

SALIR DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA CRISIS DEL EMPLEO DEMANDA UN CAMBIO DE RUMBO SISTÉMICO

LOS AUTORES ANALIZAN EL MODELO CAPITALISTA ARGENTINO EN RELACIÓN A SUS POSIBILIDADES PARA EL DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO Y EN EL MARCO DE LA CRISIS ORIGINADA Y AGRAVADA POR EL COVID-19.



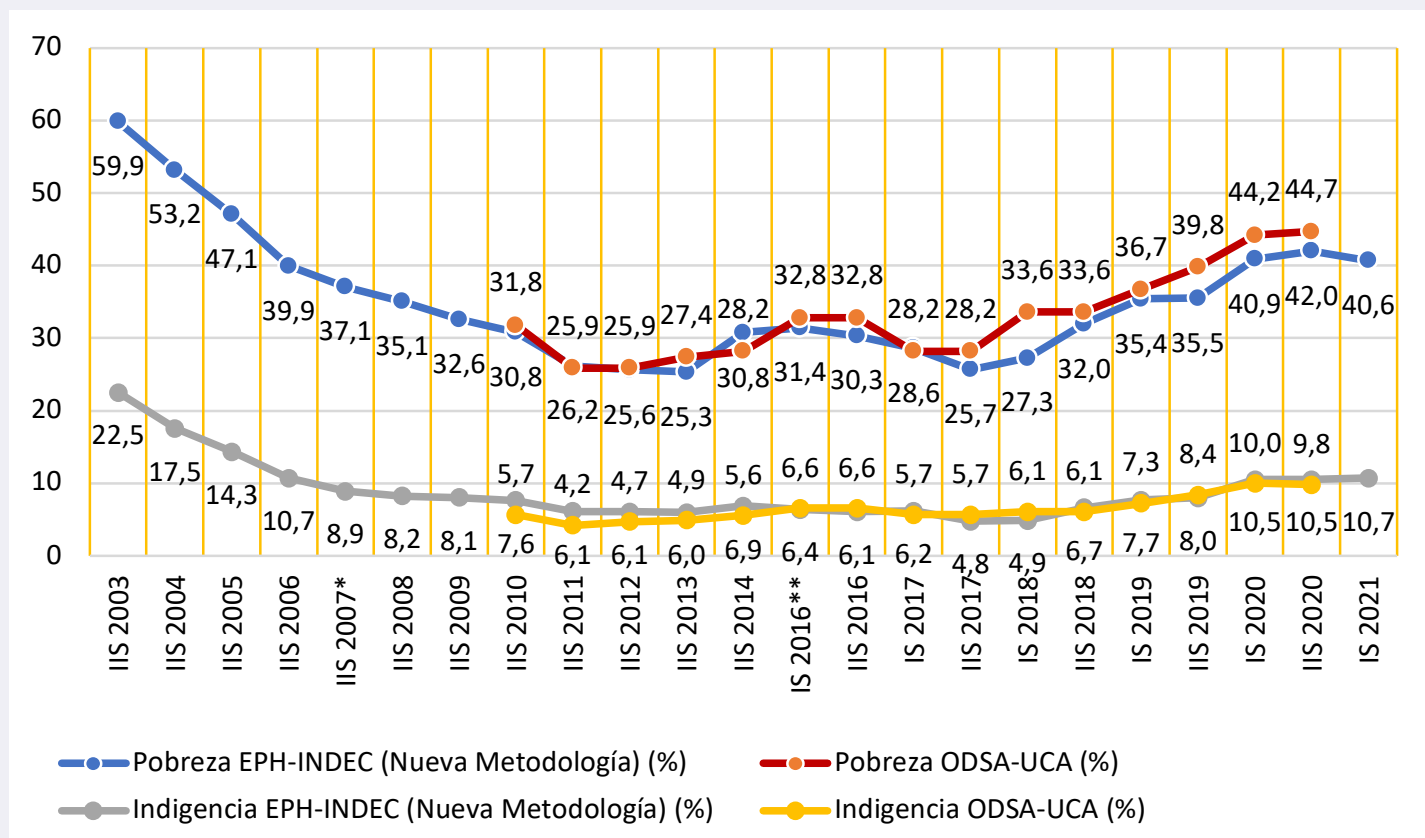
por **AGUSTÍN SALVIA**. *Sociólogo (Universidad Nacional Autónoma de México). Doctor en Ciencias Sociales (Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México). Investigador del CONICET. Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Investigador jefe del Observatorio de la Deuda Social (UCA).*

por **EDUARDO DONZA**. *Sociólogo. Magister en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Investigador del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de La Matanza.*

