué puede afirmarse que la reducción de la desigualdad ha sido menor que la disminución de la exclusión? En primer lugar, porque un dato central es que si bien la situación de los pobres claramente mejoró, los ricos en América Latina se volvieron aún más ricos. Y ello en un período de aumento de los PBI nacionales, por lo cual su riqueza se incrementó tanto relativamente como en términos netos. En segundo lugar, en algunos indicadores (no en todos) hubo una mejora general pero la diferencia entre los países, las regiones y los grupos que más mejoraron amplió su brecha con el grupo de países, regiones y grupos que menos lo hicieron. Al mismo tiempo, si bien ello es muy difícil, tampoco ha habido transformaciones de las estructuras productivas, reformas agrarias, y las reformas tributarias han sido muy limitadas. No ha habido necesariamente un cambio en las relaciones interclases, entre los sexos y las etnias. Reitero: fácil decirlo, difícil hacerlo. Si hubiera sido tan fácil, alguien ya lo hubiera hecho. Pero esto es un signo de la época. No es necesariamente una crítica. Que se haya avanzado en la exclusión no es poco. El vaso medio lleno: disminuir la exclusión es un camino necesario para la disminución de la desigualdad. El vaso medio vacío: se podría haber hecho más. Ahí se pone en juego el juicio de cada uno y de cada uno, pero de ningún modo afirmar que hubo una reducción de la exclusión más que una reducción de la desigualdad constituye un juicio negativo, sino simplemente un intento de descripción de lo que realmente sucedió.

**Prioridades de la agenda de los gobiernos de la región latinoamericana a partir del COVID-19: ¿reducción de la exclusión o reducción de la desigualdad?**

Indudablemente la agenda de los gobiernos latinoamericanos será la inclusión, porque la pandemia del COVID-19 no muestra desigualdades que se desconocían, sino que hace algunas más visibles y hace gravitar otras que en otros contextos pesarían menos. Un ejemplo se encuentra en relación con una desigualdad que afecta permanentemente: la informalidad de América Latina, más concentrada en el mercado de trabajo. Entonces, se ha visto por qué para esa población es más difícil conseguir algún tipo de ingreso. Pero la informalidad (tal como se ha trabajado en *La ¿nueva? estructura social de América Latina*) no debe ser solo considerada una situación en el mercado de trabajo, sino también una situación en la vivienda, en el transporte, en la lejanía/cercanía de la provisión de algún tipo de política de salud o ayuda social. Y en ese sentido hay una mirada de la informalidad como un rasgo que acumula diversas desventajas, tales como desventajas en la situación habitacional, laboral o espacial. Las desigualdades espaciales, que no son nuevas, gravitaron muy fuertemente en esta pandemia. En esta pandemia las distintas geometrías de la espacialidad, la posibilidad de tener espacio físico frente al otro, el hacinamiento en las casas, la cercanía/lejanía de los servicios han afectada fuertemente.

Ahora bien, otro punto central del debate lo conforman, sin lugar a dudas, los sistemas de salud. Por un lado, los sistemas de salud de América Latina son una construcción de larga data, son sistemas de salud donde el gasto social no es bajo necesariamente, si bien no es lo suficientemente alto como en países de regiones más desarrolladas. Pero, por otro lado, a pesar del gasto público y privado en salud, no se ha garantizado el acceso a los más pobres. Es la gran deuda de los servicios de salud en América Latina, y eso puede tener un desenlace mortal, como se ve en varios países de la región. Los países llegan a la pandemia con sistemas de salud que son construcciones de larga data. Por eso algunos, como Costa Rica y por el momento Argentina y Uruguay, pueden hacer mejor frente a la situación que otros países como, por ejemplo, Perú, que han tomado las medidas de cuarentena de forma muy temprana, que han implementado formas de ayuda social similares al IFE, también de ayuda a sectores medios, pero no han podido hacer frente a la situación sanitaria por una falta de inversión de larga data del sistema de salud. Es decir, desigualdades de larga data que en momentos “normales” lo sufren quienes más lo sufren, pero ahora se transforma en un espacio y en un tema de debate público. ¿Podrán las sociedades latinoamericanas salir con un cuestionamiento de sus sistemas de salud? No lo sabemos. Muchas veces con la salud sucede que

mientras estamos bien nos olvidamos de los servicios de salud y no siempre hay minorías activas que pugnen por la salud, como por ejemplo es mucho más habitual en términos de educación.

**Posibles inconvenientes en la caracterización de los niveles de desigualdad estructural por parte de los gobiernos en Latinoamérica, así como en la organización de agendas políticas priorizando el eje exclusión/inclusión antes que la reducción de las desigualdades.**

La orientación de las agendas políticas hacia el eje exclusión/inclusión antes que hacia la reducción de las desigualdades está condicionada, más que por el desconocimiento, por la dificultad de abordar las desigualdades. No es tanto que no se sabe qué hacer. Se sabe que hay que cambiar la estructura tributaria, se sabe que el sistema productivo no puede depender solo de las *commodities*, se sabe que tiene que haber acceso a mejores servicios de salud, que tiene que mejorarse la infraestructura, que la *ciudad informal* (para llamarla de algún modo) es una forma estructural de desigualdad. Estas no son cuestiones que no sabemos. El problema es que no sabemos cómo transformarlo. Por momentos es un tema técnico, pero sobre todo es un tema político. Cualquier política en pos de la igualdad es muy exigente. La igualdad exige medidas que no solo mejoren la situación de los más pobres, sino que además modifiquen la situación de los sectores más altos, modifiquen la estructura productiva, modifiquen también, a veces, la situación relativa de determinados asalariados respecto de otros. Nada es neutro en términos de desigualdad. Toda política de salud, política de vivienda, inversión pública, inversión privada, plan de seguridad, etc., gravita sobre desigualdades de clase, de género, de edad, de relación entre grupos étnicos. Entonces, no se trata de que se ignore qué hacer. Hay bibliotecas enteras acerca de cómo disminuir la desigualdad. El problema es que políticamente es muy complejo.

