

ARGENTINA

**UNA AGENDA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA LOS GOBIERNOS  
Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES:  
CONSIDERACIONES A PARTIR DE  
LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS  
EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**



**Una agenda de políticas públicas para los gobiernos y los movimientos sociales:  
Consideraciones a partir de la pandemia y sus efectos en la República Argentina  
Plataforma Mercosur Social y Solidario**

**Texto elaborado por:** Mauro Moreno Role y Néstor Borri (Centro Nueva Tierra)

[www.mercosursocialsolidario.org](http://www.mercosursocialsolidario.org)  
[comunicacion@mercosursocialsolidario.org](mailto:comunicacion@mercosursocialsolidario.org)

Mayo de 2022

# 1.

## A modo de introducción

Un análisis que aborde la desigualdad en todas sus dimensiones constituye una empresa inacabable, más aún si partimos de las condiciones estructurales de desigualdad en nuestro país, como caracterización análoga a toda América Latina y el Caribe. El punto de partida de amplio consenso y conocimiento público es que la República Argentina vivió una triple crisis en los últimos cinco años: económica- financiera, social y sanitaria. Cuando el COVID-19 arrasó al mundo en el primer trimestre de 2020, el país ya había sido devastado en su tercer experimento neoliberal; que había destruido el tejido social y ampliado las desigualdades.

La experiencia del COVID-19 puso de manifiesto la trama productiva, el trabajo decente y el bienestar social que se había alcanzado en el período 2005-2012, y su descomposición posterior que afectó a una vasta proporción de la población; visible tanto en los indicadores sociales cuantitativos, así como en la percepción y vivencias cualitativas, en particular de los sectores de mayor vulnerabilidad. Es decir, una contextualización general de la realidad nacional nos permite afirmar como primer efecto de la pandemia la profundización de una crisis ya existente, la cual resultaba sumamente perjudicial para los sectores medios y bajos.

En segunda instancia, la pandemia y la crisis precedente expusieron que el abordaje de la desigualdad exige no solo un andamiaje sofisticado y diverso de políticas públicas destinadas a la redistribución (la cual es ineludible, pero ciertamente insuficiente); sino que además exige superar la perspectiva liberal de la desigualdad entendida como una mera agregación de personas con carencias de atributos económicos –empleo, recursos, ingresos–; abordando la desigualdad como categoría histórica y analítica que excede la categoría de clase social y atraviesa cuestiones de género, identidad étnica, nacionalidades, grupos etarios, entre otras.

El modelo de tradición igualitaria como excepción regional, de la cual se jactó durante muchos años la Argentina y a la cual tributan la mayor parte de los estudios sociológicos, refirió siempre a la existencia de una estructura distributiva más igualitaria que el resto de sus pares latinoamericanos des-

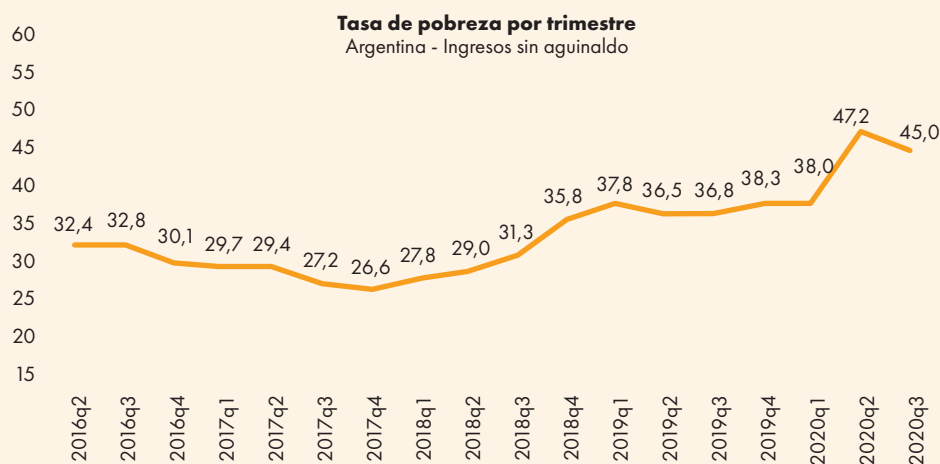
de la segunda mitad del Siglo XX. Esta estructura propició una movilidad ascendente de los sectores populares, específicamente a partir de la expansión de derechos laborales y una alta cobertura de la protección social. Sin embargo, no termina de expresar otro tipo de desigualdades históricas; tales como las desigualdades de género, identidad étnica, raza y distribución geográfica.