La superación de la pobreza, la generación de trabajo digno y la disminución de la desigualdad continúan siendo deudas pendientes en la Argentina de las últimas décadas y constituyen una parte importante y ordenadora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). El Estado argentino ha adherido y ratificado en diferentes oportunidades su compromiso con la Agenda 2030. Sin embargo, los logros necesarios para su cumplimiento no parecen ser parte de un futuro próximo. La crisis económica-sanitaria generada por el Covid-19 se sumó a una situación que ya era particularmente compleja y delicada, como resultado de una década de estancamiento y una etapa previa de recesión e inflación. La pandemia, además de haber generado la pérdida material de decenas de miles de vidas, tuvo un nuevo impacto regresivo a nivel socioeconómico, afectando

los medios de vida y el bienestar presente y futuro de millones de ciudadanos y de las nuevas generaciones. La reconstrucción de una serie de pobreza con una misma metodología usando datos del INDEC (2021) y del ODSA-UCA (Salvia, Bonfiglio y Robles; 2021) muestra que las tasas actuales (primer semestre de 2021) de indigencia y de pobreza (10,7% y 40,6%, respectivamente) son similares a los años posteriores a la crisis 2001-2002 (2004-2005) (Figura 1) Sin embargo, en aquel momento el proceso era virtuoso en materia de inclusión; en la actualidad, todavía no está claro cuándo se tocará fondo. Y no es un dato menor señalar que en términos absolutos existen 6 millones más de pobres que hace 15 años. Es cierto que sin los programas de protección social de la última década, así como los introducidos bajo la pandemia, la situación sería mucho peor (no menos de 18% de indigentes y más de 50% de pobres).

Figura 1: Serie histórica de las tasas de indigencia y de pobreza urbana según la nueva metodología del INDEC, con datos de la EPH-INDEC y de la EDSA-UCA (2003-2021)



Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina-UCA, estimaciones propias con base en datos de la EPH-INDEC y EDSA-UCA.

Pero los datos de pobreza por ingresos son apenas la temperatura que registra el termómetro. En las entrañas de ese indicador discurre el deterioro constante de las capacidades de desarrollo humano y de integración social de millones de personas. La inseguridad alimentaria, el hacinamiento, el desempleo, la precariedad, o peor aún, la inactividad forzada, la inseguridad, el ingreso que no alcanza ni siquiera para vivir al día, las deudas impagas, la ignorancia sin escuelas, la enfermedad sin salud, la depresión, la ansiedad, el sentimiento de fracaso, la falta de horizonte, y podríamos seguir, son algunas de las manifestaciones de una pobreza estructural creciente.

La evidencia muestra que luego de cada crisis la desigualdad sistémica implícita en estos padecimientos se agrava. ¿Por qué el futuro post Covid-19 debería ser diferente? Por el contrario, la realidad está mostrando que en el futuro próximo la sociedad argentina no solo será más empobrecida sino también más desigual, sumando una nueva capa de población excedente a su debilitada matriz de integración social.

Si bien cabe dudar de las proyecciones econométricas, ellas logran muchas veces ilustrar situaciones complejas. Según un ejercicio propio sobre la proyección de pobreza futura bajo diferentes escenarios de crecimiento, manteniendo los parámetros económicos prepandemia en materia de elasticidad empleo/producto, salario real y distribución del ingreso, a una tasa promedio de crecimiento de 2% anual, recién en 20 años lograríamos bajar al 25% de pobreza que teníamos en 2012 o 2017. Pero incluso en ese caso, el mero crecimiento no es suficiente. El modo en que se distribuyen los medios de trabajo que crean riqueza constituye el principal mecanismo de distribución del ingreso.