En ese sentido, hay dos temas profundamente acuciantes en el corto plazo. El primero de ellos: la cuestión tributaria. Se va a pedir un esfuerzo posiblemente a los más ricos, porque no va a haber mucha capacidad de crecimiento. Y eso va a ser políticamente complejo. Si fue complicado en períodos de crecimiento, va a ser más complicado en la actualidad. Y al mismo tiempo va a ser de los pocos recursos que van a tener los Estados, porque sus arcas (por



ejemplo, las exportaciones y la actividad económica) se van a ver mermadas y el aumento de la población que precise recursos por la situación de exclusión va a ser muy alta. El conflicto va a ser quien paga los costos de la pandemia y ahí los sectores altos van a intentar descargarlo en los trabajadores. El segundo tema particularmente acuciante en América Latina, al menos desde hace siete décadas, es cómo lograr un modelo productivo que pueda aunar trabajo digno, sueldos estables y de calidad con una respecto al medio ambiente y cuidado de todas las formas de vida. Ya la idea de industrialización como la panacea está lamentablemente caduca. Pero tampoco sabemos adónde ir. Entonces seguimos dependiendo de las *commodities*. Y no es una acusación, no es que uno lo hace por deseo, sino porque es lo que queda, y eso tiene dificultades. Dificultades sobre todo para países más grandes como los nuestros, donde la cuestión demográfica importa. No es lo mismo tener que cubrir las necesidades de países más pequeños con menos población que países con treinta, cuarenta, cincuenta o más millones de habitantes. Entonces, ese tema se nos plantea y se nos viene planteando hace por lo menos seis décadas, siete décadas, para pensar en los primeros trabajos de la heterogeneidad estructural de América Latina por la CEPAL. Y no hemos podido solucionarlo. Y ello no por una cuestión de carencia de conocimientos, sino porque eso se juega en un plano de la geopolítica mundial donde nuestro lugar no es fácil de ser definido.

### **Condicionamientos de las agendas gubernamentales latinoamericanas por la orientación en la construcción del conocimiento y/o por disputas y equilibrios de poder. Puntos básicos en pos de una agenda de reformas progresivas**

En primer instancia, cabe recuperar nuevamente en relación con la cuestión de las agendas gubernamentales la problemática de que se sabe qué hacer (a adónde se debería ir), pero no se sabe cómo. Las estrategias de crecimiento requieren tiempo, estabilidad y, a mediano y largo plazo, consenso. Y eso no es fácil. De hecho, cada vez es menos fácil porque, por una parte, cada vez los ciclos políticos son más cortos; los consensos políticos al interior de los países son más lábiles y hay pocos incentivos para los distintos actores para proyectarse para el mediano o largo plazo.

En segunda instancia, deben entrar en la conversación sobre agendas políticas (y han entrado ya en diferentes países con pesos distintos) miradas que provienen del pensamiento latinoamericano actual pero que retoman cuestiones del pasado, que son cuestionamientos a nuestras miradas sobre el bienestar, sobre el crecimiento económico, sobre el desarrollo sobre el Buen vivir, sobre los derechos de la naturaleza, cuestionamientos al desarrollo. Y sin caer en una mirada romántica, es indudable que nuestra concepción del desarrollo, del bienestar, va a estar afectada por el COVID-19, y ello es, absolutamente, una oportunidad, si la buscamos, para rediscutir cuestiones generales que puedan revisar nuestras maneras de relación con el espacio, con la naturaleza. Es incierto que se hará. En general, la historia nos demuestra que las pandemias tienden a olvidarse rápidamente, que hay una tendencia a dar vuelta la página y a tratar de volver a la normalidad. Pero esta es sin duda una situación muy difícil, que va a requerir de consensos y de negociaciones y de políticas novedosas.

**Políticas concretas que podrían desarrollarse durante la pandemia desde organismos estatales argentinos –como el Ministerio de Desarrollo Social, de Trabajo o de la ANSES– para generar cohesión social y, al mismo tiempo, reducir desigualdad.**

Ante todo, cabe destacar que es interesante el movimiento que ya se está articulando en pos de la valorización de la economía popular. Hay una gran parte de la población argentina que trabaja en distintas ocupaciones de la economía popular, lo que puede llamarse la informalidad. Y en lugar de intentar solo normalizar y regularizar esa informalidad (que es indispensable), sería importante también profundizar la valoración de la productividad social de esas tareas, la incorporación de la economía popular en las compras del Estado, en las mejoras de la productividad, partiendo de la realidad que existe como está haciendo el RENATEP (Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular) y otras políticas en pos de incluir de pleno derecho a la Economía Popular en la división social del trabajo..

Luego, uno de los grandes fracasos de la Argentina es que se ha avanzado poco en la mejora de las condiciones de hábitat y vivienda de la población menos aventajada. Hay ahí una cuestión central. Existe una situación de cier-

ta ventaja a favor, que es que las ciudades no están creciendo mucho porque la migración hacia las ciudades se ha ralentizado, por lo tanto, es un momento para mejorar el parque ya existente. Se requieren políticas novedosas, se requiere abandonar algunas políticas de vivienda que han sido las clásicas de construir junto con privados y tratar de relocalizar la población. En este sentido, se han implementado en los últimos años en distintos países cooperativas, formas más colaborativas, formas de repensar la ciudad, la relación de la movilidad, y ahí claramente se encuentra una de las deudas centrales. Y eso, por lo demás, generará una fuente laboral importante en un momento donde el trabajo se va a ver bastante disminuido.

Finalmente, sobre políticas de cuidado, sabemos lo que tenemos que hacer. Es hora de implementar las políticas de cuidado, de generar las condiciones para que ese trabajo se valore, para que el balance entre los géneros sea equitativo. Hay conocimiento suficiente como para que las políticas de cuidado, de una vez por todas, se implementen.