Si bien los gobiernos progresistas ampliaron derechos al calor del pleno empleo e incremento de derechos laborales, no lograron desanclar las desigualdades en la jerarquía que distribuyó reconocimiento y acceso a los recursos de acuerdo a pares dicotómicos; tales como mujer/varón, rural/urbano, centro del país/interior profundo, migrante interno/inmigrante europeo, indígena/criollo. A esta dualidad, el derrotero de la diversidad nacional y los procesos de exclusión social de los experimentos neoliberales se añadieron otras desigualdades y estigmas como mujer/LGBTI+, otros géneros/varón, migrantes de países vecinos/migrantes europeos, villero/barrios, planeros/trabajadores.

Si bien en el presente documento focalizaremos sobre la cuestión económica y social (ya que se trata de un factor transversal, que facilita la reproducción y profundización de otras desigualdades), nos parece relevante poner en consideración estas problemáticas para poder abordarlas en futuros análisis.

En síntesis, podemos decir que los conflictos por la desigualdad –a partir de esta tradición histórica y de las consecuencias que la pandemia– se manifiestan en dos ámbitos: en el ámbito de la justicia social (también denominada dimensión distributiva) y en la lucha por el reconocimiento igualitario, que afecta directamente a colectivos históricamente negados. En este segundo caso, el camino para lograr justicia social exige trabajar para el empoderamiento de igualdad de reconocimiento y una fuerte transformación cultural.

**Gráfico 1: Impacto del COVID-19 en el crecimiento de la pobreza**



## 2. Propuestas de políticas públicas

A partir de la contextualización realizada, nos parece importante pensar los desafíos concretos para las políticas públicas en torno al objetivo de reducir las desigualdades. Para ello, es necesario considerar su interseccionalidad e integralidad y, a su vez, avanzar en acuerdos programáticos más amplios y ambiciosos para combatir la tolerancia a la desigualdad, que se instaló en la Argentina a partir de la implementación de proyectos neoliberales y se agravó durante la pandemia del COVID-19.

Promover la igualdad no significa exclusivamente garantizar oportunidades, sino también resultados; las múltiples facetas y causas de la desigualdad generan una distribución final de recursos y oportunidades heterogénea, que termina por mermar la posibilidad de una mayor igualdad para la siguiente generación. Para lograr una sociedad igualitaria, es ineludible colocar al trabajo decente en el centro de un modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo.

Esto no es solo una tarea del Estado, sino que requiere una respuesta urgente y estructural, con la participación de los sindicatos, los movimientos de trabajadoras y trabajadores de la economía social; así como de las diversas expresiones del campo popular: movimientos sociales, de los pueblos originarios, afrodescendientes, campesinos, ambientalistas, estudiantiles, feministas, organizaciones religiosas, de las juventudes, de los derechos humanos, por la defensa de las víctimas de violencia, por la diversidad, productores de la economía popular y solidaria, de barrios populares, organizaciones por los derechos de migrantes, educadores y promotores del arte y la cultura, entre muchos otros.

Desde la dimensión de la redistribución y la justicia social, existe el consenso que para retornar a un modelo igualitario en la República Argentina el trabajo decente constituye el principal combustible para el dinamismo y desarrollo económico; así como el incremento y la mejora de la calidad de la inversión pública, la protección del empleo, la construcción de políticas destinadas a elevar los niveles salariales, las pensiones y jubilaciones, el aumento del consumo y la producción con una perspectiva sostenible y amigable con el ambiente, el combate a la pobreza estructural, y la reducción de las vulnerabilidades que reproducen la desigualdad.

En este punto, la igualdad requiere un cambio cultural que empodere a los colectivos castigados históricamente en la matriz de la desigualdad expresada tanto en la negación de derechos individuales como de derechos económicos, sociales, culturales y destrucción del ecosistema. En dicho sentido, no habrá justicia social si no encaramos una nueva relación holística que abandone la lógica antropocéntrica y pongamos en el núcleo del bienestar un modelo cosmocéntrico, que nos coloque como parte del planeta y desestime la acumulación de bienes como único paradigma de desarrollo social

Desde nuestra perspectiva, las políticas públicas deben asegurar el pleno empleo, fomentar a las economías populares y contribuir a la redistribución de la riqueza frente al efecto concentrador del mercado. Son necesarias políticas sociales, fiscales y monetarias soberanas para enfrentar los efectos que ha dejado la pandemia durante estos dos años. Se debe establecer un sistema de corresponsabilidades en el cual los actores económicos y corporativos de mayor peso deberán asumir mayores cargas y responsabilidades para superar los períodos de crisis.