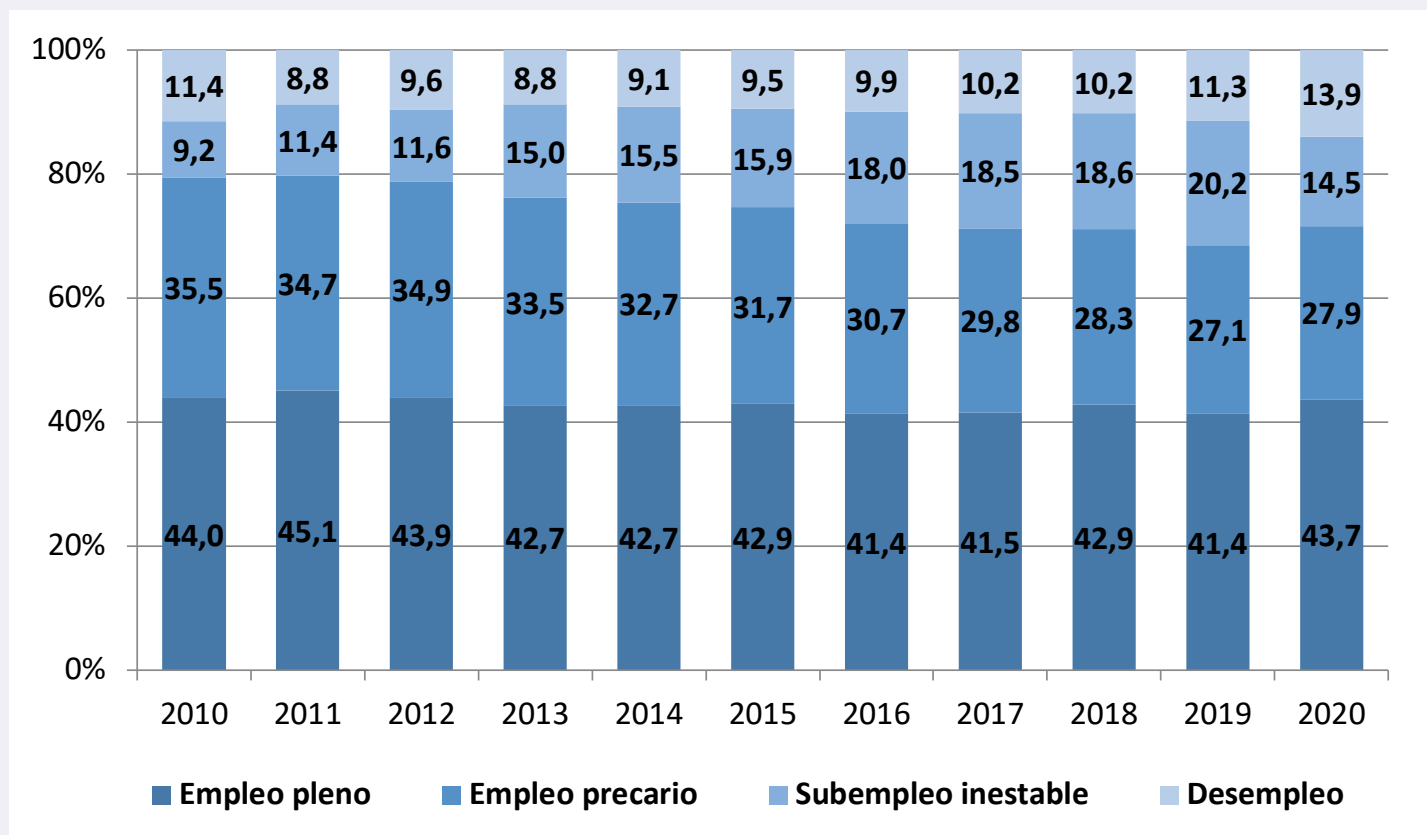
En nuestro país, la crisis de empleo que impone la pandemia se monta sobre una estructura social del trabajo fuertemente segmentada y precarizada, en tanto que los distintos programas políticos vigentes durante las últimas décadas han fracasado en poner en marcha un modelo de desarrollo fundado en la difusión del progreso científico-tecnológico y en la utilización incremental del trabajo humano. En consecuencia, nuestra matriz

socio-productiva se hace cada vez más heterogénea, desigual y polarizada.