### **Sobre una agenda posible de la pospandemia para generar cohesión social y reducir la desigualdad.**

Es posible que una agenda de la pospandemia incorpore las líneas mencionadas anteriormente. Asimismo, será parte de esa agenda buscar cuáles son las oportunidades laborales que nuestro país encuentra en un terreno pospandemia. Desde los economistas no hay una mirada muy optimista al respecto, sino, antes bien, lo contrario. Destacan que las apuestas sobre la energía, con todos los problemas de la cuestión energética, no van a funcionar. En cambio, el agro posiblemente sí funcione, porque va a haber una demanda de alimentos. Y aparecen, asimismo, algunas ideas sobre algunas vetas como, por ejemplo, pensar que, si va a haber una importancia del teletrabajo a nivel internacional (según dicen algunos economistas), América Latina está en mejores condiciones que otras regiones competitivas, como algunos países de Asia, porque tiene mejor conectividad en las casas.

Lo cierto es que no hay grandes luces en el horizonte sobre estos cambios. Y sin duda es la oportunidad, una vez por todas, de reformas tributarias progresivas que estén bien hechas. Reformas que no caigan solamente sobre las clases medias, sino sobre los sectores más altos. Ahí necesariamente algo se

hará; hay un consenso sobre la necesidad de revisar los impuestos sobre la riqueza, porque cuando se miran los indicadores de concentración de la riqueza en América Latina son escandalosos. Y esto lo sabemos hace décadas.

FOTO DE JULIETA ORTIZ EN ANCCOM



**Entrevista a  
Enrique Valencia  
Lomelí**

# Capacidad de los Estados latinoamericanos para gestionar la pandemia

---

Entrevista a  
**Enrique Valencia Lomelí**<sup>28</sup>  
por Pablo Vommaro

**Acerca de la preparación de los Estados latinoamericanos para afrontar la crisis producida por la pandemia de coronavirus. Incidencia del tipo de políticas públicas implementadas en décadas anteriores y posibilidad de historización de la capacidad actual de los Estados de la región para gestionar políticas públicas ante la pandemia.**

En primer lugar, tenemos que traer a la escena la fuerte disminución de la pobreza que se dio en la región entre 1990 y 2014: de 48% de la población pasó a 28%, de acuerdo a CEPAL. Si bien la pobreza empieza a repuntar en 2015, no alcanza los niveles de las décadas anteriores. Llegó en 2019 a 30%. Es probable que con la crisis de la pandemia aumente hasta cerca de 35% de nuevo de acuerdo a la CEPAL. Sin embargo, no todos los países de la región vivieron este proceso de disminución; destaca el caso de México, que entre 1992 y 2018 experimentó prácticamente el mismo porcentaje de pobreza, situado en cerca del 50% con datos nacionales. Primera conclusión:

---

**28 Enrique Valencia Lomelí** es profesor, investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, México, e integrante del Grupo de Trabajo CLACSO *Pobreza y Políticas Sociales*. Se desempeña en diversos espacios y en diversas iniciativas y proyectos alrededor de temas vinculados con políticas públicas sociales, con desigualdades y con pobreza.

las reducciones de los 25 años antes de 2015, son un activo muy importante porque impidió que la pobreza llegara a niveles extremadamente elevados en esta crisis. Las políticas de esos años generaron un colchón importante para segmentos crecientes de lapoblación en América Latina (por ejemplo, aumentos de salarios mínimos, pensiones sociales, TMC, ligeros aumentos fiscales). Segunda conclusión: grandes porcentajes de la población todavía se encuentran en situaciones sociales de gran vulnerabilidad y la pobreza superará de nuevo un tercio de la población y la pobreza extrema se acercará a uno de cada siete latinoamericanos (había llegado a uno de cada 10). Más de 200 millones estarán en situación de pobreza probablemente al fin 2020 y poco más de 80 millones en situación de pobreza extrema, 9 millones más que en 2018. Tercera conclusión: la reversión de los avances sociales que inició en 2015, se duplicará con esta crisis: entre 2015 y 2019 la pobreza aumentó dos puntos porcentuales; en 2020, lo hará en cerca de 4 puntos porcentuales. Cuarta conclusión: los países con estancamiento en la pobreza, podrían vivir situaciones especialmente difíciles, como el caso de México en el que se calcula que la pobreza de ingresos se incrementará varios puntos porcentuales en 2020: siete de acuerdo a Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con lo que pobreza de ingresos llegaría a cerca de 57%, con 70 millones de personas en esa situación. Todo esto habla de insuficiencias relevantes en las políticas sociales en momentos de freno económico y de crisis severa como en 2020.

En segundo lugar, de nuevo traigamos a la escena los avances sociales en la región especialmente en los años 2000 (hasta 2017). América Latina fue una de las pocas regiones del mundo que disminuyeron, aunque levemente, la desigualdad de ingresos. Entre 1999 y 2017 la desigualdad bajó en siete puntos (si multiplicamos el índice de Gini por 100) hasta situarse en un Gini de 0.47, muy alto aún en términos internacionales pero con una reducción importante en dos décadas. Fue una reducción insuficiente pero relevante en términos internacionales de acuerdo al Informe UNESCO sobre desigualdad y a economistas como Robert Boyer, Giovanni Andrea Cornia, Anthony Atkinson o Branko Milanovic. De nuevo hay que decir que no en todos fue la misma situación, con sociedades en las que disminuyó más la desigualdad y otras en las que se estancó prácticamente como en México. Lo grave es que la crisis del COVID puede incrementar esta desigualdad de la región en 2 o 3 puntos, lo que significaría que la mitad de los avances de casi dos décadas se

perderán en un solo año. Primera conclusión: fue importante pero insuficiente la reducción de la desigualdad en las primeras dos décadas de este siglo. Segunda conclusión: lo insuficiente de la anterior reducción se muestra en periodos graves como el actual. Todo esto habla de insuficientes también relevantes en las políticas públicas frente a la desigualdad.