Esto solo puede lograrse con un diálogo social institucionalizado, permanente y vinculante. El alto nivel de desigualdad está atacando la legitimidad del régimen democrático y empuja a la sociedad a un círculo de violencia simbólica y material que amenaza la convivencia, la paz y la fortaleza de las instituciones que componen la vida. Por ello, reducir la desigualdad es un requisito sine qua non para conservar y profundizar la democracia estableciendo una nueva relación entre trabajo, Estado, sociedad y ambiente.

El trabajo decente se constituye como un mecanismo para reducir las desigualdades, tanto en términos de acceso y concreción de derechos sociales; como también de empoderamiento de derechos civiles, políticos, ambientales, culturales y de acceso al hábitat, agua y saneamiento, salud y educación. Es fundamental lograr el empleo pleno y productivo, garantizando un trabajo decente para todos sin distinción de género, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad; así como la igualdad de remuneración por igual trabajo.

Por otra parte, el Estado debe garantizar servicios públicos de calidad y pleno acceso de la población para satisfacer sus necesidades básicas: derecho al agua, a la energía, un sistema de salud universal e integral, educación y seguridad; cuidados que son fundamentales para la reducción de las desigualdades en términos de oportunidades y resultados.

La creación de un modelo de desarrollo igualitario se debe articular con las políticas económicas, ambientales y sociales; implementando medidas basadas en un enfoque de derechos sustentado en el fortalecimiento de las instituciones, el diálogo social y un pacto social amplio, abarcativo y plural. Para ello, es necesario establecer la prioridad del trabajo decente y la inclusión de la economía popular. Esto requiere de políticas públicas de financiamiento, subsidios, estrategias de inversión colectivas y creación de fondos específicos para proyectos de la economía popular y solidaria; que prioricen la infraestructura, la asistencia técnica para planeamiento, gerencia y mercadeo de los productos y servicios (incluso en sus etapas iniciales).

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, resulta fundamental construir una normativa y políticas fiscales novedosas que apunten a gravar progresivamente las ganancias, la renta, el patrimonio, los altos ingresos y el consumo de lujo. Dada la alta elusión y evasión fiscal en la Argentina, se requieren mecanismos de extensión de la base del gravamen a otros tipos de ingresos actualmente exentos,

como rentas financieras, ganancias de capital, dividendos de acciones y ganancias extraordinarias; así como la implementación de impuestos especiales a los latifundios, herencias, empresas nacionales y sobre las actividades primario extractivas.

Las nuevas agendas de liberalización comercial y de inversiones, y acuerdos comerciales, tienen una naturaleza asimétrica, con efectos negativos sobre los sistemas productivos de la región; y son además instrumentos de absorción de mercados de los países y bloques desarrollados. Por ello, debemos denunciar los acuerdos comerciales como el entre la Unión Europea–Mercosur, y exigir el cumplimiento del principio de trato especial y diferenciado.

Por último, insistimos en la necesidad de abordar las causales de profundización de la desigualdad, vinculadas a las cuestiones de géneros, sexualidades, procedencias y distribuciones geográficas. Cualquiera de las políticas públicas que hemos mencionado no pueden obviar estas consideraciones, y realizar planes a través de los cuales evitar que estas temáticas terminen generando una ampliación de las brechas en torno a la igualdad.



# 3.

## Consideraciones finales

En función de lo expresado hasta aquí, consideramos centrales las políticas activas para la promoción del trabajo decente. Respecto a las mismas, creemos que deberían impulsar un triple enfoque:

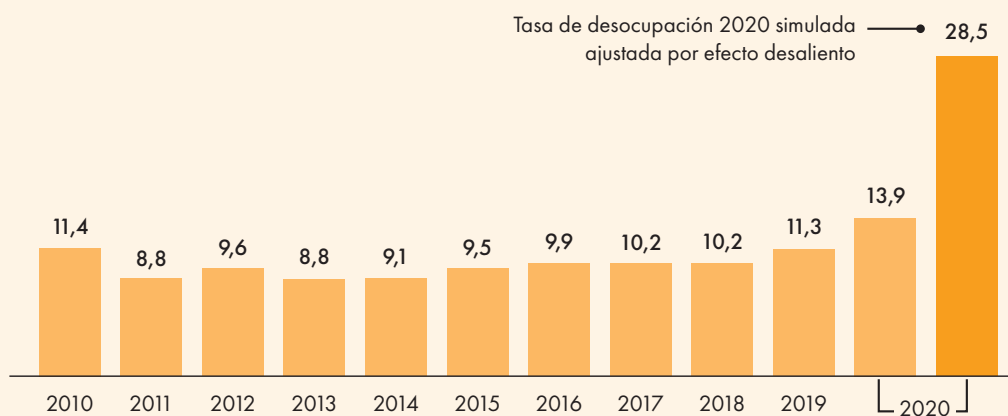
### **a) La centralidad del trabajo como mecanismo para la reducción de la desigualdad:**

Sin igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo, no puede haber igualdad de género ni entre los distintos grupos de la sociedad. Si no se formaliza la economía informal, no se puede acceder al trabajo decente. Si no se produce un incremento de la productividad (así como la mejora de las competencias profesionales y el trabajo decente), no puede haber una convergencia ascendente. Un modelo de desarrollo sostenible que auspicie la reducción sistémica de la desigualdad requiere, entonces, recentrar el trabajo como ordenador social y como garante de derechos de protección social y de inclusión ciudadana.

### **b) Ampliar la cobertura y las equidades en un sistema de protección social integrado:**

En la crisis actual, la falta o la insuficiencia de protección social de la salud ha sido uno de los déficits más graves. La falta de protección social significa también que muchos trabajadores y trabajadoras no reciben indemnización en caso de accidente laboral o enfermedad, y sus familias tampoco. Los trabajadores con contratos temporales, con relaciones laborales multipartitas, autónomos y de la economía social, se enfrentan a mayores dificultades para ejercer sus derechos a la libertad sindical y de asociación; y lograr el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación



**Gráfico 2: Impacto del COVID-19 en el crecimiento del desempleo**

Nota: A los fines de la comparación histórica los datos de la EDSA 2020 deben ser considerados con reserva debido a los cambios metodológicos introducidos en el contexto de pandemia COVID-19

colectiva. Hemos analizado cómo el amplio pero segmentado sistema de protección social en Argentina constituye un punto de partida que permite un escenario de paz social, pero no es suficiente para garantizar la igualdad; por eso abogamos por un sistema universal, sustentable y solidario de protección social.

### c) Reducción de las desigualdades tras el COVID-19:


El diálogo social mediante la negociación colectiva cumplió una función importante en la concepción y aplicación de medidas destinadas a hacer frente a la crisis y proteger a grupos en situación de vulnerabilidad. Por ello, es necesario que estas instituciones sean reforzadas y ampliadas en los tópicos de derechos, concretando así un modelo igualitario de desarrollo sostenible.


## Referencias bibliográficas


- ASSUSA, G. y KESSLER, G. *¿Percibimos la desigualdad “realmente existente” en América Latina?* Revista Nueva Sociedad. No 293, mayo-junio de 2021.
- ATKINSON, A. *Inequality. What Can Be Done?* Nueva York: Harvard University Press. 2015
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. LC.L/4056/Rev.1, Santiago de Chile. 2016
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. 2016
- DORNA, Guadalupe; GOYTIA, Cynthia y CRISTINI, Marcela. *Urban Planning: Impacts of Land Market Regulation and Housing Affordability. Buenos Aires Case Study Phase I and Phase II*. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires. 2017.
- GONZÁLEZ, M. & RUGGIRELLO, H. (2021). *La desigualdad en Argentina cómo resultado del experimento neoliberal y la pandemia de Covid-19*. Plataforma PAMPA 2030.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Las desigualdades y el mundo del trabajo. Informe para la 109ª Conferencia Internacional del Trabajo*. Disponible en ILC.109/IV/Puntos para la discusión: Las desigualdades y el mundo del trabajo: Puntos propuestos para la discusión (ilo.org). 2021
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Recomendación 202 Sobre Pisos de Protección Social* (ilo.org). 2012
- REYGADAS, Luis. *Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional*. Política y Cultura. 2004



[www.mercosursocialsolidario.org](http://www.mercosursocialsolidario.org)

 Plataforma Mercosur Social y Solidario

 @MercosurSocial

 @MercosurSocial