Los estudios muestran que el mundo del trabajo informal o desempleo involuntario –incluida la llamada economía popular– ocupaba antes del Covid-19 a no menos del 40% de la fuerza de trabajo a nivel urbano nacional (Donza, Poy y Salvia, 2021). En la última década, es evidente la persistencia de la precariedad en el mercado del trabajo. Se puede considerar que la dinámica económica y las políticas públicas implementadas no fueron lo suficientemente eficientes en la generación y sustentación de empleo de calidad. Entre 2010 y 2020, la proporción de subempleos inestables pasó de 9,2% a 14,5% de la población económicamente activa. Este fuerte incremento, originado principalmente por las políticas contracíclicas de generación de trabajos vinculados a un mercado interno de consumo de bajos ingresos, por el autoempleo de subsistencia y por las changas; se da en un contexto de persistente falta de inversión productiva y de ausencia de creación de empleo pleno.

Entre 2019 y 2020, la disminución de la actividad en el contexto de la crisis económica-sanitaria impactó en una disminución de la cantidad de empleos de menor calidad generándose, por lo tanto, un incremento relativo del empleo pleno de derechos, del 41,4% al 43,7% de la población económicamente activa de 18 años y más. De manera similar, el empleo precario (ausencia de participación en la seguridad social con continuidad laboral) disminuyó levemente su participación en el total de población activa. Al final del período, un 27,9% de los activos se resignaron a un empleo precario. En todo el período 2010-2020 la proporción de activos desocupados presenta valores elevados. Esto se agrava en 2020 por la pérdida de puestos de trabajo en el escenario de Covid-19 pero no con la gravedad que se hubiera presentado si no se generaba el efecto desaliento en la búsqueda de empleo, la desocupación se incrementó a un 13,9% de los activos (Figura 2). Se estima que de no haberse generado este efecto desaliento y si se hubiese mantenido el nivel de participación en el mercado de trabajo, la desocupación se habría incrementado a niveles cercanos al 28,5 por ciento.

Figura 2: Composición de la población económicamente activa. Área urbana relevada por la EDSA. 2010-2020.
En porcentaje de la población económicamente activa de 18 años y más



Fuente: EDSA Bicentenario (2010-2016) – EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Desde una perspectiva histórica se observa que el sendero seguido por el patrón de modernización argentino confirma la tesis de que bajo el actual modelo de acumulación poco o nada puede hacerse sin una adecuada resolución de las condiciones externas de aislamiento regional y de subordinación financiera; e internas, en materia de heterogeneidad estructural y selectividad regresiva de las políticas de distribución del ingreso y de la riqueza acumulada. No menos relevante resulta evidenciar que este hecho ha ocurrido tanto bajo políticas “promercado” como bajo políticas “proestado”, con tipo de cambio alto o tipo de cambio devaluado, en condiciones de crisis económica como de expansión económica, etc. Es evidente que ninguna de las opciones polares aplicadas ha sido capaz de resolver la inclusión de la marginalidad estructural que alimenta a los excedentes absolutos de población al modelo del capitalismo periférico actual. En definitiva, al menos el problema al que nos enfrentamos no parece devenir del campo “simbólico” sino “estructural”: el desarrollo capitalista argentino se organiza bajo patrones de concentración y distribución del ingreso que hacen imposible que

el conjunto de su población pueda participar de manera plena del desarrollo económico y de la vida social. Las consecuencias directas de estos procesos se hacen visibles a través de dos fenómenos relevantes para la sociedad argentina: a) el desarrollo de una marginalidad económica asociada a un aumento de excedentes absolutos de una población excluida de todo progreso, y b) la proliferación de estrategias, planes, programas y acciones en materia de política social centralmente orientada a proveer de una transferencia monetaria de ingresos hacia los sectores más vulnerables. En este marco, la masa marginal (Nun, 1969) asistida de manera permanente y creciente por los programas sociales se ha constituido en componente tan indeseado como necesario para la estabilidad económica, social y política. Bajo este contexto, un hecho relativamente novedoso se describe a partir de que los excedentes de población encuentran en las políticas sociales un extenso mercado de subsistencia asociado a reglas de intercambio político-institucional. En este sentido, el Estado es cada vez más receptivo a las demandas de subsistencia y autonomía de las economías de la pobreza, siendo cada