En tercer lugar, las insuficiencias en las políticas sociales frente a la pobreza y la desigualdad pueden resumirse en los siguientes elementos interrelacionados: primera insuficiencia, la debilidad de los estados sociales de la región (con heterogeneidades, porque no es lo mismo la estructura de estos estados en Argentina, Costa Rica, Uruguay y Cuba, que en Honduras, Colombia y México, para poner ejemplos); un símbolo de estas debilidades es que en la región más de la mitad de la PEA no tiene protección laboral, ni de salud ni de pensiones; los sistemas de seguridad social se han construido en general (con muy pocas excepciones) sobre el empleo formal y dejan a la deriva a la población de la economía informal; esta población ha estado particularmente en vulnerabilidad en esta crisis de la pandemia y en algunos países como México no ha recibido apoyos económicos. Segunda insuficiencia, la capacidad fiscal redistributiva en la región es muy débil. CEPAL calculó que mientras en la Unión Europea la política fiscal disminuye la desigualdad de ingresos de 0.48 (Gini) a 0.30, es decir cerca de un 40%, en AL apenas la reduce en 3 puntos o 6% aproximadamente. Lo cual nos señala que hay grandes espacios fiscales en América Latina que deben aprovecharse a pesar de la poderosa resistencia de las elites socioeconómicas y sociopolíticas de la región. Los impuestos sobre la renta personal en América Latina apenas superan 2% del PIB (frente a 8% de los países de la OCDE en 2018, de acuerdo a estadísticas de la CEPAL), mientras los impuestos al valor agregado (impuestos regresivos) representan 5.9% del PIB. Tercera insuficiencia, aproximadamente 50% de la población en América Latina recibe actualmente algún tipo de transferencia monetaria (condicionada o no); la experiencia de estas TMC se desarrolló especialmente en los primeros quince años de este siglo y representan un apoyo mínimo para las personas en situación de vulnerabilidad en esta pandemia; es relevante y positivo, pero en general representan ingresos pequeños para los hogares. Surge en este caso, la ausencia de una renta ciudadana que sea la base para asegurar ingresos básicos a toda la población.



## **Sobre la utilidad, para contrarrestar desigualdades sociales en el marco de la pandemia, de propuestas como la renta básica universal o el impuesto a las grandes fortunas. El estado de estos debates en México.**

En el contexto de la pandemia destaca la ausencia de una renta ciudadana como base para asegurar ingresos básicos a toda la población. Cerca de 14 países han puesto en marcha transferencias emergentes en 2020 que han duplicado el gasto social en este rubro: de 0.35% del PIB a 0.70%, de acuerdo a CEPAL. Muy distinta sería la situación de los hogares vulnerables si hubiera una renta ciudadana garantizada como derecho básico.

El boom exportador de materias primas tuvo su espejismo fiscal incrustado: el acceso a recursos fiscales más fáciles políticamente (impuestos a las exportaciones) que los impuestos sobre la renta personal y empresarial, y sobre el patrimonio; la caída de los recursos de estas exportaciones paradójicamente ofrece la alternativa de reformas fiscales progresivas, con especial acento en el impuesto sobre la renta, el patrimonio y las utilidades bursátiles y financieras. En particular, el impuesto a las grandes fortunas sería una alternativa muy importante. Dice Thomas Piketty que en épocas de severas crisis (como las guerras, las pandemias) se abren oportunidades para cambio relevantes. Esta puede ser la oportunidad de abrir espacios políticos a coaliciones distributivas, en las que se incluyan rentas básicas e impuestos progresivos, en especial a las grandes fortunas pero también a las herencias y al impuesto sobre la renta, y a la eliminación de privilegios fiscales para los grandes contribuyentes (empresas).

Pongamos un ejemplo, en México el gobierno actual ha cobrado en este año cerca de 2,500 millones de dólares en adeudos de apenas un puñado de grandes contribuyentes que acostumbraban, además de pagar pocos impuestos, negociar sus deudas fiscales y recibir perdones fiscales (con diferentes instrumentos). Negociaban, hacían *lobby* con los gobiernos, y los gobiernos de turno les daban perdones fiscales. El gobierno actual señaló recientemente que sólo 15 grandes deudores tenían pendientes acumulados por 50,000 millones de pesos (aproximadamente 2,000 millones de dólares). Así, esta semana IBM acaba de saldar un adeudo de varios cientos de millones de pesos en deudas fiscales. Varios millones de dólares (alrededor de treinta). Es decir, esto es lo grave, había pocos impuestos y además perdones fiscales de esos pequeños impuestos, el colmo de la injusticia fiscal.

La anterior medida anunciada por Andrés Manuel López Obrador y pues-

ta en marcha efectivamente este año de la pandemia es muy positiva; sin embargo, ha cancelado la discusión de una reforma fiscal. Piensa, equivocadamente desde mi punto de vista, que bastará con la lucha contra la corrupción (efectivamente de gran importancia en México y que llega a varios puntos del PIB); la vieja deuda fiscal en México (impuestos progresivos, el ISR llega a un máximo de 35%) sigue vigente. México tiene una de las cargas fiscales más bajas del mundo, que apenas ronda 13-15% en los últimos años, frente al mediocre 23% de AL y al más fuerte 34% de la OCDE (datos de 2018). No hay debate público de relevancia sobre la reforma fiscal en México, salvo las propuestas de algunos grupos de académicos y de organizaciones civiles, que la proponen; el debate está restringido a la evaluación (positiva o negativa) del gobierno actual y su manejo de la pandemia y la crisis económica. Por ejemplo, en México el impuesto sobre la propiedad apenas representó 2% del total de ingresos fiscales en 2017, frente al 25% de los impuestos sobre los ingresos de las personas y 25% de los impuestos corporativos, de acuerdo a estudios de CEPAL. En términos generales, salvo ligeras modificaciones, continuará en México el problema fiscal con grandes deudas sociales y frenos especialmente a los gastos en salud (con un gasto público apenas cercano al 3% del PIB).