vez menos eficiente en cuanto a arbitrar en los conflictos que los propios actores plantean. De tal manera, lo nuevo de la actual matriz social y política no parecen ser los nuevos movimientos sociales, sino la creciente legitimación e institucionalización que logra –a través del accionar de los propios reclamadores– el derecho a un trabajo informal, precario y no registrado, de mantenerse en la pobreza y a ser pobre de otros derechos, a vivir en la marginalidad económica y política, a competir por beneficios o compensaciones especiales, a obtener tales beneficios en tanto se sigan las reglas de la negociación legal y el confinamiento inofensivo.

Es este el momento de dejar de poner energías en dilemas y estrategias que buscan tan solo aliviar los efectos de problemas cruciales. Se hace urgente ocuparse de resolver las fallas estructurales de un modelo capitalista nativo que el Covid-19 agrava y desnuda. La inclusión plena, presente y futura, de la parte más empobrecida de la sociedad demanda superar las falsas dicotomías para hacer posible una nueva generación de acciones políticas orientadas a lograr una distribución más justa de las

capacidades de desarrollo social. En este marco, cabe poner en marcha un programa de estabilización, crecimiento y desarrollo social y ambientalmente sustentable y, como parte de este, cabe poner en debate el segmentado sistema de la seguridad social, el cual –además de encontrarse en estado crítico– solo reserva para la sociedad de los excluidos estructurales los llamados programas de protección social, cuya principal función es subsidiar la economía familiar de la pobreza.

La situación actual de la Argentina se agravó por efecto de la pandemia, pero desde hace décadas ya presentaba problemáticas recurrentes e irresueltas. Extensos períodos de descalce entre los gastos que necesita realizar el Estado y los ingresos impositivos, la aceptación de políticas de emisión monetaria o de endeudamiento con el fin de buscar una salida, el aumento de los requerimientos de divisas como consecuencia del proceso de sustitución de importaciones y de globalización, la imposibilidad de articular los requerimientos del mercado interno y del mercado externo por medio de una óptima cotización del tipo de cambio, la imposibilidad de sostener un círculo virtuoso de crecimiento del producto-creación de puestos de trabajo-generación de empleos de calidad, las escasas inversiones genuinas y la elevada inflación, son algunos de los reiterados problemas sin solución. A esto se le suman factores de desconfianza en las instituciones y en la moneda, por lo que se consolida un contexto de incertidumbre generalizada. La ausencia de políticas de Estado que apunten a la producción y al trabajo, consensuadas y avaladas por los actores políticos, empresariales, formadores de precios, inversores, sindicales, representantes de organizaciones de bases, desarrolladas en función del conocimiento del sistema científico-tecnológico-universitario, impide un desarrollo sostenido que aproveche las potencialidades naturales y humanas de nuestro país.

Mientras no se logren estos objetivos es necesario repensar los sistemas de protección social, no solo en función de su adecuada universalización, sino también sabiendo que los mercados no estarán en condiciones de absorber a los viejos y nuevos excedentes de población que demandan una fuente de trabajo. No ya para que los sectores “descartados” sean serenados en sus demandas a través de programas asistenciales, sino para incorporarlos de manera plena a un proyecto de desarrollo sostenible, con plenos derechos económicos, sociales y ciudadanos. No como una nueva estrategia focalizada de asistencia pública, sino en el marco del derecho universal a un trabajo digno de última instancia, el cual reconozca las necesidades de una población que –en el marco de la llamada economía social o solidaria– queda afuera o es marginalizada por el mundo del empleo de la economía formal.

La idea fuerza es potente: los sistemas de seguridad social deberían incluir entre sus funciones el objetivo explícito de prevenir y reducir el desempleo, la precariedad y marginalidad laboral, brindando a quienes lo demanden un empleo decente a cambio de un salario mínimo legal. Actualmente, con esta misma perspectiva, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) propone como estrategia global frente a la crisis del empleo una garantía de trabajo universal que comprenda los derechos fundamentales de los trabajadores: un salario vital adecuado, límites a las horas de labor, y sistemas que garanticen la seguridad y la salud en el trabajo. Constituyéndose un piso de protección que puede mejorarse a través de convenios colectivos o de legislación en el marco de un necesario diálogo social.