Durante la pandemia, hay signos muy desalentadores de incremento global de la desigualdad de la riqueza. Sólo en este año, las utilidades de tres grandes corporativos como VISA (sector financiero), Microsoft (sector digital) y Pfizer (sector farmacéutico) han aumentado entre 30 y 50%. OXFAM calculó que en pocos meses de 2020 el número de mil millonarios en la región latinoamericana creció en 8 y que la riqueza de estos milmillonarios se incrementó en 48,000 millones de dólares (equivalente a más de un tercio de los paquetes de rescate implementados en la región). Según Bernie Sanders, sólo entre marzo y agosto de 2020 aumentó en 731,000 millones de dólares la riqueza de los 467 multimillonarios más ricos de los EU.

**En torno al impacto sobre la gestión de la pandemia en los gobiernos latinoamericanos de la cercanía con EE.UU. y, en particular, con las políticas adoptadas por Trump al respecto. El caso del efecto de la proximidad de México con EE.UU. a nivel sanitario, migratorio y económico.**

En Estados Unidos ha primado la preferencia por los rescates a las empre-

sas; en México el gobierno se ha opuesto a esta medida a partir de la negativa experiencia del rescate financiero de 1994, llamado FOBAPROA, Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que en realidad fue un rescate a grandes deudores y al sector bancario; rescate que aún estamos pagando con nuestros impuestos, un cuarto de siglo después. Desafortunadamente el gobierno no ha implementado medidas más fuertes de apoyo a las PME, salvo pequeños créditos para las empresas pequeñas y micro.

Otras medidas de Estados Unidos, como el incremento de apoyo económico a los desempleados, impulsado por el Congreso, no ha impactado en México. Lo máximo que han hecho un millón de ahorradores es retirar fondos de su cuenta AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro) por el desempleo, equivalentes a una cantidad única de 200 dólares aproximadamente. No se ha modificado la ley para que puedan obtenerse más recursos, como fue el caso de Chile recientemente. Ni se han generado transferencias emergentes para estos desempleados.

Para terminar, quisiera centrarme en otro aspecto menos visible actualmente y más visible en otras coyunturas, pero que tiene una afectación de gran relevancia. Las revisiones a las políticas económicas de la región, tanto por las grandes evaluadoras de riesgo privadas, la mayor parte de ellas basadas en EE.UU., como por el propio gobierno de los EE.UU. Las evaluaciones de las políticas económicas. La vulnerabilidad de la región ante la financiarización vuelve más sensible este aspecto. ¿Por qué? Por las mediciones de márgenes de riesgo de las deudas nacionales. Argentina lo vivió de una manera muy impactante en los últimos años con este asunto de las mediciones de márgenes de riesgo. Y lo que conlleva a posibles aumentos en tasas de interés y de tipo de cambio. Los evaluadores privados y públicos de EE.UU. acentúan las presiones para las políticas económicas amigables con los mercados. Y cuestionan fácilmente propuestas como la reforma fiscal o como los incrementos en el gasto social. Y lo señalan como poco amigable con los mercados o como medidas “populistas”. Con una excepción reciente, en que algunas de estas instituciones demandan una atención especial al tema de la pandemia.

Desde mi punto de vista, tenemos una vulnerabilidad a la financiarización en América Latina que ha generado un problema mayor. ¿Cuál es el problema? La autocensura de algunos gobiernos para desarrollar nuevas políticas económicas. Como en el caso mexicano. ¿Autocensura en qué sentido?: “si proponemos una reforma fiscal a fondo me van a ‘castigar’ los mercados

(díganse estas evaluadoras privadas que son de gran peso internacional). Si generamos un gasto social muy importante en el rubro salud me van a castigar las evaluadoras, los mercados”. Entonces viene esta especie de autocensura y la autocensura para una reforma fiscal en el actual gobierno, en el caso mexicano, tiene entre sus fundamentos la supuesta necesidad de no poner nerviosos a los mercados. Un poco la idea: “la llegada de un gobierno de izquierda a México ya puso nerviosos a los mercados. No los pongamos más nerviosos”.

Dicho de otra manera, la censura a nuevas políticas económicas viene también de una autolimitación muy importante de los gobiernos de la región y, en el caso mexicano, eso es muy relevante. Muy relevante porque hace dos años se esperaba que, con los grandes márgenes de legitimidad del gobierno actual, hubiera una gran propuesta de reforma fiscal, hubiera una gran reforma del Estado social. Ha habido reformas, ha habido cuestiones muy importantes. Por ejemplo, se dio en términos de política económica un incremento del salario mínimo como no se había dado recientemente. Sin embargo, no se dio el paso para una reforma fiscal y no se han dado pasos para la unificación del sistema de salud en un sistema de salud universal. Sí hay una propuesta de universalización, pero no de unificación; allí habría importantes cambios. Por otra parte, tampoco se ha hecho una reforma del sistema de pensiones muy relevante, sino que la reforma que se va a hacer de pensiones es una reforma más de carácter paramétrico y no una reforma profunda. Buena parte de estas ausencias se debe a autocensura en las políticas económicas. Este es uno de los impactos, impactos que son poco visibles, pero relevantes.

FOTO DE AHMED AKACHA EN PEXELS



Cierre del  
Ciclo entrevistas

# Cierre del ciclo de entrevistas “COVID-19, Desigualdad y Políticas Públicas Distributivas”

---

Roxana Mazzola, Pablo Vommaro y Svenja Blanke

## Roxana Mazzola

Es preciso iniciar el cierre del ciclo de entrevistas “COVID-19, Desigualdad y Políticas Públicas Distributivas” recordando que el mismo ha sido organizado por FLACSO (desde el Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas), junto con CLACSO y con la Fundación Friedrich Ebert con sede en Argentina. Era muy importante tener estas instancias de encuentro en las cuales podamos debatir sobre una agenda, que es central para la región latinoamericana y para nuestra región en particular, vinculada a priorizar las desigualdades en sus múltiples dimensiones. Esto es, abordar las desigualdades, sobre todo, en lo que tiene que ver con la concentración económica –y no solo en lo relacionado con la pobreza, con las carencias que presenta la población–, de modo tal que pudiéramos situarnos en el marco de una agenda mucho más amplia de discusión.

A lo largo de las diversas entrevistas que fuimos realizando a referentes como Bernardo Kliksberg, Juan Grabois del Movimiento de Trabajadores Excluidos, a especialistas académicos, como Gabriel Kessler y Rubén Lo Vuolo, o a diferentes actores más estatales, como el ministro de OO.PP., Gabriel Katopodis, o la vicejefa de Gabinete de Ministros, Cecilia Todesca, lo que tratamos de situar es parte de esta agenda. Asimismo, tratamos de incidir sobre cómo

tenemos que pensar agendas nuevas que hay en la región latinoamericana con retos nuevos ligados a diversas agendas. A la agenda de los cuidados, a la agenda de la infraestructura de cuidados, a la agenda de la sustentabilidad y la economía popular, a la agenda de la concentración de la riqueza, entre otras agendas más persistentes en políticas públicas, como la que tiene que ver con la estructura social tan heterogénea de la región y con las problemáticas de la exclusión laboral por parte de la población. Todo ello en una región que tiene como marca distintiva la desigualdad. Hemos tratado de aportar en estas agendas. Para el Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas es un *métier* analizar qué tipo de políticas públicas se deben hacer para incidir sobre estas agendas, para ayudar y aportar a la interrelación entre lo que los Estados hacen y lo que los diagnósticos muchas veces plantean. Por todo ello, manifiesto el profundo agradecimiento por el acompañamiento en este recorrido, que esperamos haya sido un aporte.

## **Svenja Blanke**

Este ciclo puso en el centro del debate tanto la desigualdad como las posibles políticas públicas para luchar contra ella, para contrarrestarla. Lo ha hecho con un enfoque especial en la actualidad de la pandemia, que generó nuevos desafíos y desnudó, de cierta forma, problemas estructurales en Argentina, pero también en la región de América Latina. Por ello el ciclo no solamente quiso mirar a la situación en Argentina, sino también poner en la mesa los problemas de la desigualdad en la región en general. Es ese uno de los temas que interesa mucho en la FES, una organización que trata de promover la justicia social y la democracia en la Argentina como también en toda la región y en todo el mundo.

Lo que este ciclo quiso lograr, a través de sus entrevistas, de sus diálogos, fue llevar la política –en un sentido amplio: representantes de la política, de gobiernos, pero también de la sociedad civil, de diversas organizaciones– a la academia y la academia a la política. Porque necesitamos estos diálogos entre investigadores que ponen mucho énfasis en ciertos temas y generan nuevas informaciones y nuevos análisis. Y al mismo tiempo, precisamos vincular tales diálogos con la política y con nuevas ideas que necesita la región, que necesita Argentina para lograr una mayor igualdad. Decididamente, ello puede

lograrse con ese tipo de intercambios mucho mejor que sin tener debates e informaciones. En ese sentido, agradezco profundamente a los entrevistados y entrevistadas. Pero también agradezco, por un lado, a Roxana Mazzola, quien organizó y sostuvo todas estas entrevistas y, por otro lado, a FLACSO, así como a Pablo Vommaro y a CLACSO.

## **Pablo Vommaro**

Este ha sido un ciclo colaborativo, un ciclo que también expresa diversas articulaciones o diversas alianzas. Es un ciclo que articuló esfuerzos de FLACSO Argentina, de la FES y de CLACSO para abordar temáticas que son fundamentales en la coyuntura actual, pero también en una mirada de mediana duración, en la región. Es decir, cuestiones que tienen que ver no solo con las desigualdades, con la distribución de la renta, de los ingresos, en cuanto a fiscalidad, sino también con desigualdades multidimensionales e interseccionalizadas. Por eso, en este ciclo hubo abordaje desde diversas perspectivas de esta problemática de desigualdades y políticas públicas distributivas en el marco de la pandemia de COVID-19.

Hubo dimensiones vinculadas con lo territorial, con los movimientos sociales, con el género, con los cuidados, con estos trabajos sociales no remunerados y no reconocidos. Dimensiones vinculadas también con cuestiones de desarrollo, con cómo pensamos en el desarrollo de la región tanto en la actualidad como también en la pospandemia (o en los años venideros). En fin, diferentes dimensiones que fueron interseccionando este ciclo, que articula algo que para CLACSO, y sin duda para FLACSO y la FES, es muy importante: los diálogos y los puentes entre tres comunidades. La primera de ellas, la academia, las universidades, los científicos, especialistas y expertos; la segunda, decisores de política pública, hacedores de política pública, y la tercera, movimientos sociales, organizaciones sociales y territoriales. Desde CLACSO, pensamos que los saberes están en las tres comunidades, que la experiencia y la práctica está en la academia, está también en la política pública (de la cual hay mucho para aprender) y está, sin duda, en los movimientos sociales, que llevan a la práctica día a día y experimentan, viven, las situaciones de desigualdad y de desigual distribución en esta coyuntura, en la prepandemia. Es de esperar que esto mejore o se revierta en la pospandemia.

De este modo, las catorce entrevistas realizadas han sido un aprendizaje y



un diálogo con expertos de la región de diferentes países, con decisores de política pública y con algunos referentes de movimientos sociales argentinos y latinoamericanos. Porque esta mirada regional también enriquece y nutre estas experiencias. Desde CLACSO, saludamos este ciclo dispuestos para nuevos desafíos, iniciativas emergentes y diálogos innovadores como el que estamos construyendo.

---

## Sobre los autores

**Rosa María Ati Cañete Alonso** es investigadora asociada de FLACSO República Dominicana y actualmente se desempeña como Directora de Análisis de Pobreza, Desigualdades y Cultura Democrática del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Es autora de varios libros y tiene una amplia experiencia en diferentes organismos internacionales e instituciones, investigando y proponiendo políticas públicas vinculadas con las desigualdades y la captura del Estado. Su más reciente experiencia fue en Oxfam a nivel regional para América Latina y el Caribe, donde coordinó el programa y la campaña regional de lucha contra las desigualdades y en el que se realizó junto con CLACSO, OXFAM y la FES Colombia, una convocatoria de investigación acerca de la captura de los Estados por parte de las élites y las desigualdades.

**Karina Batthyány** es Secretaria Ejecutiva de CLACSO, doctora en Sociología y magíster en Desarrollo Regional y Local. Es profesora titular de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República en Uruguay. Asimismo, es autora de numerosas publicaciones, entre ellas: *Autonomía de las mujeres y la división sexual del trabajo en las familias*, *Las familias latinoamericanas interrogadas*, *El cuidado infantil en Uruguay y sus implicancias en términos de género*.

**Svenja Blanke** es Directora de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Argentina y de la revista Nueva Sociedad. Desde 2001 ha sido responsable de diferentes proyectos de la FES en América Latina, y entre 2014 a 2019 fue directora del Departamento de América Latina y el Caribe de la FES en Berlín, Alemania. Ha publicado artículos sobre diferentes temas relacionados con

América Latina en *The Americas*, Nueva Sociedad, Internationale Politik und Gesellschaft, Berliner Republik y Vorwärts. Estudió historia y ciencias políticas en la Universidad Libre de Berlín (Alemania), en la Universidad de Indiana (Bloomington, EE.UU.) y en la Universidad de Yale (EE.UU.). Tiene un doctorado en historia.

**Cecilia Todesca Bocco** es licenciada en Economía y magíster en Administración Pública. Posee una destacada trayectoria en relación con la gestión de las políticas económicas en el país y en el exterior. Se desempeña como vicejefa de Gabinete de Ministros de la Nación desde diciembre de 2019 hasta septiembre 2021. Actualmente ejerce el cargo de secretaria de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Argentina.

**Simone Cechini** es el Oficial superior de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con sede en Santiago de Chile. Cechini es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia (Italia), magíster en Comercio Internacional y Política de Inversión por la Universidad George Washington y magíster en Administración de Empresas por la Universidad Católica de Chile.

**Daniel García Delgado** es 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. Es investigador principal del CONICET, con sede en la FLACSO (Argentina). Es Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Ciencia Política de la FLACSO y Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador.

**Estela Díaz** es una militante sindical y feminista. Desde diciembre de 2019, se desempeña como Ministra de Mujeres, Estela Díaz es una militante sindical y feminista. Desde diciembre de 2019, se desempeña como Ministra de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a su trayectoria sindical, se destaca, entre otros cargos, su rol como Secretaría de Género de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

**María Julia Elioff** es coordinadora de proyectos en temas económicos y de Relaciones internacionales en la Fundación Friedrich Ebert en Argentina. Estudió economía en la Universidad del Sur y es docente en la Universidad de La Plata y de Buenos Aires en Economía y Género.

**Juan Grabois** es abogado, referente territorial y fundador tanto del Movimiento de Trabajadores Excluidos como de la UTEP (Unión de Trabajadores de la Economía Popular).

**Nadya Araujo Guimarães** nació en Brasil. Es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de São Paulo (USP), investigadora asociada a CEBRAP e integrante del Grupo de Trabajo CLACSO *Cuidados y Género*.

**Gabriel Katopodis** es Ministro de Obras Públicas de la Nación desde diciembre 2019 en la Argentina. Ha sido Intendente en el Municipio de General San Martín durante ocho años. También ha sido Presidente del FONCAP, vinculado al desarrollo de las microfinanzas dentro del país. Asimismo, se desempeñó como viceministro de Desarrollo Social dentro de la Provincia de Buenos Aires. Es abogado y un referente político y dirigente social con amplia experiencia en la gestión pública.

**Gabriel Kessler** es doctor en Sociología, investigador principal del CONICET y profesor en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y del IDAES en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es Premio Konex en Sociología y autor de numerosos libros, entre ellos: *La nueva pobreza en Argentina*, *Controversias de la desigualdad*, *El sentimiento de inseguridad* y, en coautoría con Gabriela Benza, *La ¿nueva? estructura social de América Latina*.

**Bernardo Kliksberg** es Asesor de más de 30 países. Asesor especial de ONU, BID, UNESCO, UNICEF, OIT, OEA y OPS entre otros organismos. Profesor Honorario, Profesor Emérito y Doctor Honoris Causa de numerosas universidades. Se graduó en cinco carreras universitarias, dos de ellas doctorados. Es Doctor en Ciencias Económicas, Doctor en Ciencias Administrativas, Licenciado en Sociología, Licenciado en Administración y Contador Público.

**Enrique Valencia Lomelí** es profesor, investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, México, e integrante del Grupo de Trabajo CLACSO *Pobreza y Políticas Sociales*. Se desempeña en diversos espacios y en diversas iniciativas y proyectos alrededor de temas vinculados con políticas públicas sociales, con desigualdades y con pobreza.

**Rubén Lo Vuolo** es economista, Director Académico e Investigador del CIE-PP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas). Posee una vasta trayectoria como investigador y también desarrollando diferentes publicaciones y libros vinculadas a las políticas públicas, la democracia, la distribución del ingreso y el crecimiento. Es uno de los grandes impulsores del tema del Ingreso ciudadano desde su desempeño como Presidente de la Red Argentina de Ingresos Ciudadanos.

**Roxana Mazzola** es Directora del Programa de Estudios sobre Desigualdades y Políticas del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO sede Argentina y Coordinadora Académica del Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas en la misma institución. Cuenta con más de 17 años de experiencia en la gestión pública en la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la provincia de Buenos Aires. Ha sido Directora General de Proyectos de Niñez Adolescencia, Juventud y Género de ANSES y se desempeña como Directora Nacional de Transparencia del Ministerio de Obras Públicas. Es licenciada en Ciencia Política de la UBA y magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA.

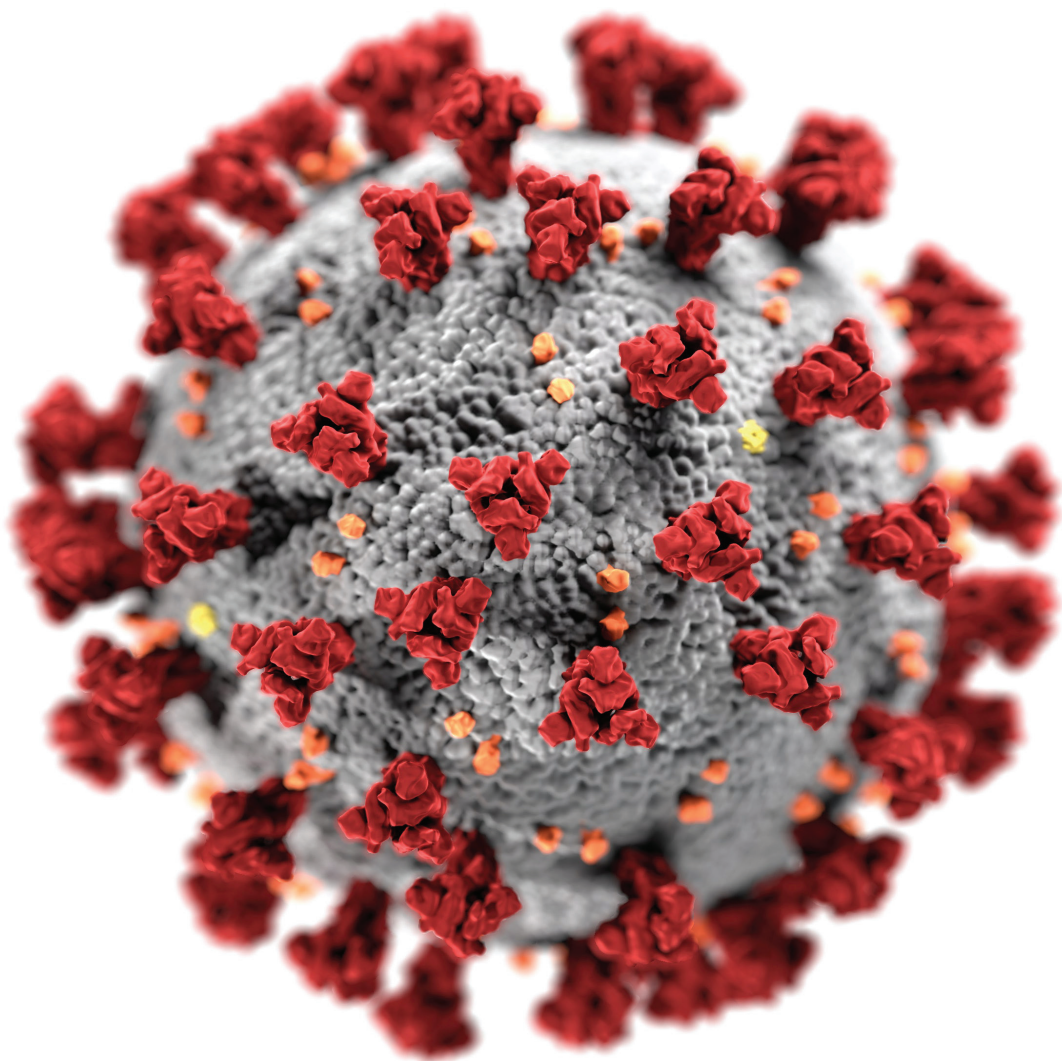
**Cecilia Checha Merchán** es Secretaria de Políticas y Diversidad en el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Feminista de gran trayectoria en Argentina. Ha centrado su labor en la defensa y labor de los derechos humanos, especialmente de las mujeres, y ha tenido varios cargos en la administración pública. Asimismo, fue Diputada de la Nación y también Diputada del PARLASUR. Autora de muchos libros sobre estos temas en los que enfoca su trabajo. Entre ellos #Ni una Menos, Desde los primeros años, educación en géneros para infancias más libres, Cecilia Merchán; Nadia Paola Fink Las Juanas Editoras, Editorial Chirimbote BS AS, 2016.

**Josefina Morales** nació en México, es economista, Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, actual integrante y ex coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Crisis y economía mundial” y profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas IEC de la UNAM (México).

**Luis Alberto Quevedo** es ex Director de la FLACSO Argentina e investigador del Área Comunicación y cultura de la FLACSO. También se desempeña como Profesor Titular Regular de la materia Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, donde fue Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación. Licenciado en Sociología y graduado en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de la Universidad de París, donde obtuvo la Maestría en Sociología.

**Arturo Trinelli** es Coordinador del Programa de Estudios sobre Desigualdades y Políticas del Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO sede Argentina. Se ha desempeñado en la gestión pública nacional en ENARSA, ANSES y la Superintendencia de Seguros de la Nación. Docente de la UBA, la FLACSO Argentina y la Universidad de José C. Paz. Se especializa en gestión y políticas públicas, recursos naturales (energía y minería) y acredita una importante experiencia como Tutor-Docente bajo la modalidad a distancia de numerosos cursos. Es licenciado y profesor de Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires.

**Pablo Vommaro** es Director de Investigación del CLACSO. Posdoctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Universidad Católica de Sao Paulo, Universidad de Manizales, CINDE, COLEF y CLACSO. Es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires FSOC/UBA. Es investigador del CONICET, Profesor de Historia –UBA. Co-coordina el Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes (GEPoJu, IIGG/UBA). Es Docente de las Facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Sociales de la UBA en los Departamentos de Ciencias de la Educación, Historia y Sociología y en el posgrado



ISBN 978-950-9379-86-2



9 789509 1379862



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**  
ARGENTINA



**CLACSO**