Un sistema de este tipo debe garantizar que la remuneración justa esté directamente vinculada a un trabajo productivo o de utilidad social, o a mejorar las condiciones de su empleabilidad en el mercado. Para muchos trabajadores, la ampliación de la protección laboral proporciona una vía de transición del empleo informal al formal. Junto con el piso de protección social, un sistema de este tipo ofrece una garantía de bienestar en el trabajo e impulsa medidas más contundentes para combatir la pobreza. Este tipo de nuevo régimen social refuerza la relación de trabajo y, al mismo tiempo, amplía el alcance de la protección más allá de esa relación.

En términos instrumentales, corresponde proyectar que todas las formas de trabajo de la economía social accedan a un salario mínimo garantizado, al mismo tiempo que todo desocupado que demande un empleo acceda a esta forma de trabajo y remuneración. Para ello, miles de organizaciones de la sociedad civil, así como múltiples organismos públicos –nacionales, provinciales o municipales–, deberían encargarse de proyectar, organizar y desarrollar estos trabajos de interés social, convergiendo en esto las distintas iniciativas nacionales, provinciales o municipales existentes, sean instituciones públicas u organizaciones de la

sociedad civil. Por otra parte, sería primordial orientar y estimular el reconocimiento de la solidaridad social como un trabajo. Por ejemplo, son trabajos que merecen un reconocimiento y valoración como tales la atención de personas, el saneamiento ambiental, el cuidado a niños o personas mayores, trabajos recreativos, o el mantenimiento del espacio público. Asociado a estos trabajos también es necesario orientar parte del sistema de formación profesional para las nuevas formas de trabajo. Frente a las altas tasas de inactividad forzadas, desempleo, precariedad e informalidad laboral, en un contexto de mayor desarticulación de la estructura socio-productiva, cabe imaginar una salida de este declive estructural orientando recursos hacia la redefinición –con ampliación– del sistema de la seguridad social: ampliar el piso de inclusión social a través de garantizar un trabajo digno de última instancia a todo aquel que lo necesita y demande. Esta institución no solo generaría un salario digno constitucional, sino también instancias de prestaciones de políticas públicas que colaboren en reducir la pobreza, incrementar la productividad, aumentar la cooperación y orientar la comercialización de los trabajadores informales. Estas medidas podrían disminuir la pobreza y la desigualdad mientras se consolidan, a mediano y largo plazo, las políticas de Estado consensuadas entre los actores de la producción y el trabajo para lograr un desarrollo social integral sostenible, fundado en reglas macroeconómicas y distributivas más equilibradas.

Nuestro país debe afrontar el reto de reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad social en un contexto nacional y mundial más complejo. La Agenda 2030 de los ODS constituye una guía fundada en derechos, los cuales deben ser garantizados. Solo coaliciones políticas robustas, políticas de Estado eficientes, mejores y más justos acuerdos distributivos y profundas reformas estructurales que potencien la inversión, el conocimiento y la producción de riqueza a través del trabajo harán posible un destino distinto del presente.





Referencias

- Donza, E.; S. Poy y A. Salvia (2021). "Efectos de la pandemia Covid-19 sobre la dinámica del trabajo en la Argentina urbana. Una mirada crítica sobre el impacto heterogéneo del actual escenario tras una década de estancamiento económico (2010-2020)". Documento Estadístico-Barómetro de la Deuda Social Argentina - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- INDEC (2021). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2021. Condiciones de vida Vol. 5, N°13. INDEC. Buenos Aires.
- Nun, J. (1969). "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". Revista Mexicana de Sociología, Vol. 5, N° 2. México: UNAM.
- OIT (2019). Trabajar para un futuro más prometedor - Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- ONU (2015). Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Sexagésimo noveno período de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas. Ginebra.
- Salvia, A.; J. Bonfiglio y R. Robles (2021). "Efectos de la pandemia Covid-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana. Una mirada multidimensional acerca del impacto heterogéneo de la crisis tras una década de estancamiento económico (2010-2020)". Documento Estadístico - Barómetro de la Deuda Social Argentina - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA.