

NÚMERO 31, EQUIPO EDITORIAL

Director de la revista

MARTIN UNZUÉ, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2369-7563](https://orcid.org/0000-0002-2369-7563)

Comité Editor

JAVIER AUYERO, UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-5387-2812](https://orcid.org/0000-0001-5387-2812)

ALEJANDRO CAPRIATI, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-8204-6878](https://orcid.org/0000-0001-8204-6878)

ANA ESTHER CECEÑA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-2498-7471](https://orcid.org/0000-0003-2498-7471)

EDUARDO CHÁVEZ MOLINA, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-8467-0930](https://orcid.org/0000-0001-8467-0930)

MARCELA CROVETTO, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-4415-439X](https://orcid.org/0000-0002-4415-439X)

CLAUDIA DANANI, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0003-6959-6834](https://orcid.org/0009-0003-6959-6834)

CORA GAMARNIK, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-0128-5453](https://orcid.org/0000-0002-0128-5453)

LILIANA FINDLING, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-4162-9249](https://orcid.org/0000-0002-4162-9249)

HENRY GIROUX, UNIVERSITY OF MAC MASTER, CANADÁ
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-1637-9142](https://orcid.org/0000-0003-1637-9142)

DENIS MERKLEN, UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE, ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES SOCIALES, FRANCE

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-3578-121X](https://orcid.org/0000-0002-3578-121X)

JOSÉ VICENTE TAVARES DOS SANTOS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, BRAZIL

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-8410-5085](https://orcid.org/0000-0001-8410-5085)

MASSIMO MODONESI, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6188-0019](https://orcid.org/0000-0002-6188-0019)

DIEGO FERNÁNDEZ PEYCHAUX, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-0403-7332](https://orcid.org/0000-0002-0403-7332)

JULIANA MARCÚS, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-8525-3124](https://orcid.org/0000-0002-8525-3124)

EMIR SADER, UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO / UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, BRAZIL

[HTTPS://ES.WIKIPEDIA.ORG/WIKI/EMIR_SADER](https://es.wikipedia.org/wiki/Emir_Sader)

DAVID SNOW, UNIVERSITY OF CALIFORNIA, IRVINE, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

[HTTPS://EN.WIKIPEDIA.ORG/WIKI/DAVID_A._SNOW](https://en.wikipedia.org/wiki/David_A._Snow)

AGUSTINA SÚNICO, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI, ARGENTINA

[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0002-3392-4587](https://orcid.org/0009-0002-3392-4587)

LUIS TAPIA, UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS, BOLIVIA

[HTTPS://CIDES.UMSA.BO/INDEX.PHP/COMPONENT/SPPAGEBUILDER/?VIEW=PAGE&ID=30](https://cides.umsa.bo/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=30)

NÚMERO 31

EDITORIAL

Presentamos aquí el número 31 de *Argumentos. Revista de crítica social*, correspondiente a los meses de septiembre de 2024 a abril de 2025.

A casi un año y medio de inicio del nuevo gobierno libertario que asumió en diciembre de 2023, este número llega nuevamente en un contexto de fuerte desfinanciamiento de la ciencia argentina. El CONICET tiene sin ingresar a dos cohortes de investigadores/as correspondientes a los años 2022 y 2023. Sus proyectos de investigación PIP están en una indefinición preocupante. La situación en las becas no es mejor y la incertidumbre sobre llamados, otorgamientos y prórrogas es grande y afecta especialmente a los más jóvenes. Los proyectos de la Agencia I+D+i no han tenido nuevas convocatorias y los muy escasos y desactualizados fondos que se han depositado en todos estos meses, los convierten en testimoniales. Lo mismo podemos decir del panorama en los otros organismos científicos donde predomina el achicamiento y la amenaza de cierre.

En las universidades el desfinanciamiento es importante y se expresa en especial en la desactualización salarial que impacta sobre todo el personal docente y no docente. Pero las partidas para ciencia y tecnología corren la misma suerte que el resto de los rubros. Hay programaciones científicas que entregan subsidios de montos que realmente resultan inconcebibles para poder hacer un trabajo académico medianamente serio.

Toda esta falta de fondos para investigar condiciona fuertemente el horizonte de lo esperable: no se puede producir conocimiento sin financiamiento en ningún campo disciplinar.

El actual ataque del gobierno al sistema científico y universitario puede analizarse partiendo de al menos cuatro dimensiones que si bien no resultan plenamente

independientes, y se retroalimentan de diversos modos, permiten ordenar los argumentos con los que se busca impugnar al sector.

La primera de esas dimensiones, y la más obvia, es la del ajuste fiscal que el gobierno ha promocionado con la imagen de la motosierra. El desfinanciamiento de todo el sector público y en especial de los sistemas científicos y universitarios, resulta de una gran magnitud y se presenta como un logro, desconsiderando sus efectos. Poco parece importar que compromete y resiente el funcionamiento normal del campo científico, y aunque se trata de sectores que han sabido históricamente trabajar con pocos recursos, la presente embestida los deja al borde de un colapso que el gobierno no solo no lamenta, sino que celebra efusivamente.

La combinación de reducción y eliminación de partidas anunciada por el presidente y favorecida por la “licuadora”, que produce caídas en términos reales producto de la elevada inflación sin actualizaciones, está en el origen del ajuste fiscal. El objetivo declarado es alcanzar un superávit destinado mayoritariamente al pago de compromisos de deuda pública, pero también a solventar otros dispendios hechos en nombre de la emergencia económica, incluidos numerosos viajes internacionales de la comitiva presidencial, subsidios a sectores amigos, adquisición de material bélico obsoleto y otros gastos no del todo claros (dados los dos años sin tratamiento de una ley nacional de presupuesto). Todo ello concomitante con el deterioro del sistema previsional, la eliminación de la obra pública, incluso la más mínima de mantenimiento, el desfinanciamiento del sistema educativo en general y a las universidades, del sistema de salud, y de toda otra dependencia pública, a la que se anuncia que se quiere “destruir”. También con desfinanciamiento de los gobiernos provinciales.

La segunda dimensión de este ataque tiene que ver con el ataque a lo que se identifica como “la casta” y la idea de que esta comunidad científica y universitaria es parte de la misma.

Los ataques que han recibido en diversos lugares del país, investigadores e investigadoras de universidades y organismos de ciencia, por parte de sectores

II

fanatizados por el discurso anticasta del gobierno han sido varios. El propio presidente ha tenido palabras descalificadoras en el mismo sentido, impugnando líneas de investigación, temáticas de estudio y señalando a la comunidad científica como “privilegiada”, y por ello, integrante de la casta que se debe erradicar. La asociación entre el campo científico y la casta es utilizada para legitimar la motosierra sobre el mismo.

La tercera dimensión del ataque, que impacta especialmente en las ciencias sociales, es la que se asocia a la denuncia del señalado “adoctrinamiento”. Esto viene en diversos envases, desde la acusación de marxistas, socialistas, comunistas, populistas, kirchneristas y otros por el estilo, al campo de la denuncia de una batalla cultural. Aquí el mismo presidente se siente cómodo y despliega, particularmente en foros internacionales, sus diatribas contra todo eso a lo que no duda en denostar. Las ciencias sociales son el enemigo a erradicar. Este objetivo dialoga con los discursos de las extremas derechas internacionales, que vienen produciendo ataques a la universidad tanto en Estados Unidos, Europa o en nuestra región. La denuncia al llamado *wokismo* se asocia a esta posición que pretende erradicar todo discurso crítico, que sostengan valores igualitarios, vinculados a derechos sociales, justicia social, o que defienda a minorías. En la misma línea ubican a las posiciones que reivindican los derechos de las mujeres, de las diversidades sexuales, de los excluidos y la defensa del derecho a un medio ambiente saludable. Este discurso puede afirmar que Argentina hace dos siglos que es “socialista”, pero también que el Vaticano es comunista, como lo es Brasil, Chile, México, Colombia, las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, y una enorme e insólita lista de países, gobiernos e instituciones.

III

Hay una cuarta dimensión del ataque, que tiene que ver con una tendencia que podemos identificar con las posiciones próximas al universo del terraplanismo y el discurso anticiencia. Una parte importante de los principales voceros del gobierno adhieren a esta familia de perspectivas. La negación del cambio climático es un buen ejemplo, pero no único, de un discurso que las extremas derechas globales tienden a instalar y que ha tenido mucho desarrollo luego de la pandemia de Covid-19 cuyas

consecuencias, como veremos, serán tratadas en diversos artículos de este número. En esta dimensión anticiencia no está justificada ninguna política sectorial, y tampoco ninguna inversión pública. La ciencia se presenta como un campo más, relativo, a veces incluso no deseable, y donde entienden que debe ser el capital privado el que lleve adelante la tarea fundamental (es el caso de la IA). El ataque a la ciencia y sus métodos, a sus conclusiones, en nombre de supuestas verdades con pretensiones místicas o cuasi religiosas, contribuye centralmente a la destrucción del sistema científico, al que se pasa a considerar como productor de contenidos irrelevantes o incluso parte de un complot internacional para imponer falsas verdades contrarias a la supuesta libertad.

Como podemos ver, y sin extendernos demasiado, estas cuatro dimensiones ordenan los argumentos que recibimos cotidianamente, alimentando el proceso de reducción y ataque al campo científico en general, pero que es más virulento con las ciencias sociales y las humanidades, en donde se refuerzan algunas de estas dimensiones.

Es en este complejo contexto, de desfinanciamiento y ataque constante al campo científico y en especial a las ciencias sociales, que hoy editamos este nuevo número de la revista *Argumentos*, con seis artículos del espacio abierto. Como siempre, hace ya más de 20 años, y desde la Universidad Pública, ponemos al alcance de los lectores y en acceso abierto, una serie de artículos que nos traen noticias de algunas de las preguntas que se están haciendo las investigaciones actuales en nuestras disciplinas.

El número abre con el artículo “Representación y popularidad: la soberanía y la cuestión de la democracia en el Leviatán de Hobbes”, en el que Martín Ariel Rosales reflexiona sobre categorías políticas clásicas que resultan de utilidad para la comprensión del presente.

Luego, Ricardo Donaire, en su trabajo “Problemas metodológicos para la medición de la superpoblación relativa: las porciones encubiertas bajo la categoría de “inactivos” y el sesgo en los países de capitalismo avanzado” abre la discusión sobre

IV

la forma en que en países con una estructura laboral y demográfica propia de un mayor desarrollo capitalista, ciertas decisiones metodológicas pueden sesgar la comprensión del fenómeno de la superpoblación relativa.

El número continúa con “El rol del agro frente a las crisis sociales. Representaciones de las/os argentinas/os durante la pandemia del Covid-19”, de Natalia López Castro, Manuela Moreno, María Dolores Liaudat y Juan Ignacio Spólita. Este texto analiza en primer lugar la situación del sector agropecuario y las políticas implementadas por el Estado durante la pandemia de COVID-19, y en una segunda parte las representaciones de la población sobre esta temática.

En “Redes socio-institucionales e innovación, una estrategia para el desarrollo del territorio. El caso del Centro de Investigación y Desarrollo en Iglesia, 2021-2024”, sus autores Margarita Moscheni y Juan Jesús Hernández, añaden al rol del estado la conformación de redes y la innovación científico-tecnológica para analizar el desarrollo territorial a partir de un estudio de caso.

A continuación, Sebastián García, Enrique Ríos e Hilario Bielsa analizan aspectos organizativos de las políticas de salud en momentos de crisis en su artículo “Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina (2020)”.

Para el cierre, el texto sobre “Modelos interpretativos de la discapacidad y formas de autonomía en normativas argentinas sobre la certificación de la discapacidad, la declaración de capacidad/incapacidad jurídica y la oferta de servicios y prestaciones”, de María Cecilia Palermo, aborda la problemática de la discapacidad en Argentina desde el marco del corpus legal y los efectos sociales de esta normativa.

Quiero cerrar este editorial con una mención a cuatro colegas que han sido, cada uno a su modo, una parte muy importante de la comunidad de este instituto de investigaciones, y que nos han dejado en estos últimos meses: Silvia Faraone, Mario Margulis, Ana Lía Kornblit y Laura Tottino.

Para ellos nuestro especial reconocimiento por todo el compromiso puesto en sus vidas con las ciencias sociales argentinas, con la universidad pública y con el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Dr. Martín Unzué
Director del Instituto de Investigaciones Gino Germani
Buenos Aires, abril de 2025

REPRESENTACIÓN Y POPULARIDAD: LA SOBERANÍA Y LA CUESTIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL *LEVIATÁN* DE HOBBS

ESPACIO ABIERTO

MARTÍN ARIEL ROSALES – martin.rosales@live.com
Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://d1nshjr2w>
DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10369>

FECHA DE RECEPCIÓN: 31-5-2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 6-3-2024

Resumen

Partiendo de la idea que entiende a la democracia moderna sólo posible en su faceta representativa, sin que ello degenere el principio del gobierno popular, el concepto de representación política se torna clave para comprender la modernidad política. En tal sentido, Pitkin señala que el abordaje de dicha noción enfrenta un problema a partir del pensamiento político de Hobbes, quien —a pesar de establecer las distinciones entre autor y actor— incurre en la difícil postulación de una soberanía absoluta que haría desaparecer la idea misma de representación. Más allá de la caracterización habitual del pensamiento hobbesiano como antidemocrático, la propuesta de este texto es rastrear el uso del concepto de democracia en el *Leviatán*, pensándolo como una de las posibles formas de gobierno que puede asumir la soberanía absoluta. Por un lado, se indagan los riesgos de las nociones de ambición y popularidad de los súbditos, como preocupación clave de las objeciones hobbesianas en torno a la democracia. Por el otro, distinguiendo el concepto de autorización hobbesiana respecto de la idea de “representación” de los intereses del pueblo como misión del soberano, se plantea la cuestión de la representatividad como elemento clave de la estabilidad del orden político. Finalmente, se explora la actualidad que las preocupaciones hobbesianas pueden tener los procesos democráticos del presente.

Palabras clave: Soberanía – democracia – ambición política – representatividad

REPRESENTATION AND POPULARITY: SOVEREIGNTY AND THE QUESTION OF DEMOCRACY IN HOBBS'S *LEVIATHAN*

Abstract

Starting from the idea that modern democracy is only possible in its representative aspect, without this degenerating the principle of popular government, the concept of political representation becomes key to understanding political modernity. In this sense, Pitkin points out that the approach

to this notion faces a problem based on the political thought of Hobbes, who –despite establishing the distinctions between author and actor– incurs the difficult postulation of absolute sovereignty that would make the idea of representation itself disappear. Beyond the usual characterization of Hobbesian thought as antidemocratic, the proposal of this text is to trace the use of the concept of democracy in Leviathan, thinking of it as one of the possible forms of government that absolute sovereignty can assume. On the one hand, the risks of the notions of ambition and popularity of subjects are investigated, as a key concern of Hobbesian objections to democracy. On the other hand, distinguishing the concept of Hobbesian authorization from the idea of “representation” of the interests of the people as a mission of the sovereign, the question of representativeness is raised as a key element of the stability of the political order. Finally, the relevance of Hobbesian concerns to present-day democratic processes is explored.

Keywords: Sovereignty – democracy – political ambition – representativeness.

1. Introducción. La representación política y el “problema” de Hobbes

En la distinción de la democracia clásica de los antiguos respecto de su formulación moderna, Bobbio (2005) señala que la modificación clave “no es el titular del poder político, que siempre es el “pueblo”, (...) sino la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho” (pp. 32-33, comillas originales). Entre ambas formas lo que se interpone es, efectivamente, la disyunción entre la titularidad y el ejercicio del poder (Sartori, 2005, p. 38). Esto significa que la teoría política moderna puede entenderse como el esfuerzo por establecer nexos entre la soberanía popular y la representación política. Así entendida, la forma representativa de la democracia es la única alternativa posible para el gobierno popular en la modernidad. Desde los comienzos mismos de su conformación teórica, la democracia representativa es caracterizada como aquella forma de gobierno en la que el pueblo no toma por cuenta propia las decisiones políticas, sino que limita su poder a la elección de representantes que decidan en su lugar. Sin embargo, Bobbio (2005) aclara que los teóricos fundadores de esta forma moderna de gobierno “de ninguna manera pensaban que instituyendo una democracia representativa degenerase el principio del gobierno popular” (p. 35). De este modo, el concepto de representación se torna

clave para comprender la modernidad política y la progresiva constitución de su forma democrática.

En su ya clásico trabajo sobre el concepto de representación, Pitkin indica que se trata de un término complejo de definir por su origen moderno pero portador de significados antiguos. Pese a esto, la autora propone pensar que de manera genérica la representación significa “hacer presente en *algún sentido* algo que, sin embargo, *no* está presente literalmente o de hecho” (Pitkin, 1985, p.10, cursivas originales)¹. El abordaje que efectúa Pitkin de dicha noción enfrenta un “problema” a partir del pensamiento político de Hobbes, puesto que su perspectiva arroja un saldo ambiguo, siendo –según la autora– de manera simultánea “tentadoramente plausible y peculiarmente deficiente” (Pitkin, 1985, p. 15). En tanto que es plausible, ha resultado atractiva a diversos autores que, desde la época de Hobbes, han desarrollado otras perspectivas; tanto es así que su análisis incita a la autora a revisar sus postulados a fin de detectar su “deficiencia”.

Pitkin recupera el desarrollo del Capítulo XVI del *Leviatán* para caracterizar el análisis hobbesiano del concepto de representación. Partiendo de la noción de persona, definida como “aquel *cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas propias, o como representando las palabras o acciones de otro hombre*” (Hobbes, 2014, p. 132, cursivas originales), Hobbes distingue personas “naturales” y “artificiales”. Remitiéndose a la etimología latina del término, el propio Hobbes explica que “persona” significa “el *disfraz* o apariencia externa de un hombre”; con lo cual “una *persona* es lo mismo que un *actor*, (...) y *personificar* es *actuar* o *representar* a sí mismo o a otro” (Hobbes, 2014, p. 132, cursivas originales). Es así

¹ Jorge Dotti (1994) explica de manera semejante que, en el pensamiento político moderno, las obligaciones públicas se desarrollan a través de “un tipo de participación en lo político tal que no afecta los deberes «naturales» para con lo privado. Se instaura así una relación interhumana peculiar, también metafísica o ficcional: la representación” (p. 62). Seguidamente, afirma que los individuos modernos “aceptan que un semejante pueda desarrollar una determinada práctica en lugar de ellos mismos; los cuales pasan de este modo *a estar presentes pese a estar ausentes*” (Dotti, 1994, p. 62, cursivas originales).

como se llega a la distinción entre actor y autor que dará lugar a la teoría hobbesiana de la “autorización”; dice Hobbes (2014):

De las personas artificiales, algunas tienen sus palabras y acciones *apropiadas* por quienes las representan. Entonces, la persona es el *actor*, y quien es dueño de sus palabras y acciones, es el *autor*. En este caso, el actor actúa por autoridad (p. 132, cursivas originales).

Sobre esta base se comprende que la “autorización” implica un derecho a hacer algún acto en nombre de alguien más. La conocida consecuencia que Hobbes extrae de esto lleva a la situación en la que la realización de un pacto por autorización termine por obligar al autor, pero no al actor. Tal es el punto sobre el cual Pitkin detecta el “problema de Hobbes” en torno a la cuestión de la representación y centra sus objeciones.

En tanto que la autoridad es definida como el derecho de realizar una acción, Pitkin (1985) reprocha que en la argumentación hobbesiana “no sólo es el autor quien está ligado mediante un pacto acordado con su autoridad, sino que también es responsable de cualquier infracción de la ley natural que haya autorizado” (pp. 19-20). Por lo tanto, en el proceso de autorización —afirma Pitkin— “los derechos y privilegios se aumentan para el que está autorizado, así como se enfatizan las obligaciones y responsabilidades para el que autoriza” (p. 20). En base a esto es que la autora enfatiza en que el resultado final de la definición de representación tal como figura en el sistema político hobbesiano, al configurar una soberanía absoluta, parecería incurrir en una forma de desvanecimiento de la idea misma de representación.

La postura argumental de Pitkin parece dejar claro que la teoría hobbesiana de la representación política no puede ser sostenida en tanto que se encuentra en oposición con los presupuestos democráticos del control y revisión de los individuos respecto de las acciones llevadas a cabo por los representantes. La caracterización del pensamiento hobbesiano como antidemocrático -o directamente despótico- resulta un tópico frecuente en la amplia gama de comentaristas e intérpretes (Grcic, 2007; Tarlton, 2001; Wolin, 1990); pese a que el propio Hobbes admite la

democracia entre las formas de gobierno posibles, lo cual ha dado lugar a que cada vez con mayor frecuencia aparezcan en el ámbito de los estudios hobbesianos propuestas hermenéuticas que buscan examinar la posibilidad de detectar en sus reflexiones políticas elementos teóricos que sean propicios para nuevas reflexiones respecto de la tradición democrática (Field, 2020; Hoekstra, 2006; Holman, 2022; Jakonen, 2016; Martel, 2007; Runciman, 2009; Tuck, 2006).

Dados los problemas que Pitkin detecta en torno a la cuestión de la representación política desde Hobbes, se torna necesario revisar los presupuestos y omisiones que esta autora presenta acerca del pensamiento hobbesiano, al mismo tiempo que exigen una relectura de Hobbes sin simplificaciones ni reduccionismos. De este modo, el objetivo central de este texto es indagar -desde una estrategia metodológica hermenéutica-² no sólo las objeciones que pueden formularse desde una perspectiva hobbesiana a las críticas de Pitkin, sino también las implicancias que la teoría política de Hobbes puede tener con relación a la premisa de representatividad que todo orden político aún sostiene. Complementariamente a esto, se toma como precaución metodológica cercana a la historia de las ideas la premisa de que toda teoría política presupone un juicio acerca de lo deseable en referencia a ciertos valores, con lo cual emerge la pregunta por lo justo del orden político. En tal sentido, entendemos que el tema de la representatividad se ha transformado en un problema permanente y universal de la teoría política³. La

² Esta perspectiva metodológica no implica meramente un ejercicio de interpretación y comprensión del *corpus* bibliográfico relevado, sino también considerar la situación histórico-contextual desde el cual se lee. Si bien la comprensión textual comienza con el contenido proporcionado por la tradición, todo ejercicio hermenéutico supone la participación del intérprete en el mundo; por lo que la tarea hermenéutica consiste en el encuentro y diálogo entre dos horizontes históricos diferentes que se encuentran vinculados mediante la tradición: el horizonte del intérprete y el del texto (Fraile y Kiel, 2020, p. 96). En tanto que no se puede pretender alcanzar una interpretación última debido a la -en palabra de Ricoeur- “excedencia de sentido” de todo texto, el significado de este permanece abierto.

³ La “historia de las ideas” reivindica la contemporaneidad histórica de los autores clásicos de la tradición, puesto que sostiene la existencia de una continuidad de temas que se presentan como actuales de manera permanente, más allá de las diversas perspectivas de la historia de la teoría política. Esto exige comprender a los textos u obras como momentos de la tradición de pensamiento político, como marco político e intelectual más amplio. Sin desinteresarse por el contexto de surgimiento de las teorías políticas, lo que busca evidenciarse es la constancia de un vocabulario político que excede épocas específicas y que da cuenta de problemas políticos universales. Véase Castorina y Wiczkorek (2020, pp. 21-29).

hipótesis de trabajo a poner en consideración se plantea, entonces, en los siguientes términos: el pensamiento político hobbesiano no sólo presenta una concepción teórica de la representación política como clave de la estabilidad de todo orden social, sino que —para ser exitosos en tal propósito— dicho concepto requiere contemplar los intereses populares para aplacar la ambición política de sectores particulares de la comunidad.

2. Hobbes y la cuestión de la democracia

Si bien gran parte del propósito filosófico del *Leviatán* se dirige a derribar la tradición de pensamiento político de raíz aristotélica, en el Capítulo XIX Hobbes adopta la tipología de Aristóteles para distinguir las clases de gobierno existentes. El filósofo inglés explica que “el representante debe ser por necesidad o una persona o varias: en este último caso o es la asamblea de todos o la de una parte” (Hobbes, 2014, p. 151). Así, las diversas especies de gobierno expuestas por Hobbes son la monarquía, cuando el representante es un solo hombre; la aristocracia, cuando se trata de una asamblea compuesta únicamente por una parte; y finalmente la democracia —también llamada gobierno popular por Hobbes—, cuando el representante “es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a ella” (p. 151).

Diferenciándose de Aristóteles, nuestro autor no admite la posibilidad de que haya formas de gobierno “desviadas” con relación a los tres tipos mencionados. Si bien en la tradición del pensamiento político existen otras denominaciones de gobierno, como la tiranía o la oligarquía, Hobbes (2014) explica que “no son nombres de otras formas de gobierno, sino de las mismas formas mal interpretadas” (p. 151). Esto significa que los términos de tiranía u oligarquía no son más que la denominación que emplean aquellos que se encuentran descontentos o les desagrada la situación de encontrarse sometidos a una autoridad monárquica o aristocrática. Del mismo modo, Hobbes (2014) añade que “quienes se encuentran agraviados bajo una *democracia* la llaman *anarquía*, que significa falta de gobierno” (p. 151, cursivas originales). Pese a esto, Hobbes interpela la posibilidad misma de que la anarquía sea considerada una forma de gobierno siquiera desviada en tanto que, literalmente, implica la ausencia de gobierno. Es por este mismo motivo que Hobbes (2014)

entiende que no es posible sostener que “el gobierno es de una clase cuando agrada, y de otra cuando los súbditos están disconformes con él o son oprimidos por sus gobernantes” (p. 151).

La institución de la soberanía a partir del pacto de cada individuo con los demás a fin de conferir la totalidad del poder natural a un hombre o asamblea de hombres que represente su personalidad en todo aquello referido a la paz y la seguridad común a todos es, dice Hobbes, más que mero consentimiento; sino la unidad real de todos en una persona artificial: el Estado. Ahora bien, la estatalidad artificial del *Leviatán* —en tanto que *dios mortal*— nunca está exenta de la posibilidad de debilitarse al punto de la desintegración misma del orden político, y de este modo retornar a la condición de violencia generalizada de la guerra civil. Con dicha preocupación en el horizonte es que pueden comprenderse los recelos expuestos por Hobbes a la democracia como forma de gobierno.

En esta clave es que Hobbes, en el Capítulo XXI acerca de la libertad de los súbditos, objeta el uso de la historia del pensamiento político clásico como modo de cuestionar la autoridad del soberano. De este modo, la argumentación hobbesiana sostiene que las opiniones generalizadas en su propia época con relación a la institución y los derechos del Estado provienen de figuras tales como Aristóteles y Cicerón, quienes habiendo vivido “en regímenes populares, no derivaban sus derechos de los principios de la naturaleza, sino que los transcribían en sus libros basándose en la práctica de sus propios Estados, que eran populares” (Hobbes, 2014, p. 176). En base a la lectura de estos autores, que enseñan que la libertad sólo es posible en la forma democrática de gobierno, es que Hobbes afirma que “los hombres (como una falsa apariencia de libertad) han adquirido desde su infancia el hábito de fomentar tumultos, y de ejercer un control licencioso de los actos de sus soberanos” (p. 176). La suposición de que sólo la democracia propicia la libertad, es uno de los motivos centrales por los que ciertas personas emplean calificativos peyorativos sobre las otras dos formas de gobierno.

La imitación de los griegos y los romanos vuelve a aparecer como una problemática en el Capítulo XXIX, en el cual Hobbes la incluye dentro del conjunto de doctrinas

sediciosas que envenenan y enferman al cuerpo político artificial del Estado. Hobbes identifica que la lectura de los libros de política e historia clásicos fomenta en los jóvenes desprovistos del “antídoto” de una sólida razón la idea de que la prosperidad de tales civilizaciones “no ha procedido de la emulación de hombres particulares, sino de la virtud de su forma popular de gobierno; entre tanto no consideran las frecuentes sediciones políticas y guerra civiles producidas por la imperfección de su política” (Hobbes, 2014, p. 268). El pensamiento político clásico se presenta ante los contemporáneos de Hobbes como modelo de una democracia *aparentemente* virtuosa, sin que sean tomados en cuenta los peligros que acarrea para la unidad del cuerpo político. Hobbes considera necesaria la censura de tales textos clásicos, puesto que en ellos se legitima incluso el asesinato de los reyes al significarlos como idénticos a la tiranía⁴. Por lo tanto, “en cuanto una monarquía ha sido mordida en lo vivo por esos escritores democráticos (...), no hace falta otra cosa sino un monarca fuerte” (Hobbes, 2014, p. 269). Frente a la mordedura democrática que inculca el veneno del magnicidio y la sedición, Hobbes responde con la necesidad de un poder absoluto.

8

Dicha preocupación se mantiene vigente en la obra de Hobbes, incluso al cierre de su extenso tratamiento de los asuntos teológicos, ya que en el Capítulo XLVI donde cuestiona —entre otras cosas— a la “vana filosofía”, nuestro autor señala que uno de los principales errores de la filosofía civil de Aristóteles es la de haber instruido “a denominar *tiranía* todo género de gobierno, salvo el popular (como era, en aquella época, el de Atenas). (...) Igualmente, a la condición de las gentes en el régimen democrático la llamaban *libertad*” (Hobbes, 2014, p. 561, cursivas originales). Hobbes reconstruye que, en un principio, el término tiranía se empleaba para

⁴ En un texto que indaga la relación entre el pensamiento político de Hobbes y la crítica de Kant a este, Gabriella Slomp (2007) anota que “Hobbes sostenía que el discurso y el debate públicos no fomentan la búsqueda de la justicia y la verdad, sino que alimentan el deseo de prestigio y gloria” (p. 219) puesto que los debates no tienen por objetivo alcanzar una opinión formada sino ganar la discusión. Por lo que la negativa hobbesiana a la libertad de expresión implica la intensión de contener los efectos negativos de la vanidad y el orgullo humanos. Una línea de interpretación semejante será retomada por Baumgold (2023) en torno a la cuestión de los “ambiciosos” de poder.

rechazar a la monarquía, al punto tal que el propio nombre de rey se transformó en detestable. Continuadamente,

cuando las mismas gentes estaban disgustadas con quienes tenían la administración de la aristocracia o de la democracia, no buscaban nombres desgraciados para expresar su ira, sino que llamaban simplemente a una cosa, *anarquía*, y a la otra, *oligarquía* o *tiranía de unos pocos* (Hobbes, 2014, p. 562, cursivas originales).

Nuevamente, es la percepción individual de la arbitrariedad del gobernante y del sometimiento de la condición de súbdito la que lleva a nombrar al régimen de gobierno, no por sus características propias, sino con términos cargados de un significado peyorativo como modo de justificar la desobediencia.

3. Ambición y popularidad

El desarrollo argumentativo del *Leviatán* puede ser entendido bajo el prisma de la inquietud hobbesiana por establecer las condiciones necesarias para garantizar la unidad del Estado con una soberanía absoluta. Al enumerar en el Capítulo XVIII los derechos de los soberanos por institución, Hobbes afirma que el poder soberano no puede ser enajenado ni tampoco quebrantar el pacto o “infringir” lo acordado por los individuos entre sí; motivo por el cual, ningún súbdito puede liberarse de su sumisión a la autoridad del Estado. La cuestión radica en que, frente a una controversia, le corresponde decidir a la autoridad soberana dotada de la fuerza pública, o —como lo expresa Hobbes (2014)— “de la libertad de acción de aquel hombre o asamblea de hombres que ejercen la soberanía, y cuyas acciones son firmemente mantenidas por todos ellos, y sustentadas en por la fuerza de cuantos en ella están unidos” (p. 144). En el caso de tratarse de una asamblea soberana democrática, nadie puede ser tan *necio* como para suponer que haya habido un pacto precedente por el cual un pueblo (como el de los romanos, ejemplifica Hobbes) tenga el permiso legal de deponer del gobierno al propio pueblo. De este modo,

que los hombres no adviertan la razón de que ocurra lo mismo en una monarquía y en un gobierno popular, procede de la ambición de algunos que ven con mayor simpatía el gobierno de una asamblea, en la que tienen esperanzas de participar, que el de una monarquía, de cuyo disfrute desesperan (Hobbes, 2014, p. 144).

La ambición de algunos ciudadanos es la fuente de la que emanan las opiniones favorables a las formas asamblearias de gobierno, fundamentalmente democráticas, por sus expectativas personales de poder participar e incidir en las decisiones soberanas. Baumgold sostiene que los “hijos del orgullo” que el Leviatán debe dominar son, precisamente, aquellos que quieren ser soberanos; por lo que el texto de Hobbes tiende a alertar “sobre la amenaza al orden político proveniente de las élites políticamente ambiciosas” (Baumgold, 2023, p. 76). De lo que se trata es de contener la disposición de algunos hombres que por tener “una fuerte opinión de su propia sabiduría, en materia de gobierno, son propensos a la ambición” (Hobbes, 2014, p. 82), a fin de evitar que seduzcan al resto del pueblo a emprender los peligros de la rebelión.

Ahora bien, es por esto que —nuevamente en el Capítulo XXIX— Hobbes advierte sobre la peligrosidad de la popularidad de un súbdito potente puesto que “el pueblo (...), por la adulación o la reputación de un ambicioso, es apartado de la obediencia a las leyes, para seguir a un hombre de cuyas virtudes y designios no tiene conocimiento” (Hobbes, 2014, p. 272). En esta clave se inscriben lecturas tales como la de Jakonen (2016), para quien “en la práctica, la democracia es siempre el gobierno de uno o unos pocos hombres capaces que pueden persuadir a toda la asamblea democrática de sus propias opiniones y ambiciones” (p. 105). El propio Hobbes (2014) agrega que “este proceder de hombres populares ambiciosos es simple rebelión” (pp. 272-273); siendo una situación más proclive de suceder en un gobierno popular que en una monarquía debido a que “un ejército es de tanta mayor fuerza y multitud cuanto que puede hacerse creer que coincide con el pueblo” (p. 272)⁵.

⁵ Las amenazas a la unidad e integridad del Estado se incrementan cuando los jefes militares a los que el soberano encomienda sus ejércitos no actúan con la lealtad propia de un buen súbdito. Tal idea se ratifica en el Capítulo XXX, donde Hobbes (2014) expresa que el comandante en jefe de un ejército, a cargo de garantizar la seguridad y la paz como misiones específicas del Estado, “cuando no es popular, no será estimado ni temido por sus soldados como debería serlo y, por consiguiente, no podrá realizar su misión con éxito” (p. 290). Así, un rasgo necesario que debe forjarse es el de la popularidad que “estimula en los soldados el deseo y el valor de recomendarse a sí mismo en favor suyo, y justifica la severidad del general al castigar, cuando es necesario, los soldados sublevados o negligentes” (Hobbes, 2014, p. 290). Puede notarse, entonces, que para Hobbes la popularidad es un

Por su parte, Hoekstra (2006) propone una interpretación cercana de la teorización hobbesiana, debido a que “todas las democracias terminan efectivamente controladas por uno o unos pocos, de hecho no existe tal cosa como una democracia” (p. 201). Por lo tanto, lo único admisible es que la democracia logre evitar sus debilidades habituales “si el pueblo no delibera en asamblea y entrega el poder ejecutivo” (Hoekstra, 2006, p. 194) en manos de una autoridad unificada en una monarquía. Para este comentador, la democracia es contraproducente en el pensamiento de Hobbes, a menos que modere sus pretensiones, delegue sus atributos soberanos y se convierta efectivamente en una monarquía.

La peligrosidad que acarrea la popularidad de un súbdito potente puede rastrearse hasta aquella “inclinación general de la humanidad entera” que Hobbes (2014) expone en el Capítulo XI como “un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa solamente con la muerte” (p. 79). De hecho, en el capítulo previo a dicha cita, al momento de analizar la noción de poder, Hobbes (2014) afirma:

Reputación de poder es poder, porque de ella se consigue la adhesión y afecto de quienes necesitan ser protegidos.

También lo es, por la misma razón, la reputación de amor que experimenta la nación de un hombre (lo que se llama popularidad) (pp. 69-70).

Así, la popularidad es una cualidad poderosa en tanto que constituye un medio adecuado para lograr la obediencia de aquellos que estiman y aprecian afectivamente a esa figura popular. De este modo, podemos señalar —junto con Apperley— que Hobbes recela de la asamblea popular como forma de gobierno porque, en lugar de erradicarlas, reproduce las causas de la guerra propias de la condición natural; en este caso, la búsqueda de reputación al hacer exhibición de su propia —y vanidosa— sabiduría (Apperley, 1999, pp. 168-169)⁶. De ahí que la

elemento que refuerza la obediencia y legitima la sanción aplicada en caso de insubordinación; al menos —por el momento— en el plano de lo militar.

⁶ Según este comentador, ocurre lo mismo con la competencia por el poder instrumental de hablar en la asamblea (a lo que no todos sus miembros tienen igual acceso), con la desconfianza que se

correcta institución de la soberanía deba prevenirse de la potencial debilidad proveniente de aquella “enfermedad” por la cual el pueblo tienda a adular a un súbdito particular y poderoso.

Sandra Field interpreta que, si bien la preocupación de Hobbes es que la democracia pueda socavar la unidad del cuerpo político, su pensamiento político sospecha de cualquier formación colectiva dentro del Estado que pueda disputarle poder desde un lugar “privado”. Por esto mismo, “el problema de la igualdad no es sólo la arrogancia de los poderosos; es la voluntad generalizada de todos los demás de ceder y aliarse con los poderosos” (Field, 2020, pp. 134-135). La democracia no puede verse atrapada por, ni reducida a, la voluntad particular de un súbdito popular que no cuente con la autorización para ocupar el papel de soberano y que arrastre al pueblo a la desobediencia. Por esto es que Field (2020) caracteriza la necesidad de prevenir la popularidad de cualquier súbdito poderoso como un “igualitarismo represivo” y como una expresión mínima del poder popular, “donde su carácter popular se ve más vívidamente en su oposición a la oligarquía privada informal” (p. 135). Así, la soberanía absoluta se presenta como una institucionalidad duradera que se esfuerza por eliminar la influencia desigual y tendiente a hacer prevalecer intereses oligárquicos.

12

4. La misión soberana y la representación popular

Ahora bien, pese a que Hobbes esgrime argumentos funcionales en contra de la democracia como forma de gobierno donde la soberanía es asumida por una asamblea popular, a la vez que advierte sobre los riesgos que implica para el cuerpo político que un súbdito particular sea aclamado por el pueblo y gane popularidad, ¿qué ocurre con el soberano en tanto representante? Hobbes (2014) apunta en el Capítulo XIX la idea de que “una vez que se ha erigido un poder soberano, no puede existir otro representante del mismo pueblo (...). Lo contrario sería instituir dos soberanos” (p. 152). El mismo concepto se reitera en el Capítulo XXII, donde Hobbes

genera frente a la posible imposición de intereses particulares presentados como públicos (Apperley, 1999, pp. 168-169).

ratifica que “donde una vez existió la soberanía, no puede haber *representación absoluta del pueblo* sino por mediación de ella” (p. 192, cursivas propias). Resulta significativo resaltar aquí que el soberano no sólo lo es en tanto efecto de la autorización efectuada por los individuos pactantes, sino que, una vez que se establece la unidad del cuerpo político, la condición misma de soberanía cumple la función de la representación absoluta del pueblo y no ya de una mera multitud dispersa de individuos. Como lo expone Runciman (2009), “la representación se deriva de la autorización del soberano pero no es estrictamente equivalente a ella, porque no son los autores individuales del soberano quienes están representados por sus acciones como individuos, sino la comunidad misma” (p. 19). El error inicial de Pitkin en su crítica a Hobbes es el de haber equiparado la autorización instituyente con la representación política soberana.

En el Capítulo XXII, aparece una referencia al vínculo entre la democracia, la representación y la monarquía que puede servir como respuesta hobbesiana a Pitkin:

aunque todo hombre (cuando *puede estar presente*) por naturaleza desea participar del gobierno, allí donde *no puede estar presente* se siente más inclinado por naturaleza a confiar el gobierno del interés común a una forma monárquica más que popular de gobierno (Hobbes, 2014, p. 188, cursivas propias).

La representación política del soberano hace presente a aquellos que no lo pueden estar de hecho. Sin embargo, a partir de esa cita, Galimidi (2022) señala que “lo democrático, como elemento inicial, no sólo es necesario por exigencia teórica, sino también proclive, por inclinación antropológica” (p. 99). En su lectura, la república por institución con forma democrática de soberanía es una figura de la que no se puede prescindir, porque aparece como la transición menos abrupta en el pasaje conjetural del estado de naturaleza al orden civil. Pero, además, porque modeliza un “óptimo” donde se fomenta la “participación activa de cada persona en la construcción consciente de lo político” (Galimidi, 2022, p. 98), estimulando a todos los integrantes del Estado a asumir la posición de artífice del constructo civil y favoreciendo, entonces, una actitud de lealtad.

Ahora bien, ¿qué es lo que el soberano debe representar? Es sabido, desde la introducción misma de la obra, que la *salus populi* (la salvación o seguridad del pueblo) constituye la ocupación principal del cuerpo artificial del Estado (Hobbes, 2014, p. 3). De ahí que la soberanía detente los medios de coacción física que garanticen dicha seguridad. Ya en el Capítulo XVIII sobre los derechos del soberano, Hobbes (2014) entiende que

el poder mediante el cual tiene que ser defendido el pueblo, consiste en sus ejércitos, y la potencialidad de un ejército radica en la unión de sus fuerzas bajo un mando, mando que a su vez compete al soberano instituido, porque el mando de las *militia* sin otra institución, hace soberano a quien lo detenta (p.147).

La protección y defensa del pueblo exige la capacidad de sostener con exclusividad el poder militar. Esto opera en la senda de considerar que “la misión de un Estado consiste en mantener el pueblo en paz, en el interior, y defenderlo contra invasión extranjera” (Hobbes, 2014, p. 214).

La recapitulación de estos principios es efectuada por Hobbes en el Capítulo XXX relativo a la *misión del representante soberano* —tal es el título del capítulo—, donde se reitera que su cometido “consiste en el fin para el cual fue investido con el poder soberano, que no es otro sino el de procurar la *seguridad del pueblo*” (Hobbes, 2014, p. 275, cursivas originales). De manera inmediata, Hobbes aclara que “por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado” (p. 275). De este modo, la “*salus populi*” como seguridad implica una concepción extendida de la seguridad más allá de la mera supervivencia, incluyendo todas aquellas posibilidades concretas de prosperidad de sus condiciones materiales de vida.

El modo de lograrlo es, según el propio Hobbes, una clara instrucción de doctrina y de ejemplos acerca de el correcto funcionamiento del Estado, sumado a “la promulgación y ejecución de buenas leyes” (Hobbes, 2014, p. 275). Si la educación de los súbditos puede entenderse como la contracara de las doctrinas sediciosas que amenazan con enfermar y debilitar el cuerpo político, lo más relevante aquí se

observa por el lado de las “buenas leyes”. Éstas no deben juzgarse en términos de justicia, ya que ninguna ley puede ser injusta en tanto que emana de la autoridad del propio soberano. Por la lógica de autorización, todo aquello hecho por el soberano como legislación “está garantizado y es propio de cada uno de los habitantes del pueblo” (Hobbes, 2014, p. 285); imposibilitando así que pueda ser señalado como injusto.

En este sentido es que para Hobbes (2014) una buena ley “es aquello que resulta *necesario* y, por añadidura, *evidente* para el *bien del pueblo*” (p. 285, cursivas originales). Las dos características de la buena legislación son, entonces, su necesidad y evidencia en relación con el bien del pueblo. En relación con el primer rasgo, Hobbes explica que el uso de las leyes “no se hace para obligar al pueblo, limitando sus acciones voluntarias, sino dirigirle y llevarlo a ciertos movimientos que no les hagan chocar con los demás” (p. 285); es decir, para llevar a cabo una adecuada conducción política del cuerpo político. Aunque pudiese objetarse que una ley puede no ser necesaria para el pueblo, pero beneficiosa para el soberano, Hobbes responde que esto “nunca puede ocurrir, porque el bien del soberano y el del pueblo nunca discrepan” (p. 285). La soberanía merma su poder al tener súbditos débiles, y “un pueblo es débil cuando el soberano necesita poder para regularlo a su voluntad” (Hobbes, 2014, pp. 285-286); con lo cual se incurre en una situación paradójica en la que el soberano se demuestra impotente al momento de intentar imponer —por la fuerza— leyes que impliquen un beneficio particular y perjudiquen al pueblo.

Por otro lado, lo evidente de la buena ley consiste “en una declaración de las causas y motivos en virtud de los cuales fue promulgada” (Hobbes, 2014, p. 286), revelando así el propósito del legislador. A su vez, la misma legislación debe estar redactada de manera concisa y acotada, a fin de evitar la ambigüedad propia de las palabras, que en el texto legislativo puede implicar un obstáculo a su comprensión y obediencia. En un gesto claro contra el exceso de complejidades jurídicas, Hobbes entiende que le corresponde

al *legislador* (que en todos los estados es el *representante supremo*, ya sea trate de un hombre o de una asamblea) hacer evidente la razón por la cual se promulgó la ley, y el cuerpo de la ley misma, en términos breves, pero tan propios y expresivos como sea posible (Hobbes, 2014, p. 286, cursivas propias).

Lo necesario y evidente de la buena ley, sin embargo, debe llenarse de sentido sólo en términos de perseguir el *bien del pueblo*. Así, la manera de determinar el contenido de esto último, Hobbes (2014) concibe que lo concerniente al beneficio de los súbditos de un Estado particular “debe adquirirse recogiendo informaciones generales y quejas de las gentes de cada provincia que mejor conocen sus necesidades propias” (p. 290). La posibilidad de manifestar los reclamos populares ante las autoridades correspondientes también es reconocida por Hobbes (2014) en el Capítulo XXIII, donde se afirma que “quienes son designados para recibir las peticiones u otras informaciones del pueblo, viniendo a ser como los oídos públicos, son ministros públicos, y representan a su soberano en este oficio” (p. 201). La validez de la libertad popular de requerir atención a sus necesidades ante el poder soberano queda completamente ratificada en la argumentación hobbesiana, al punto tal que sostiene que “cuando nada reclaman que signifique derogación de los derechos esenciales de soberanía, deben ser diligentemente tomadas en cuenta” (Hobbes, 2014, p. 290)⁷.

16

Es de este modo que la soberanía hobbesiana puede alcanzar el calificativo de popular, lo cual no se reduce necesariamente al ejercicio democrático del gobierno por medio de una asamblea del pueblo, a la vez que despeja toda inquietud con relación a la potencia de algún súbdito particular. Incluso, y específicamente, refiriéndonos a la monarquía, “cuando el soberano mismo es popular, es decir, cuando es reverenciado y querido por su pueblo, no existe peligro alguno en la popularidad de un súbdito” (Hobbes, 2014, p. 290). El problema de la popularidad queda resuelto en tanto se trate de un atributo de la misma condición soberana;

⁷ Se trata, como lo afirma Jiménez Castaño (2009), de una *exigencia material* de la “buena ley”, la cual “responde a la necesidad del bien del pueblo, cosa que debe conseguirse a través de la escucha de los ciudadanos, de sus inquietudes y necesidades, de sus reclamaciones” (p. 105); pese a que la decisión final corresponda efectivamente al soberano.

situación que, a su vez, robustece la obediencia política de los súbditos y les otorga mayor validez a los castigos aplicados frente al quebrantamiento de la ley.

5. Conclusiones y repercusiones

Los recelos hobbesianos hacia la dinámica propia de la asamblea popular parecen intentar enfatizar los riesgos de que se produzca un desfasaje o desarticulación entre la representación de los intereses del pueblo y la forma democrática de gobierno. Esto significa que, según la argumentación de Hobbes, la democracia no es garantía de defensa de lo popular sino que corre un constante peligro de verse capturada por intereses oligárquicos o elitistas de algunos individuos políticamente ambiciosos. La captación de las instituciones estatales por parte de sectores poderosos que buscan imponer sus intereses (económicos, religiosos, ideológicos, etc.) resulta ser más factible en la lógica de la asamblea democrática, por lo que entendemos que si es posible rastrear un propósito “popular” en el *Leviatán* de Hobbes éste debería atenderse en un doble sentido. Por un lado, como hemos marcado, la arquitectura política hobbesiana pretende efectuar una contención de las ambiciones políticas de los “poderosos”, a fin de evitar que se tornen opresores del pueblo. Tal como resaltan Hilb y Sirczuk en su rastreo de la articulación entre el modo en que operan las pasiones de gloria, miedo y vanidad en los hombres naturales que Hobbes presenta, es posible identificar al menos dos actores diferenciados con ecos maquiavelianos “el pueblo” y “los grandes” (Hilb y Sirczuk, 2007, p. 98)⁸. En base a la distinción pueblo/grandes como clave para interpretar a Hobbes, estos autores señalan que los hombres del pueblo que desean ante todo la preservación “se contentarían de buen grado con la vida que llevan y los bienes que poseen, pero se ven llevados a anticipar la guerra por necesidad de protegerse de los hombres vanagloriosos” (Hilb y Sirczuk, 2007, p. 102); y aunque no representan

17

⁸ Los autores plantean una tipografía más exhaustiva de lo que llaman “figuras autoritativas”: a) hombres temerosos interesados en su preservación que atacan para defender sus vidas; b1) hombres vanagloriosos que ante el peligro muerte violenta lo inútil de su búsqueda de gloria; b2) hombres vanagloriosos deseosos de reconocimiento pero incapaces de alcanzar la paz; c) hombres buscadores de gloria que acceden racionalmente a la necesidad de la paz; d) hombres moralmente virtuosos que prefieren la muerte al deshonor; e) hombres irreductiblemente vanagloriosos (Hilb y Sirczuk, 2007, pp. 37-38).

en sí mismos un peligro para el orden público, “constituyen una masa en disponibilidad para la prédica sediciosa de los ambiciosos” (Hilb y Sirczuk, 2007, p. 102)⁹. De ahí la necesidad del soberano de ejercer un “igualitarismo represivo” que contenga las ambiciones sediciosas de los poderosos que ponen en riesgo, en función de sus propios intereses, al conjunto de la comunidad.

Pero además, por el otro lado, al señalar la misión del soberano en términos de la representación del pueblo, esto puede leerse como una advertencia hobbesiana a la cuestión de la representatividad política que el soberano debe llevar a cabo. Si las reclamaciones y necesidades del pueblo no son atendidas del modo correspondiente, es decir, si el soberano falla en su tarea de representante, las probabilidades de que su ineficacia sea aprovechada por los súbditos ambiciosos de poder para seducir y sugestionar al pueblo a emprender rebeliones se incrementan. No se trata únicamente de indicar los límites prudenciales del ejercicio absoluto del poder soberano, sino de advertir sobre la necesidad de que éste se oriente en vistas de las necesidades elementales para la prosperidad del pueblo, adquiriendo de este modo la popularidad necesaria para reforzar la autoridad soberana. Sólo de este modo, “el pueblo puede estar políticamente presente precisamente porque no es soberano” (Duso, 2022, p. 14).

18

Así, la tarea del soberano exige de una representación efectiva de los intereses del pueblo, a fin de abordar y encauzar la ambigüedad constitutiva de toda política - inclusive la hobbesiana- consistente en la imposibilidad de cualquier orden de agotar todos los conflictos. De lo que se trata es, entonces, no de una soberanía del pueblo carente de garantías para la estabilidad, el orden y la prosperidad; sino de una “soberanía *para* el pueblo”, es decir, de un ejercicio de la soberanía en donde se actúe de modo tal que se vean representados los intereses del pueblo como titular del poder que autoriza el modo de proceder de las instituciones políticas.

⁹ En la misma línea argumentativa, Baumgold (2023) sostiene que “el pueblo es llevado a la rebelión por rivales de élite al sistema establecido” (p. 79), y que “la gente común es “seducida”, es decir, movilizada para que apoye los planes de líderes ambiciosos” (p. 80).

Finalicemos intentando delinear algunas consecuencias y repercusiones teóricas que este tipo de relecturas del pensamiento político hobbesiano puede brindar para abordar algunos debates políticos contemporáneos sobre la representación y la democracia. Entendemos que pueden identificarse al menos cuatro cuestiones relevantes que exceden la lectura de la obra y el contexto de Hobbes, a saber: i) la crítica a interpretaciones unilaterales de la noción de representación política, ii) la advertencia sobre los riesgos de la captura elitista de la democracia, iii) la posibilidad de desafección o apatía política producto de una representatividad deficiente, y iv) la reapertura del pensamiento político en las coordenadas una dimensión vertical “arriba/abajo”. Veamos brevemente cada una de ellas.

Ya hemos señalado que el elemento representativo resulta un requisito indispensable para cualquier forma de gobierno popular, tanto desde sus primeras formulaciones modernas hasta nuestros días. Ahora bien, plantear que sólo algunas vertientes teóricas son efectivamente representativas mientras que otras carecen de serlo o incluso sostener que nieguen u obturen la representación política -tal como la hace Pitkin respecto de Hobbes-, resulta excesivamente reduccionista del concepto mismo de representación. Es el caso de las impugnaciones liberales a cualquier otro modo de articular los nexos políticos entre gobernantes y gobernados que no se adecúen a los parámetros de las democracias liberales propias de Occidente, como resulta frecuente en las interpretaciones críticas de los fenómenos populistas¹⁰.

Por otro lado, lo que resulta relevante de la revisión teórica de la democracia en Hobbes es su énfasis en señalar y advertir sobre los riesgos de la captura elitista u oligárquica de los procedimientos e instituciones democráticos. El reconocimiento del “poder privado” y su influencia sobre las personas y las prácticas del sistema democrático es algo sumamente importante al momento de analizar las dinámicas

¹⁰ Para una revisión actual de los vínculos entre la democracia liberal y el populismo, así como de los problemas emergentes, puede verse Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo: historia, teoría, crítica*. Ediciones Manantial; Aboy Carlés, G. (2016) Populismo y democracia liberal: Una tensa relación”, en *Revista Identidades*, Dossier 2; y Castaño, P. (2018). “Populismo y democracia”, en *Revista Internacional De Sociología*, 76(4).

políticas contemporáneas, que habitualmente se ven condicionadas por el lobby corporativos de empresas privadas, presiones e injerencias de agentes e instituciones internacionales de crédito, e incluso por los intereses particulares de fundaciones y organizaciones no gubernamentales¹¹. Frente a tales influencias de sectores privados en las dinámicas democráticas, la propuesta hobbesiana puede aportar herramientas para pensar formas de intervención pública que reformule el campo de relaciones de poder propio de los sectores influyentes de la sociedad civil, a fin de que no se vean perjudicada la representación de los intereses comunitarios del cuerpo político.

De este modo, el despliegue de una representatividad efectiva de lo popular puede comprenderse como un modo eficaz de prevenir los fenómenos de la desafección y la apatía política, tan caros a los procesos políticos contemporáneos¹². El desempeño deficiente de los procesos políticos democráticos que no logran representar los intereses de sectores mayoritarios de la sociedad tiende a conducir a situaciones de descontento generalizado en los que la actividad política es percibida como desentendida del resto de la sociedad. Entendemos que, como hemos visto, tal problemática de las democracias contemporáneas puede encontrarse presente en la reflexión hobbesiana sobre la popularidad del soberano como representante del pueblo, así como en la concepción de los individuos como “artífices” del orden político.

Finalmente, la revisión de Hobbes desde una óptica maquiaveliana permite detectar una composición de lo político en la clave de “los grandes” y “el pueblo”, reintroduciendo en los análisis políticos una dimensión vertical del conflicto social entre los de arriba y los de abajo. Esto tiene actualidad en las revisiones críticas de

¹¹ Sobre las problemáticas que las prácticas de influencia corporativa planean a los esquemas democráticos en las instituciones del presente puede seguirse a Parvin, P. (2022). “Hidden in Plain Sight: How Lobby Organisations Undermine Democracy”, en *Wealth and Power* (pp. 229-251). Routledge. También puede verse Álvarez Ugarte, R. (2018). “Democracia y lobby: un marco teórico”, en *Revista NUEVA SOCIEDAD*, N° 276.

¹² Sobre la cuestión de la apatía y la desafección política en las democracias representativas puede consultarse el volumen editado por Torcal, M., & Montero, J.R. (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics* (1st ed.). Routledge.

las democracias consensuales que buscan invisibilizar este tipo de tensiones promoviendo divisiones permanentes en la base social y otorgando centralidad a la lucha horizontal entre sectores de “los de abajo”¹³.

Hechas estas observaciones, bien vale ratificar el ejercicio de relectura del pensamiento político de Hobbes. A las claras no por su preferencia por un orden monárquico absolutista, sino antes bien por el conjunto de precauciones y advertencias que aborda sobre una serie de problemáticas políticas que se desprenden de su obra y que -aún hoy- muestran tener actualidad de las instituciones democráticas del presente que sean atentas a desarrollar una representatividad popular.

¿Cómo se cita este artículo?

ROSALES, M.A. (2025). Representación y popularidad: la soberanía y la cuestión de la democracia en el Leviatán de Hobbes. *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 1-24. [link]

21

Referencias bibliográficas

Aboy Carlés, G. (2016). Populismo y democracia liberal: Una tensa relación. *Revista Identidades*, Dossier 2.

Álvarez Ugarte, R. (2018). Democracia y lobby: un marco teórico. *Nueva Sociedad*, (276).

Apperley, A. (1999). Hobbes on democracy. *Politics*, 19(3), 165-171.

¹³ Este modo de problematizar el presente democrático puede rastrearse en las polémicas abiertas el pensamiento político italiano en Fusaro, D. (2022). *Pensar diferente: Filosofía del disenso*. Trotta. También pueden encontrarse reflexiones con cierta afinidad en Rancière, J. (2006). *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- Baumgold, D. (2023). Hobbes's political sensibility: The menace of political ambition. En M. G. Dietz (Ed.), *Thomas Hobbes and Political Theory* (pp. 74-90). University Press of Kansas.
- Bobbio, N. (2005). La democracia de los antiguos y la de los modernos. En *Liberalismo y democracia* (pp. 32-38). Fondo de Cultura Económica.
- Castaño, P. (2018). Populismo y democracia. *Revista Internacional De Sociología*, 76(4), e113.
- Castorina, F. y Wiecek, T. (2020). Historia de las ideas. En L. Noretto y T. Wiecek (Comps.), *Métodos de teoría política. Un manual* (pp. 15-38). Instituto de Investigaciones Gino Germani, CLACSO.
- Dotti, J. E. (1994). Pensamiento político moderno. En E. de Olaso (Ed.), *Del renacimiento a la Ilustración I* (pp. 53-76). Trotta.
- Duso, G. (2022). La representación como problema de la filosofía política. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(28).
- Field, S. L. (2020). *Potentia: Hobbes and Spinoza on power and popular politics*. Oxford University Press.
- Fraile, N. y Kiel, R. (2020). Hermenéutica. En L. Noretto y T. Wiecek (Comps.), *Métodos de teoría política. Un manual* (pp. 85-102). Instituto de Investigaciones Gino Germani, CLACSO.
- Fusaro, D. (2022). *Pensar diferente: Filosofía del disenso*. Trotta.
- Galimidi, J. L. (2022). Recelo y admisión del elemento democrático en el Leviatán de Hobbes. *Las Torres de Lucca. Revista Internacional de Filosofía Política*, 11(1), 89-102.
- Grcic, J. (2007). Hobbes and Rawls on political power. *Ethics & Politics*, 9(2), 371-392.

Hilb, C. y Sirczuk, M. (2007). *Gloria, miedo y vanidad: el rostro plural del hombre hobbesiano*. Prometeo.

Hobbes, T. (2014). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (M. Sánchez Sarto, trad.). Fondo de Cultura Económica.

Holman, C. (2022). *Hobbes and the democratic imaginary*. State University of New York Press.

Hoekstra, K. (2006). A lion in the house: Hobbes and democracy. En A. S. Brett & H. Hamilton-Bleakley (Eds.), *Rethinking the foundations of modern political thought*, (pp. 191-218). Cambridge University.

Jakonen, M. (2016). Necesario, pero no deseado. Advertencias de Thomas Hobbes sobre los peligros de la multitud, el populismo y la democracia. *Las Torres de Lucca. Revista Internacional de Filosofía Política*, 5(9), 89-118.

Jiménez Castaño, D. (2009). *El problema de la democracia en la obra de Thomas Hobbes*.

<https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/93946/1/El%20problema%20de%20la%20democracia%20en%20la%20obra%20de%20Thomas%20Hobbes.pdf>

Martel, J. (2007). *Subverting the Leviathan: Reading Thomas Hobbes as a radical democrat*. Columbia University.

Parvin, P. (2022). Hidden in Plain Sight: How Lobby Organisations Undermine Democracy. En *Wealth and Power* (pp. 229-251). Routledge.

Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.

Rancière, J. (2006). *El odio a la democracia*. Amorrortu.

Rosanvallon, P. (2020). *El siglo del populismo: historia, teoría, crítica*. Manantial.

Runciman, D. (2009). Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic. En *Political representation* (pp. 15-34). Cambridge University.

- Sartori, G. (2005). *Elementos de teoría política* (M. L. Morán, trad.). Alianza
- Slomp, G. (2007). Kant against Hobbes: reasoning and rhetoric. *Journal of Moral Philosophy*, 4(2), 207-222.
- Tarlton, Ch. (2001). The despotical doctrine of Hobbes, part I: the liberalization of Leviathan. *History of Political Thought*, 22(4), 587-618.
- Torcal, M. y Montero, J. R. (Eds.). (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions and politics*. Routledge.
- Tuck, R. (2006). Hobbes and democracy. En A. Brett y J. Tully (Eds.), *Rethinking the foundations of modern political thought* (pp. 171-190).
- Wolin, Sh. (1990). Hobbes and the culture of despotism. En M. Dietz (Ed.), *Thomas Hobbes and political theory* (pp. 9-36). University of Kansas.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS PARA LA MEDICIÓN DE LA SUPERPOBLACIÓN RELATIVA: LAS PORCIONES ENCUBIERTAS BAJO LA CATEGORÍA DE “INACTIVOS” Y EL SESGO EN LOS PAÍSES DE CAPITALISMO AVANZADO

ESPACIO ABIERTO

RICARDO DONAIRE – ricdonaire@gmail.com

*Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA) /
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.*

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://mzsfq9x3w>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10370>

FECHA DE RECEPCIÓN: 12-9-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 4-12-2024

Resumen

Existe cierta recuperación en las ciencias sociales en los últimos años del concepto de “superpoblación relativa”, entendida como una consecuencia inherente al desarrollo capitalista. Sin embargo, son pocas las estimaciones empíricas. Una divergencia en ellas es la forma de considerar a lo que las estadísticas laborales han denominado como “población inactiva”. En debate con estas mediciones, este artículo busca conceptualizar los sesgos que las distintas decisiones metodológicas producen en la estimación, especialmente en los países donde el capitalismo se encuentra más avanzado. Para ello, nos basamos en información estadística de diferentes organismos internacionales (Organización Internacional del Trabajo, Banco Mundial y Organización Naciones Unidas) para describir tendencias en el largo plazo en las últimas décadas hasta la actualidad e interpretar la forma en que pueden ser asociadas teóricamente con diferentes modalidades de la superpoblación relativa. Se pondrá especial foco en la vinculación de esta categoría con las siguientes porciones donde la inactividad es alta: adultos mayores, mujeres en edad laboral y jóvenes.

Palabras clave: superpoblación – población inactiva – capitalismo

METHODOLOGICAL PROBLEMS FOR THE MEASUREMENT OF RELATIVE SURPLUS POPULATION: THE PORTIONS DISGUISED UNDER THE CATEGORY OF “INACTIVE” AND THE BIAS IN ADVANCED CAPITALIST COUNTRIES.

Abstract

In recent years, there has been a certain recovery in the social sciences of the concept of “relative surplus population”, understood as an inherent consequence of capitalist development. However,

empirical estimates are few. One divergence in them is how to consider what labor statistics have termed the “inactive population”. In debate with these measurements, this article seeks to conceptualize the biases that different methodological decisions produce in the estimation, especially in countries where capitalism is more advanced. To this end, we rely on statistical information from different international organizations (ILO, World Bank and UN) to describe long-term trends over the last decades to the present and interpret how they can be theoretically associated with different forms of relative surplus population. Special focus will be placed on linking this category with the following portions where inactivity is high: older adults, working age women and youth.

Key-words: surplus population – inactive population – capitalism

1. Introducción

Uno de los aspectos inherentes al desarrollo capitalista es la formación de una superpoblación relativa respecto de las necesidades medias de la acumulación del capital. Las recurrentes imágenes de un potencial futuro de automatización expresan hasta qué punto es intuido, o mejor dicho, sus consecuencias. Las ciencias sociales han aportado desde hace más de siglo y medio nociones para comprender el origen del fenómeno en la dinámica de las relaciones, mediadas por máquinas, que entablan entre los seres humanos para producir. La superpoblación en su forma actual no es un resultado natural de las máquinas mismas, sino del desenvolvimiento de las relaciones capitalistas que ellas están mediando.

Existe cierta reanimación del concepto (Bernards y Soederberg, 2021). La problemática ya venía apareciendo en diferentes trabajos (Collins, 2015; Davis, 2006; Munck, 2013; Sassen, 2007; Wacquant, 2007) y más recientemente en Bernstein (2023) y Karataşlı (2022). Sin embargo, son pocas las mediciones empíricas (Benavav, 2015; Foster, McChesney y Jonna, 2011; Nielson y Stubbs, 2011). La cuestión no es menor, ya que el volumen que alcanza la superpoblación relativa nos indica hasta qué punto se ha desarrollado el metabolismo social bajo estas relaciones y las restricciones que ese mismo desarrollo genera e impone (Marx, 1997: t. 2, 110-115). Las pocas mediciones existentes, en base a la estadística laboral internacional, tienen puntos de encuentros y diferencias: un aspecto de especial desacuerdo es la forma de considerar a la población que la estadística laboral clasifica como “inactiva”.

En debate conceptual con esas aproximaciones, en este texto analizaremos estadísticas mundiales con el objetivo de problematizar las consecuencias de considerar (o no) a esta población, en su conjunto o en parte, en la estimación de la superpoblación. Nuestro foco de atención principal estará en los países de capitalismo avanzado por dos motivos: por un lado, puesto que la superpoblación es un fenómeno propio del desarrollo capitalista, sería esperable que se manifieste de alguna manera en aquellos países donde este modo productivo se encuentra más desplegado; por otro, los intentos de mediciones mundiales existentes suelen subestimar el peso de la superpoblación en ellos, entre otras razones, por la forma de abordar la población inactiva. Nuestro objeto de estudio está delimitado entonces no por este constructo estadístico en sí mismo, sino por las dificultades que presenta para el abordaje de la superpoblación.

Además, estas estimaciones tienden a omitir en su análisis la heterogeneidad de la población donde se observa mayor inactividad. Por eso, pondremos énfasis en la distinción entre tres grupos específicos: los adultos mayores, los jóvenes y las mujeres en edad laboral. Intentaremos mostrar cómo cada uno de ellos asume volúmenes y movimientos diferentes, con consecuencias distintas para la medición y el análisis de la superpoblación.

Utilizaremos información procesada a partir de los siguientes exploradores de datos: ILOSTAT, de la Organización Internacional del Trabajo, World Bank Data, del Banco Mundial y Data Portal de la División de Población de Naciones Unidas. Se trata de series de datos que abarcan un período que se remonta a treinta y en algunos casos a sesenta años atrás y que permiten observar tendencias en el movimiento orgánico en el largo plazo. Debido a la disponibilidad de información, como forma de aproximación compararemos por grupos de países según ingresos, y veremos cómo las decisiones metodológicas terminan afectando e introduciendo un sesgo en los países de capitalismo avanzado. Complementaremos la información con datos tomados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El trabajo está organizado de la manera siguiente. Luego de puntualizar algunos aspectos técnico-metodológicos, ubicaremos en primer lugar la noción de inactividad como constructo de la estadística laboral, el volumen que alcanza en la población mundial y su potencial vinculación con el concepto de superpoblación relativa. A continuación, se presentarán las mediciones mundiales existentes y una revisión crítica de la forma en que incorporan la población inactiva (o no) y su fundamentación. Nuestra diferencia principal con ellas consistirá en: a) destacar la diversidad de situaciones comprendidas (adultos mayores, mujeres en edad laboral, jóvenes) y por ende, la forma en que cada una de ellas incide a la hora de estimar el volumen de la superpoblación, b) contrastar y distinguir su particular incidencia en los países de capitalismo avanzado. Por eso, a continuación, realizamos una comparación sistemática de estas categorías entre grupos de países, destacando las características que asume en los denominados de “altos ingresos”, que, dada la información disponible, son aquellos que nos permiten aproximarnos a las sociedades donde se observa un mayor despliegue de las relaciones capitalistas. Nuestra intención es demarcar qué rasgos distinguen a estos países del resto. Una vez ubicados, sistematizamos los sesgos específicos que implican en la medición de la superpoblación y los vincularemos con las características específicas de su estructura social. Antes de concluir, profundizaremos ahora sí, específicamente en ellos y describiremos características de las tres categorías de población a partir de datos disponibles, esta vez de la OCDE. Finalmente, concluiremos con un análisis crítico de los efectos en términos no sólo empíricos de las decisiones metodológicas en las mediciones existentes, sino también de sus consecuencias teóricas.

2. Aclaraciones técnico-metodológicas

Dado que el artículo gira en torno de la cuestión de la medición de la superpoblación relativa a nivel mundial y en los países de mayor desarrollo capitalista en comparación con el resto, recurriremos a estadística sistematizada y disponible por parte de organismos internacionales.

Esto motiva ya algunas aclaraciones:

- Esta información permite observar movimientos durante lapsos prolongados, aunque para no todos los indicadores desde el mismo momento en el tiempo. Las estimaciones de más larga data parten desde la década de 1950, otras tienen como inicio la de 1970 y la mayoría, desde 1991. En algunos pocos casos solo hay datos actuales. Aquí priorizamos presentar los datos desde el momento en que hubiera información disponible. A los meros fines de simplificar la exposición, en los casos en que no se observaran alteraciones significativas a lo largo de una serie de datos se decidió contraponer solo los datos de los años de inicio y finalización. En el análisis de su composición en la actualidad, tomaremos como referencia el año 2019 para evitar las alteraciones producidas por las restricciones que impuso la cuarentena a nivel mundial al año siguiente.
- Dados los objetivos del artículo y la acotada extensión, nos enfocaremos en analizar los movimientos orgánicos de largo plazo y sus rasgos resultantes. Esto supone lamentablemente no poder detenernos en movimientos de carácter coyuntural, no porque no merezcan y deban ser profundizados. En consonancia, nos enfocaremos en estos movimientos en el grupo de países donde se expresa un mayor desarrollo capitalista, en términos de la amplia extensión de relaciones salariales y en contraposición, de una reducida base de población productiva que permite sostener al resto (según la tipología desarrollada en Donaire, Rosati y Mattera; 2021). Según la disponibilidad de información, consideraremos al grupo de “altos ingresos” como aproximación a esos países. Se trata de una categorización desarrollada por Banco Mundial (2024a) y de uso general en los sistemas estadísticos internacionales, que clasifica a los países según su ingreso nacional bruto per cápita como aproximación a su grado de desarrollo. Complementariamente, tomaremos como referencia a los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹. La comparación con otros grupos

¹ Según la tipología que hemos desarrollado, el 70% de los países de la categoría de altos ingresos y de los países de la OCDE presentan rasgos avanzados de desarrollo capitalista tanto en extensión (más del 90% de población ocupada en relaciones salariales) como en profundidad (menos de un

de países se realiza a fines de ubicar las características distintivas de este conjunto, las cuales podrían pasar por alto de omitir esa contrastación. Ciertamente, existen otras diferencias entre países y grupos de países. No las desestimamos, pero por las mismas razones, el análisis de tendencias y rasgos generales obliga a hacer abstracción de ellas. Esto no obsta para profundizar el análisis de esas particularidades a futuro. En todo caso, la determinación de los rasgos generales posibilitará eventualmente ubicar las especificidades².

- Cuando es posible, se presentan las tendencias en su evolución en términos absolutos y relativos. Esta distinción, además de ser uno de los ejes del análisis de las leyes de población propias del modo de producción capitalista (Marx, 1986) permite distinguir movimientos divergentes. Un indicador relativo de población puede, por ejemplo, disminuir sea porque la población de referencia disminuye, o por el contrario, porque crece pero en proporción menor a la que aumentan otras contra las cuales se mide.
- La reducción de la población joven, el estancamiento de la población en edad laboral y el acelerado crecimiento de la población adulta mayor afectan el volumen absoluto de la población inactiva, que las tasas, al medir sobre un mismo universo constante que pueden no reflejar.
- La propia estadística internacional se basa en el intento de generar definiciones comunes, sistemas coherentes de indicadores y la armonización de los casos nacionales a ese patrón. En el mismo sentido, cuando se enfrenta con realidades efectivamente diferentes (por ejemplo, distintas edades como requisito para el acceso a la jubilación o para el ingreso o egreso a

cuarto del empleo en el agro y la industria). Los restantes evidencian la aparición de esas características, pero en forma más reciente. En términos geográficos la mayoría se ubican en Norteamérica, Europa, Asia Oriental y el Pacífico.

² De hecho, nuestra investigación parte de la iniciada previamente para Argentina por Iñigo Carrera y Podestá (1985 y 1991). Una síntesis de los resultados para nuestro país puede encontrarse en Donaire y Rosati (2023). Sobre la caracterización de los rasgos específicos que asume la superpoblación relativa aquí en comparación con resto del mundo, ver Donaire (2024a).

determinados niveles educativos) los organismos estadísticos internacionales realizan una normalización para que los casos nacionales puedan, en la medida de lo posible, adaptarse a un marco común. Los indicadores utilizados son de uso generalizado en el campo de la especialidad. Sus definiciones son de acceso público en los diferentes portales citados. Por estas razones, no se despliegan en este texto.

- La disponibilidad de la información no siempre es la óptima. Respecto de la población inactiva en particular, sería más preciso contar con indicadores que desagregaran en forma exhaustiva entre sus distintas categorías (jubilados y pensionados, estudiantes, personas dedicadas al cuidado del hogar, etc.). Ese tipo de información no está disponible y por eso recurrimos a organizar la información principalmente según grupos etarios, su peso y evolución y la tasa de inactividad respectiva. De todas maneras, se ajusta a los fines de este texto, ya que permiten dar cuenta de la necesidad de considerar su heterogeneidad y la especificidad que asume en determinados países. Más aún, la falta de información está vinculada en forma inherente al propio concepto de “inactividad”: puesto que la estadística laboral se centra en determinar las características de la participación en el mercado de trabajo, su interés por quienes quedan por fuera es sumamente restringido. De ahí, la invisibilización que produce sobre la situación de grandes porciones de la población por fuera de la edad laboral (sea porque la supera o no la alcanza) e incluso dentro de la edad laboral (como ocurre con las mujeres). No es el objetivo de este trabajo realizar una crítica a esa categoría y sus derivadas.
- Con todo, la estadística laboral es la que nos permite dar cuenta indirectamente de los fenómenos de la estructura social, como lo es la superpoblación relativa. De allí, la importancia que entendemos que tiene analizar en forma sistemática la población inactiva en relación con este problema. Nos apoyamos e intentamos avanzar así más allá de las pocas estimaciones existentes, que han tendido a descuidar esa reflexión. Todo lo anterior no impide, sino que posibilita presentar tendencias y rasgos empíricos generales sobre diferentes porciones de población, su vínculo con

la inactividad y, principalmente, las limitaciones y sesgos que implican para la estimación de la superpoblación relativa y sus implicancias conceptuales.

3. Inactividad y superpoblación relativa

Sin dudas, la utilización de la estadística laboral internacional como fuente es inevitable. Aporta elementos para una aproximación, pero con un alcance limitado, en parte porque reúne información que ha sido recabada con el objetivo de analizar el mercado de trabajo, mientras que la superpoblación relativa constituye un fenómeno que se ubica en la esfera de la estructura social ¿A que nos referimos exactamente cuando hablamos de superpoblación relativa? Partimos de la conceptualización clásica que la define como aquella masa de población expropiada de sus condiciones de existencia y que no puede obtener sus medios de vida a cambio de la venta total o parcial de su fuerza de trabajo en condiciones regulares (Marx, 1986).

En contraposición, la primer forma en que se distingue a la población según su relación con el mercado de trabajo la discrimina en tres grandes partes: por un lado, ocupados y desocupados (ambas porciones forman parte de la población económicamente activa) y por otro, los denominados inactivos (OIT, 2016a). Precisamente, los inactivos son definidos como aquellos que no participan en el mercado de trabajo: no trabajan (ocupados) ni buscan trabajo (desocupados). En consecuencia, pocos datos se recaban sobre ellos³.

Se trata de una porción no menor: en la actualidad a nivel mundial constituyen alrededor de un 40% de quienes tienen 15 años o más. Está además en ascenso en los últimos cuarenta años. Como veremos en detalle más adelante, algunas propuestas de medición de la superpoblación relativa no la consideran, mientras que otras han optado por incorporarla en conjunto o en parte. Dado su peso, las

³ Actualmente se suele utilizar la expresión “por fuera de la fuerza de trabajo”, pero para evitar confusiones conceptuales con la noción de “fuerza de trabajo” que utilizamos en el texto, preferimos mantener la forma tradicional “población inactiva”.

decisiones metodológicas que se tomen sobre ella inciden fuertemente y cualquier caracterización es aproximada y provisoria (Donaire, 2024b).

Conviene en todo caso destacar primero las razones generales para no omitir a esta población. Sería muy fácil asociarla inmediatamente a una extensión de la llamada “masa marginal”, que excedería al ejército industrial de reserva (Nun, 2001), tradición teórica con incidencia importante en América Latina.

Esta conceptualización restringe la noción de reserva a los obreros desempleados que puedan ser eventual y cíclicamente absorbibles por el capital. La superpoblación que queda por fuera de esa posibilidad, es considerada “marginal”, en parte porque no ejercería presión sobre los trabajadores ocupados por no poder competir por sus puestos. En cambio, en la conceptualización clásica la condición de reserva reside y se amplía a su disponibilidad antes que a su potencial absorción. Por eso, no es reducible a los obreros que inmediatamente buscan vender su fuerza de trabajo con posibilidades de ser empleados plenamente por el capital. Los reservorios de fuerza de trabajo se extienden también a quienes solo logran sobrevivir vendiendo su fuerza de trabajo irregular, parcial o intermitentemente. E incluso se expanden más allá del contacto más o menos inmediato y detectable de la competencia en el mercado de trabajo. Puede abarcar también al conjunto de la familia obrera, cuya relación con el mercado de trabajo es mediada. Allí se encuentran, tanto población con capacidad de trabajar, como también quienes por su edad aún no la tienen, como huérfanos e hijos de pobres, y quienes la han perdido, como los obreros envejecidos, los desplazados por otras razones (accidentes, enfermedades) y los familiares que han perdido ese sostén, como las viudas. Por eso, alimentan el llamado “pauperismo”, esto es, la capa más baja de la superpoblación que no puede acceder a sus medios de vida (Marx, 1986, p. 545).

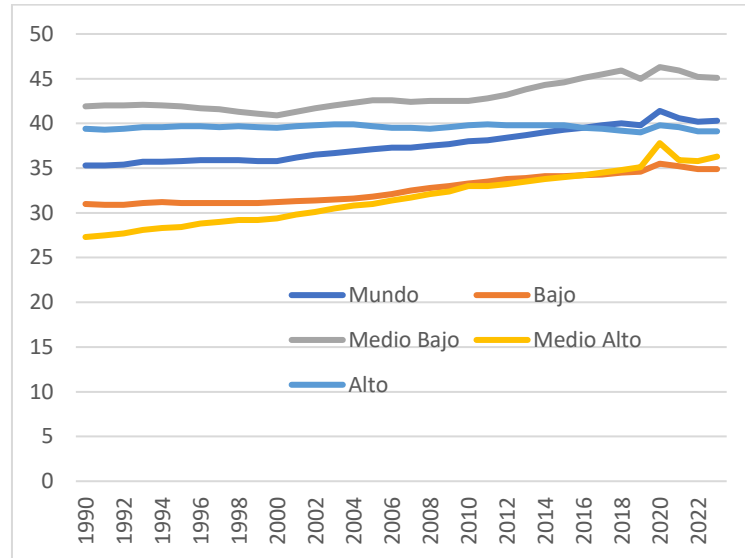
Diferentes miembros de la familia obrera pueden ser parte de la superpoblación. Algunos por haber perdido ellos mismos la posibilidad inmediata de acceder a sus medios de vida mediante la venta de su propia fuerza de trabajo (por enfermedad, accidente, vejez o aun cuando estén en condiciones de trabajar, pero circunstancialmente no lo logren). Otros, porque quien ha perdido total o

parcialmente esa posibilidad es la persona que en el hogar actuaba como proveedora (como es el caso de los miembros de la familia que no tenían una relación inmediata con el mercado de trabajo). Todos ellos deben ser sostenidos de alguna manera y esa presión no es menos efectiva que la que genera la competencia directa en pos de una posible absorción.

Esto no significa que el capital no pueda hacer uso eventualmente de ellos de ser necesario. Ocurra o no esto, deben procurar formas de sustentar su existencia, el costo de la cual la burguesía intenta descargar directa o indirectamente sobre las espaldas del proletariado y la pequeña burguesía. Esa forma de presión efectiva impide caracterizarla simplemente como una “masa marginal”. En este sentido, se retrata a esta porción de la superpoblación en parte como un “peso muerto del ejército industrial de reserva” (Marx, 1986, p. 545).

Una porción de la familia obrera puede existir como superpoblación relativa: en esta situación pueden encontrarse desde las nuevas generaciones que no se han incorporado al mercado de trabajo hasta quienes ya lo han abandonado por superar la edad activa o por otras razones, pasando incluso por personas en edad y con capacidad laboral. En ella el capital encuentra un reservorio de fuerza de trabajo, que eventualmente puede emplear o no. Todas estas categorías se solapan con buena parte de la población que la estadística internacional considera como “inactiva”. No porque todos los inactivos constituyan parte de la superpoblación ni porque esta se reduzca solo a los inactivos, sino porque bajo este constructo se esconde buena parte de la familia obrera que puede formar parte de ella. Más aún, en el contexto de la tendencia mundial al crecimiento de la población que cae bajo esta categoría, como vemos a continuación.

Gráfico 1. Población económicamente inactiva. Porcentaje sobre la población de 15 años y más por países según grupos de ingresos. 1990-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de ILOSTAT-OIT

4. La inactividad en las estimaciones empíricas a la superpoblación

Por esta razón, nuestra reflexión se enfoca no en la inactividad en sí misma, si no en la forma de abordar esta categoría desde la noción de superpoblación relativa en términos de las decisiones metodológicas para la ponderación de su volumen.

Desafortunadamente, existen pocas estimaciones internacionales sobre la superpoblación relativa para comienzos de siglo. Foster, McChesney y Jonna (2011) y Nielson y Stubbs (2011) la calculan en torno al 63 y 60% respectivamente para los años 2008 y 2011. Benavav (2015) propone una cifra menor, de un 40% para el año 2010, pero para la población no agrícola. Comparten algunos criterios y difieren en otros respecto de qué conjuntos la conforman. Hay acuerdo en contemplar a los desempleados y luego, a diferentes porciones de los ocupados con alguna característica que indique su repulsión parcial respecto de la producción o la irregularidad de su relación con ella: subocupados, informales o vulnerables. Precisamente por la mayor disponibilidad de información, el núcleo de las mediciones existente sobre la superpoblación se encuentra en la población activa y sus características (Donaire, 2024b).

Respecto de los inactivos, las discrepancias son mayores. Benavav (2015, pp. 16-17) no los incorporan en su estimación empírica. Nielson y Stubbs (2011) los integran al conjunto, y sólo complementariamente, la restringen a quienes tienen 15 años o más. La inclusión se funda en que “la división entre desempleados y no empleados [como denominan a los inactivos] confunde los criterios de elección/necesidad y disponibilidad/no disponibilidad” (p.440) (traducción propia). También la contemplan Foster, McChesney y Jonna (2011), ya que allí “se encuentra la más ‘precaria... condición de existencia’, bajo la forma de desalentados, discapacitados y la porción pauperizada de la clase obrera” (p.18) (traducción propia). Sin embargo, restringen la medición a una porción de la población en edad laboral (25 a 54 años).

Las fundamentaciones de las decisiones no suelen aparecer explicitadas ni profundizadas, por eso no es posible extenderse demasiado en ellas. Tampoco aparecen evaluadas en función del resultado final, en términos de que la exclusión o inclusión parcial o total podría ser lo suficientemente significativa como para desvirtuar la estimación o introducir algún sesgo. Aquí nos planteamos precisamente ese interrogante, dado el volumen de esta población y, como veremos, su heterogeneidad.

Adicionalmente, a pesar de que son tributarias de la concepción clásica y su distinción de la superpoblación relativa en diferentes modalidades constantes, no se detienen a analizar a cuáles de ellas corresponden lo que hoy conocemos como inactivos. Por modalidades constantes se entienden aquellas que, más allá de los movimientos periódicos de crecimiento y reducción asociados a los momentos de prosperidad media y auge o crisis y estancamiento, permiten distinguir a la población obrera sobrante en tres formas: flotante, latente y estancada (Marx, 1986, p.543). La flotante es producto de la atracción y repulsión respecto del capital, en fluctuaciones alternadas en los grandes centros urbanos e industriales. La latente se va concentrando en el campo a medida que el capitalismo repela población mediante la destrucción de las relaciones productivas previas en las cuales vivía, y la desagota espasmódicamente hacia las ciudades. La estancada queda repelida producto del propio desarrollo capitalista y sobrevive en las urbes, cuando se produce, la atracción y repulsión es más bien intermitente. Baste esta breve descripción por el

momento para intuir la diferencia entre quienes sobreviven “inactivos” sobre la base de una economía campesina arruinada que no da sustento a todos sus miembros respecto de los “inactivos” que pueden sostenerse con la ayuda familiar o de la previsión social en una sociedad asalariada. Unos y otros “inactivos”, pero los primeros vinculados a la superpoblación latente, los segundos, a la estancada.

¿Quiénes conforman los inactivos y hasta qué punto pueden ser considerados parte de la superpoblación relativa? Como veremos, la decisión de incluir o excluir determinadas porciones no está exenta de efectos e incluso, puede tender a generar distorsiones en la medición, especialmente en los países de capitalismo avanzado ¿Por qué particularmente en estos países? No porque en los restantes no puedan ocurrir sesgos, sino porque: a) al excluir a la población inactiva y enfocarse en la activa y, debido al tipo de indicadores que privilegian, tienden a ajustarse y abarcar a la superpoblación en los restantes países, claramente esto ocurre con el trabajo informal y vulnerable (para un análisis del caso latinoamericano, ver Donaire, 2020); b) otro tanto sucede en la decisión sobre las franjas etarias que se decide incluir, cuando la población inactiva es incorporada al cálculo.

37

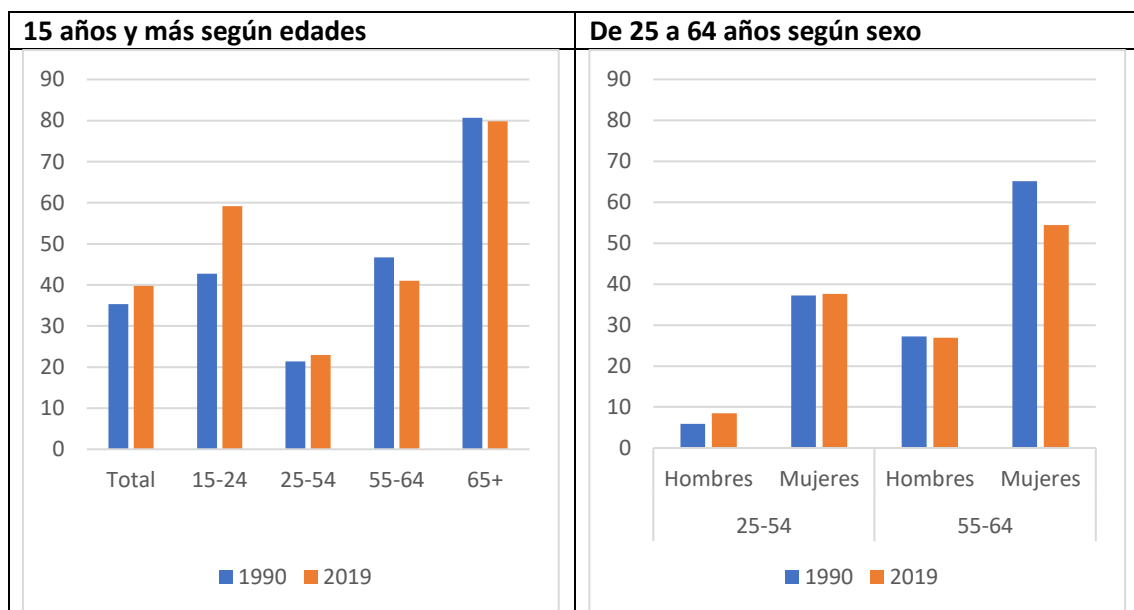
El objetivo de este trabajo no será por lo pronto realizar una estimación sino aportar elementos conceptuales que permitan sí a futuro continuar en una medición más precisa. De ahí que procedamos en nuestra argumentación a analizar diferentes porciones separadamente. Aunque haremos algunas referencias a ellos, no organizamos nuestra exposición a partir de subconjuntos específicos de inactivos, como los desalentados o los llamados “ni-ni”, en parte porque se trata de grupos parciales no definidos como parte de categorías sistemáticas sino de su particular forma de vinculación (o no) con el mercado de trabajo, y en parte porque refieren a constructos estadísticos que funcionan como potenciales ampliaciones de la población activa y que ameritarían una crítica específica como tales. En esta etapa no nos permiten dar cuenta en forma exhaustiva del conjunto de los inactivos.

Como puede verse en los gráficos a continuación, las tasas de inactividad son más altas entre la población joven (en torno al 60% en años recientes) y los adultos

mayores (80%), mientras que entre la población en edad laboral, es mayor entre las mujeres. Por eso, presentamos el análisis de esta manera:

- Jóvenes de 15 a 24 años
- Adultos mayores de 65 años y más
- Mujeres en edad laboral, de 25 a 64 años

Gráfico 2a y 2b. Tasa de inactividad. Población mundial. 1990 y 2019



Fuente: elaboración propia, a partir de ILOSTAT-OIT

Cada una de estas porciones se solapa con las principales personificaciones que pueden asumir los inactivos: estudiantes, jubilados y mujeres al cuidado del hogar.

Podría parecer que esta forma de presentar la información subestima el lugar de las mujeres en cada grupo poblacional. Por el contrario, la decisión va en el sentido opuesto: destacamos a las mujeres en edad laboral porque en este grupo se agotan todos los argumentos y excusas del capitalismo que restringen los problemas del sostenimiento de una parte de la población a una cuestión meramente demográfica según la cual el volumen de las nuevas generaciones que se incorporan a la vida económica no puede compensar y sustentar a las anteriores aún vivas que ya han pasado por esa etapa.

Claro que para las mujeres de cada etapa vital, el capitalismo ofrece peores condiciones respecto de los hombres. Tanto entre las más jóvenes como entre las adultas mayores esta situación no hace más que agudizarse. Esto no negaría su eventual caracterización como superpoblación relativa, en todo caso la reforzaría. Precisamente por encontrarse en una etapa vital que les permite una actividad económica plena, la magnitud de la inactividad entre las mujeres respecto de los hombres presenta de forma más descarnada las condiciones bajo las cuales el capital las pone como reservorio de fuerza de trabajo⁴.

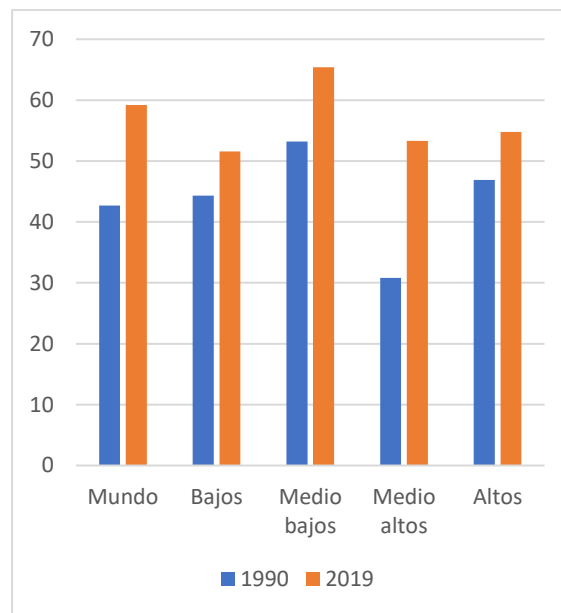
Compararemos sistemáticamente el peso de cada uno de estos grupos, la incidencia de la inactividad y su evolución reciente hasta la actualidad desde el momento en que se presenta información disponible; dependiendo de cada dimensión, este punto suele variar entre la mitad del Siglo XX y la década del noventa. Dado que nuestra preocupación teórica gira en torno a la generación de superpoblación a mayor desarrollo capitalista nos enfocaremos en los países que presentan rasgos de mayor desenvolvimiento de esas relaciones, y como aproximación, los clasificados como de “altos ingresos” en contraste con los restantes. Este nivel de aproximación será suficiente para observar cómo el peso de las diferentes categorías (jóvenes, adultos mayores, mujeres) varía según cada grupo de países y comprender de mejor manera su potencial incidencia en términos de superpoblación relativa. Podremos concluir sobre los posibles sesgos que ha producido la inclusión (o no) de cada uno de ellas según las decisiones tomadas por las estimaciones existentes, y retomando la conceptualización clásica sobre sus modalidades constantes (flotante, latente, estancada), las posibles alteraciones en la lectura de su composición.

⁴ Según la forma más o menos restringida en que se considere el lugar de las mujeres como reservorio de fuerza de trabajo para el capital, la cuestión aparece en Anthias (1980); Barret (1986); Benston (1969); Bruegel (1979); Morton (1971); Simeral (1978) y Vogel (2013). El debate contemporáneo gira más bien en torno de la cuestión de hasta qué punto el capital pone o no al trabajo doméstico no remunerado en la condición de productor de valor y plusvalor antes que en la condición de excedente para esa producción. Una síntesis de algunos de estos debates puede encontrarse en Varela (2020) y Seiffer (2024).

4.1. Los jóvenes

Entre los inactivos, la tasa que más crece en los últimos treinta años es la de los jóvenes, de poco más de 42,7% en 1990 a 59,2% en 2019.

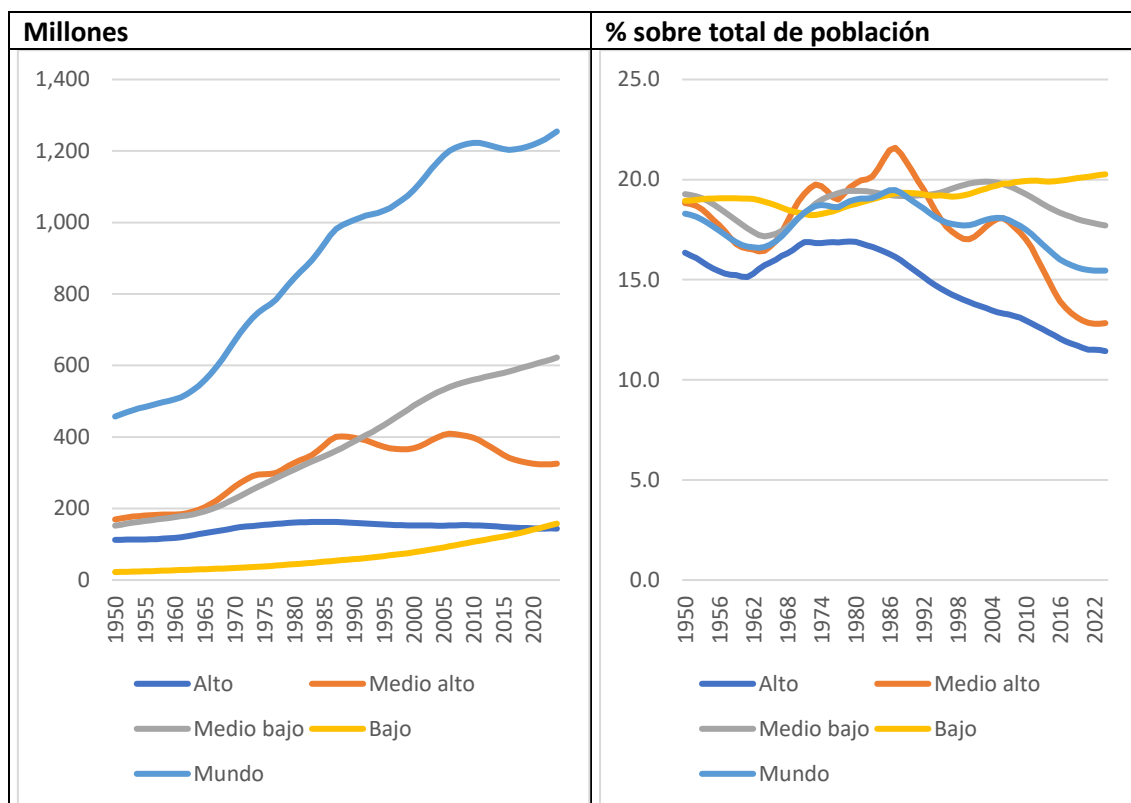
Gráfico 3. Tasa de inactividad. Población de 15 a 24 años por países según grupos de ingresos, 1990-2019.



Fuente: elaboración propia a partir de ILOSTAT-OIT.

Este incremento se observa en todos los grupos de países. En esta evolución deben considerarse principalmente dos fenómenos. El primero, es el propio peso de la franja misma de 15 a 24 años, más allá de su condición de actividad, dentro de la población.

Gráfico 4a y 4b. Población de 15 a 24 años por países según grupos de ingresos



Fuente: elaboración propia a partir de United Nations Population Division

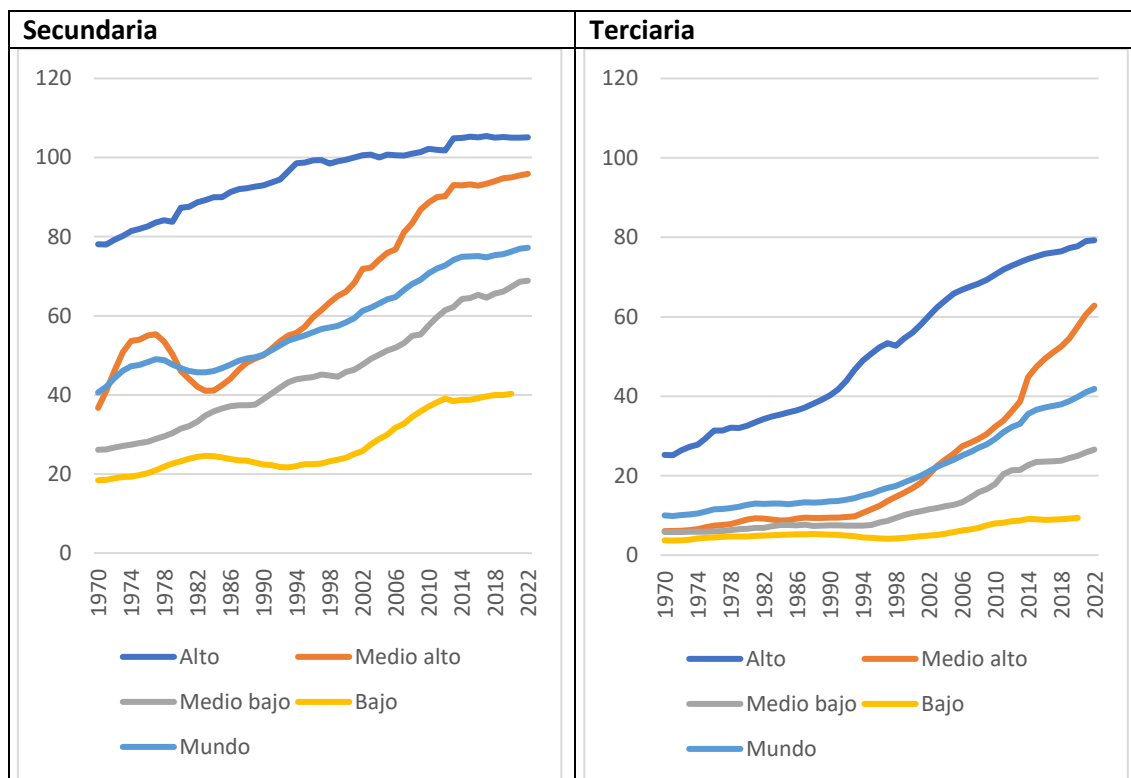
41

Aunque la población joven ha crecido desde la década de los cincuenta a nivel mundial en términos absolutos en 2,7 veces, viene reduciéndose en términos relativos al menos desde fines de los ochenta, desde un 19,3% (1988) a un 15,5% (2022).

Sin embargo, mientras que en los países de ingresos altos y medio altos se mantiene estancada o decrece levemente en términos absolutos y desciende en términos relativos, en los países de ingresos medio bajos y bajos continúa creciendo en volumen total y se mantiene más alta en proporción.

El segundo fenómeno refiere a la extensión de la escolaridad.

Gráfico 5a y 5b. Tasa de matriculación bruta por países según grupo de ingresos.
1970-2022



Fuente: elaboración propia, World Bank Data

Tanto en la educación secundaria como terciaria, cuyas edades teóricas de cursada parcialmente se solapan con la población joven, las tasas de matriculación crecen tendencialmente en todos los grupos de países. Especialmente desde comienzos de siglo, la proporción de población asistente es más elevada a mayor ingreso del grupo de países, muy inferior en los países de ingresos bajos y medio bajos respecto del resto.

La expansión de la escolarización a nivel mundial implica una postergación al ingreso en el mercado de trabajo. De allí que su extensión coincida con el aumento generalizado de la inactividad entre la población joven, bajo la condición de “estudiante”.

Esto no significa necesariamente que, a mayor ingreso de los países, mayor inactividad exista necesariamente entre los jóvenes, en parte porque otros

fenómenos pueden estar incidiendo. Por ejemplo, una parte de los jóvenes inactivos pueden no tener ni buscar trabajo y además no estar escolarizados, pero también estar empleados a la par que se encuentran estudiando (en cuyo caso, la estadística privilegia su condición de ocupado al momento de su clasificación). En todo caso, sí se puede afirmar que la inactividad entre jóvenes y la escolarización crece en todos los países. En los países de ingresos altos y medio altos, la mayor escolarización se combina con un menor peso demográfico de los jóvenes. A la inversa, en los países de ingresos bajos y medio bajos hay en proporción, aunque también decreciente, muchos más jóvenes y menos escolarizados⁵.

A nivel global la reducción de la población de 15 a 24 años (de casi un 19% a menos del 16% entre 1990 y 2019), se produce a la par que se da un proceso de amplia escolarización en los niveles educativos que se solapan con esa franja etaria (de 50 a 76% en la secundaria, 13 a 39% en la terciaria). Este proceso incide en el aumento de la inactividad en esta franja, que crece de casi un 43% a poco más del 59%.

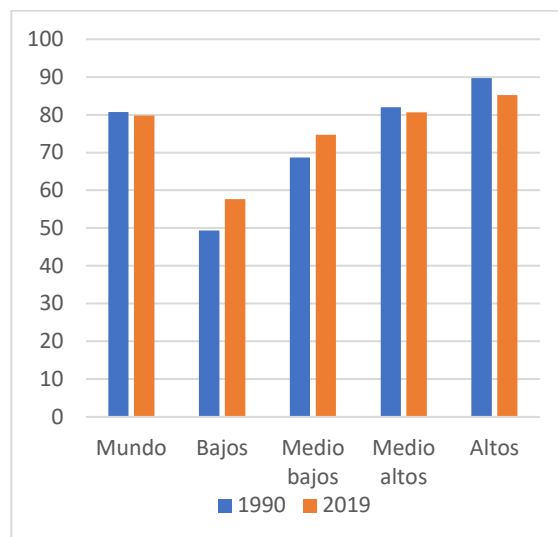
En principio, aunque es posible observar similares tendencias en todo el mundo, como una reducción del peso relativo de las franjas etarias más bajas, un aumento de la escolarización y un aumento de la inactividad entre los jóvenes, se producen a diferentes ritmos y como consecuencia, en los países de altos ingresos existen menos jóvenes y más escolarizados.

4.2. Los adultos mayores

Mayor peso aún tiene la inactividad entre la población que excedió la edad laboral, considerando el límite estándar de 65 años utilizado en la estadística internacional.

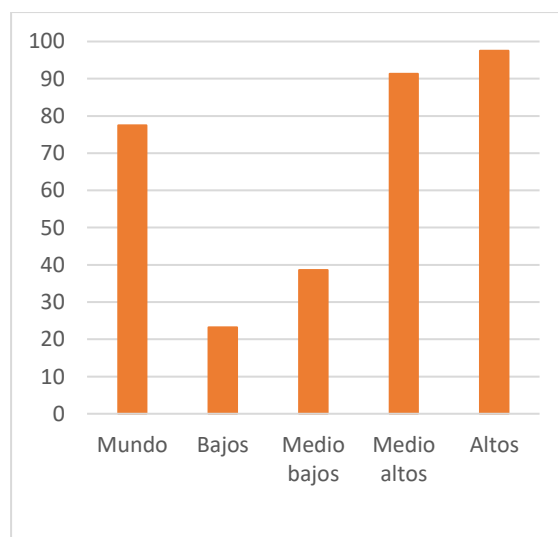
⁵ Estos rasgos se extienden y se profundizan entre los menores de 15 años y afectan a la tasa de dependencia de la población joven en relación a la población en edad laboral. Por razones de espacio, no nos extenderemos al respecto.

Gráfico 6. Tasa de inactividad. 65 años o más, por grupo de países según ingresos, 1990-2019



Fuente: elaboración propia, ILOSTAT-OIT

Gráfico 7. Proporción de adultos mayores cubiertos por previsión social. Por grupo de países según ingresos. 2020.



Fuente: OIT -World Social Protection Report 2020-22

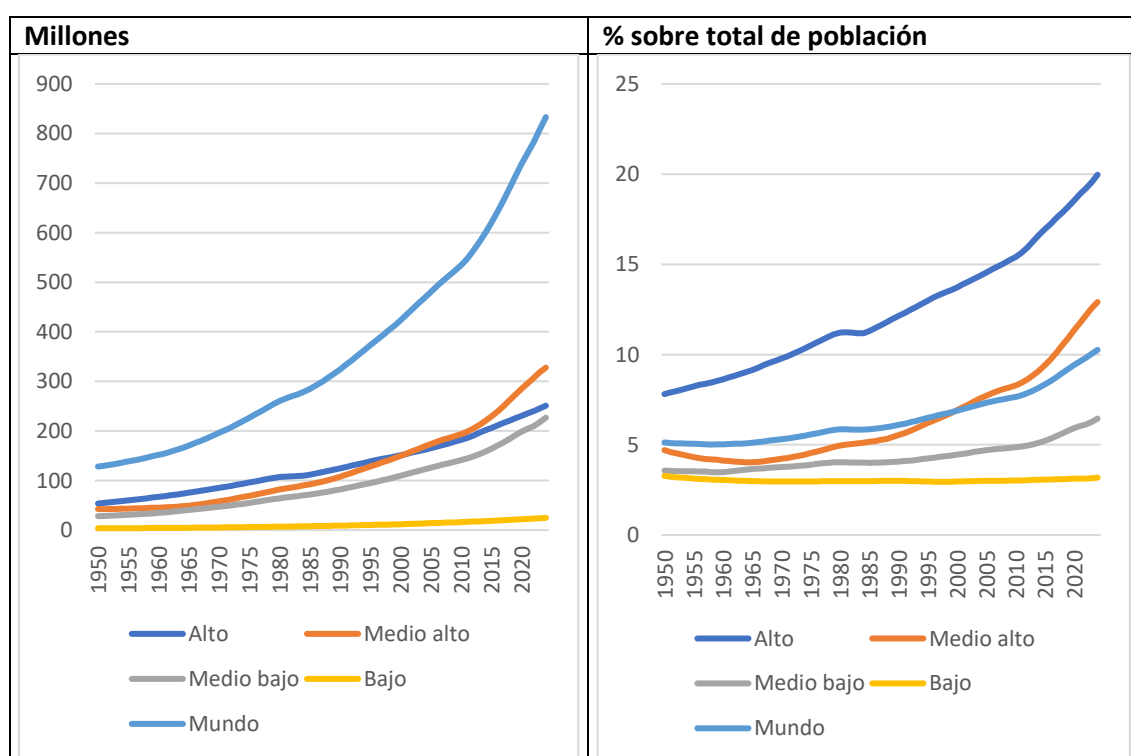
Comparadas con lo observado entre la población joven, las tasas parecen más estables y las variaciones menores (y con diferentes sentidos) entre extremos del período analizado. Sin embargo, resulta claro que a mayor ingreso mayor tasa de

inactividad. En esta distribución incide la cobertura de los sistemas de previsión social: en los países de ingresos altos y medio altos es sustancialmente superior la proporción de adultos mayores que reciben algún tipo de jubilación o pensión.

La condición de jubilado o pensionado es también una de las categorías principales entre la inactividad, aunque eso no impide nuevamente que, si una persona en esa situación deba trabajar o buscar empleo, quede catalogada como ocupada. De ahí que las tasas de inactividad puedan ser menores que las de cobertura previsional.

No sólo varía este grado de cobertura según grupo de países, sino el propio peso demográfico de la población de esta edad.

Gráfico 8a y 8b. Población de 65 y más años. 1950-2023



Fuente: elaboración propia, United Nations Population Division (2022)

A diferentes ritmos este grupo etario se encuentra creciendo en números absolutos en los diferentes países, pero en términos relativos su peso se expande más rápidamente y es mayor entre los países de ingresos altos y medio altos.

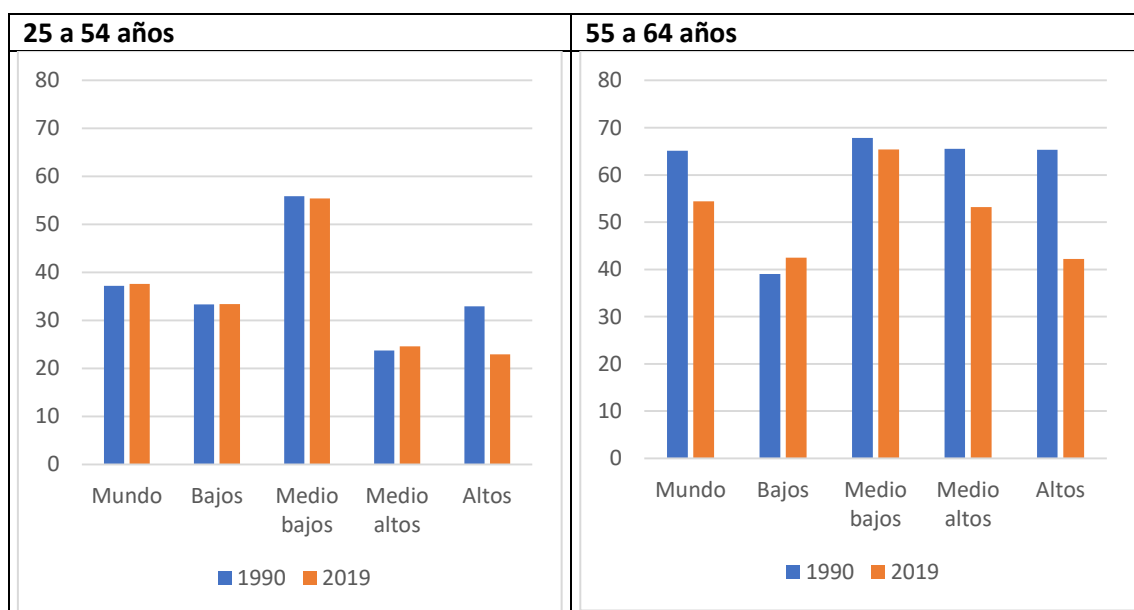
Cuatro de cada cinco personas de 65 años o más en el mundo son inactivas y es muy similar la proporción que recibe alguna forma de pensión o jubilación. Tanto el peso de esa franja etaria como de la cobertura previsional aumenta a mayor ingreso de los países. En los países de menores ingresos, aunque sea más elevada la necesidad de la población adulta mayor de procurarse un ingreso por sí misma, la proporción demográfica de ese grupo etario es muy inferior. Así, en los países de ingresos bajos, menos de uno de cada cuatro tiene cobertura previsional, pero sobre una población que representa alrededor de un 3% del total. En contrapartida, en los países de ingresos altos, cerca de la totalidad tiene una jubilación o pensión sobre una proporción de adultos mayores que representa casi un 20% de la población total.

4.3. Las mujeres en edad laboral

Entre las personas en edad laboral, las tasas de inactividad son menores que las observadas entre los jóvenes y los adultos mayores. Sin embargo, la diferencia se encuentra aquí según sexo. Las mayores tasas se encuentran entre las mujeres, por la incidencia que tienen en el cuidado del hogar.

46

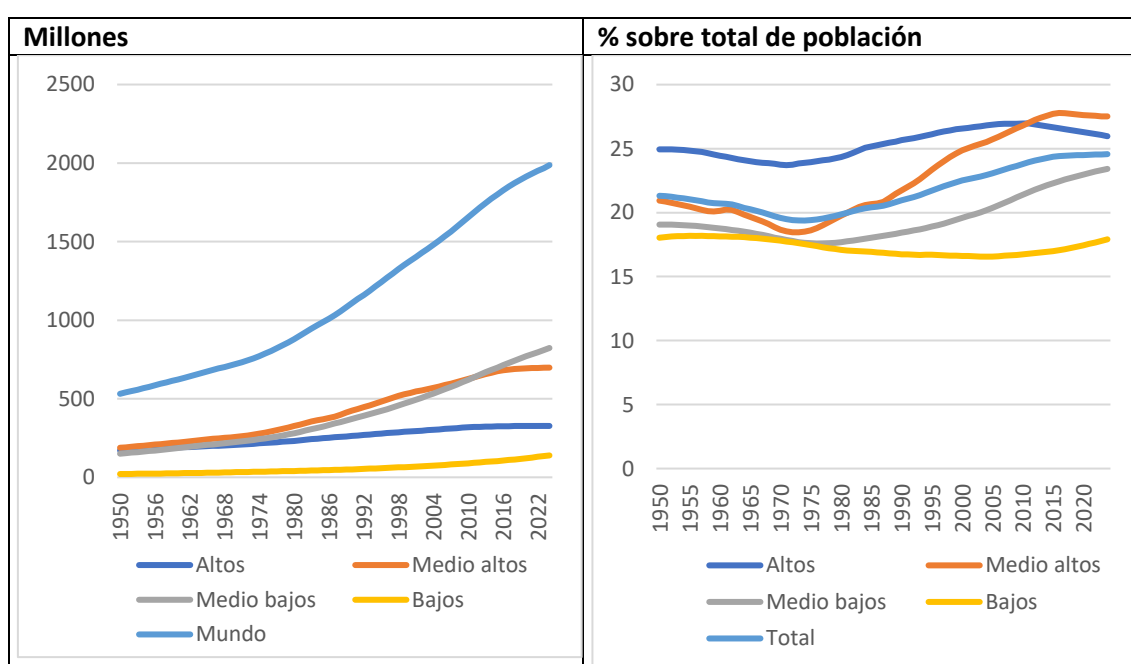
Gráfico 9a y 9b. Tasa de inactividad de mujeres en edad laboral por países según grupo de ingresos. 1990 y 2019



Fuente: elaboración propia, ILOSTAT-OIT.

No se observa una tendencia clara entre los grupos de ingresos. Especialmente en la franja entre 55 y 64 años, excepto entre los países de ingresos bajos, se reduce la inactividad si se compara 1990 contra 2019. Esta reducción crece en magnitud a mayor ingreso de los países. En los de ingresos altos, llega a caer 23 pp. desde 65% a 42% aproximadamente entre 1990 y 2019.

Gráfico 10a y 10b. Población de 25 a 64 años. Mujeres. Por países según grupo de ingresos, 1950-2023.



Fuente: elaboración propia, UN Population Division (2022)

En términos absolutos, la cantidad de mujeres en edad laboral crece en los países de ingresos bajos y medio bajos, mientras que entre los de ingresos altos y medio altos su evolución parece haberse estabilizado en los últimos años. En términos de su peso relativo sobre el total de la población se observan oscilaciones con un repunte desde la década del setenta, claro que su peso varía influido según el diferente ritmo de crecimiento de la población adulta mayor y de decrecimiento de la población

infantil y joven⁶. En los países de ingresos altos esa tendencia parece comenzar a revertirse, como parte de la disminución de la población edad laboral en su conjunto. En ese contexto, la reducción de la inactividad en los países de altos ingresos indica un mayor número de ellas pasan a participar del mercado de trabajo.

5. Grupos de ingresos y sesgos

No sólo los diferentes grupos de población presentan rasgos distintos, sino que en algunos casos pueden variar según grupos de países. Esta heterogeneidad aparece desatendida en las estimaciones internacionales sobre superpoblación. De allí la necesidad de sistematizar los posibles sesgos que su omisión implica.

Sin pretender agotar todos los elementos presentados, podemos destacar algunas tendencias, especialmente en función de nuestros objetivos y en términos del peso relativo de los distintos grupos:

Grupo	Tendencias destacadas	Fenómenos asociados
Adolescentes y jóvenes	Aumento de la inactividad en todos los países Reducción de peso de demográfico	Extensión de la escolarización
Adultos mayores	Mayor inactividad a mayor ingreso Crecimiento de peso demográfico	Extensión de sistemas de previsión social
Mujeres en edad laboral	Mayor reducción de inactividad a mayor ingreso (excepto en países de ingresos bajos) Reducción de peso demográfico en países de ingresos altos	Incorporación en mercado de trabajo

Varias de estas tendencias y fenómenos aparecen exacerbadas en los países de altos ingresos. Esto no significa que no puedan aparecer en otros grupos de países, sino que, a la luz de las decisiones realizadas por las estimaciones existentes reseñadas, el criterio de incluir o excluir la población inactiva en su conjunto o en diferentes

⁶ El peso de las mujeres en relación a la población de 25 a 64 años es relativamente similar durante todo el período: baja de en torno de 51% a por encima del 49% en setenta años en todo el mundo, con un descenso mayor en los países de altos ingresos, de más del 52% a 49%.

frangas etarias puede afectar entonces efectivamente la estimación de la superpoblación en ellos.

Especialmente, si se excluye a los adultos mayores, el resultado será una subestimación mayor de la porción que corresponde a la superpoblación que para el capital aparece como un peso muerto en los países de altos ingresos, donde ese grupo llega a pesar seis veces más que en los países de bajos ingresos (20% contra 3%). En estos últimos además hay más probabilidad de que queden encubiertos como población ocupada, ya que sólo una parte acotada puede subsistir mediante al acceso a una jubilación: la tasa de inactividad allí era de 58% contra un 85% en los países de altos ingresos, la cobertura del sistema previsional, 23% contra 97% respectivamente.

A su vez, esta omisión hace crecer la incidencia de la población infantil y joven, mayor en los países de bajos ingresos y donde, a pesar de la tendencia mundial a la expansión de los sistemas educativos, menor es su escolarización. Aun cuando se encuentra descendiendo desde hace dos décadas, la población menor de 15 años allí reúne a un 41% y otro 20%, a los jóvenes entre esa edad y los 24 años. La matriculación bruta en la secundaria, aun creciendo, apenas supera el 24%. Compárese con los países de altos ingresos donde el peso de ambos rangos etarios se reduce a alrededor de 16% y 11% respectivamente, pero con una escolarización universalizada.

Finalmente, sólo recortando la población en edad laboral, la significativa incorporación de mujeres en el mercado laboral también supone una tendencia a una menor incidencia de la inactividad femenina en los países de altos ingresos, especialmente en las últimas tres décadas, cuando pasó de 65 a 42%. En contraste, en los países de bajos ingresos, un peso reciente similar (42%) esconde un leve aumento desde un 39%.

En su conjunto en el mundo crece la inactividad, de un 35 a un 40% en poco más de tres décadas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los restantes grupos, en los países de altos ingresos se mantiene estancada en torno del 40%. Esta proporción es resultante de tendencias contradictorias: una leve reducción en la

altísima tasa entre la población adulta mayor (grupo que a su vez crece en términos demográficos) y una disminución más amplia de la tasa femenina en edad laboral compensan el aumento de la inactividad entre la población joven, la cual de conjunto tiene un menor peso demográfico relativo.

El recorte de una medición de la superpoblación incorporando solo los inactivos en edad laboral, disminuye su incidencia en los países de altos ingresos. La ampliación hacia la población joven (e incluso infantil) produce un efecto similar, puesto que sobre-representa el peso que este grupo tiene en los países de menores ingresos.

6. Las modalidades constantes de la superpoblación relativa: ¿qué nos dicen los rasgos de la población ocupada acerca de la inactiva?

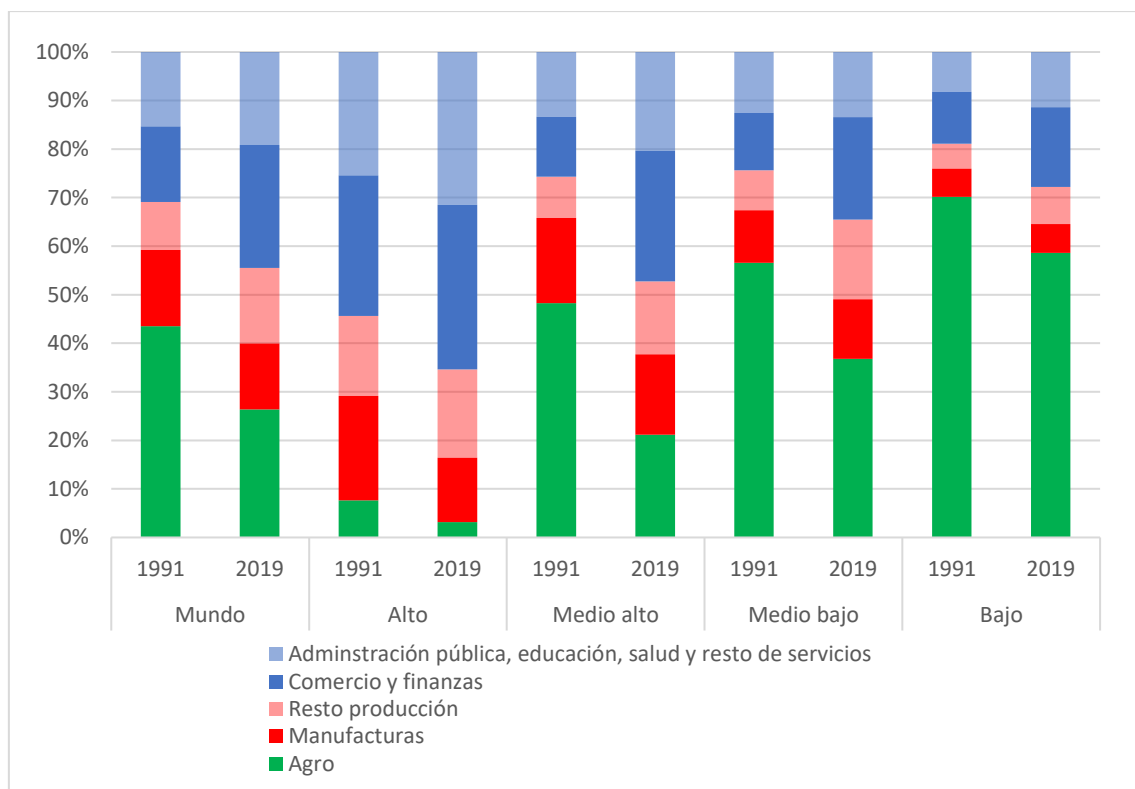
La subestimación de estos sesgos, en parte reside en que, en el abordaje de la superpoblación, la inactividad no sólo aparece como un conjunto más o menos indiferenciado, sino débilmente puesta en relación con las características de la estructura social sobre la cual reposa, a las cuales podemos acceder a partir de la población activa, y más precisamente la ocupada. En términos gruesos, la pregunta sería: si la inactividad es definida por la negativa (lo “no activo”), ¿respecto de qué tipo de actividad se delimita?

Por eso, antes de continuar avanzando con los rasgos específicos de la inactividad en los países de capitalismo avanzado, analizaremos comparativamente la composición de la población ocupada, de la cual, y con diferentes mediaciones, depende la población inactiva. Este análisis nos permitirá dar cuenta de rasgos específicos de la estructura social de estos países, y a partir de allí, interpretar de mejor manera los sesgos señalados en el punto anterior.

Una primera caracterización surge del grado de desarrollo de la división del trabajo social según la forma en que la población se distribuye en sus diferentes esferas. Aquí consideraremos cinco grandes agrupamientos: agro, industrias manufactureras, resto de las ramas de la producción (minería, energía, construcción, transporte), comercio y finanzas, y finalmente, administración pública, educación, salud y otros servicios.

Mientras que en los países de altos ingresos la población ocupada en el agro representaba ya a comienzos de la década del noventa a un exiguo 8% de la población, treinta años más tarde es sólo el 3%. A medida que desciende el ingreso, mayor ésta población, aun cuando la tendencia a la reducción se observa en todo el globo y en todos los grupos: así, en contraste, en los países de bajo ingreso aún reúne a casi el 60%.

Gráfico 11. Población ocupada según ramas de actividad y por países según grupos de ingreso. 1991 y 2019.

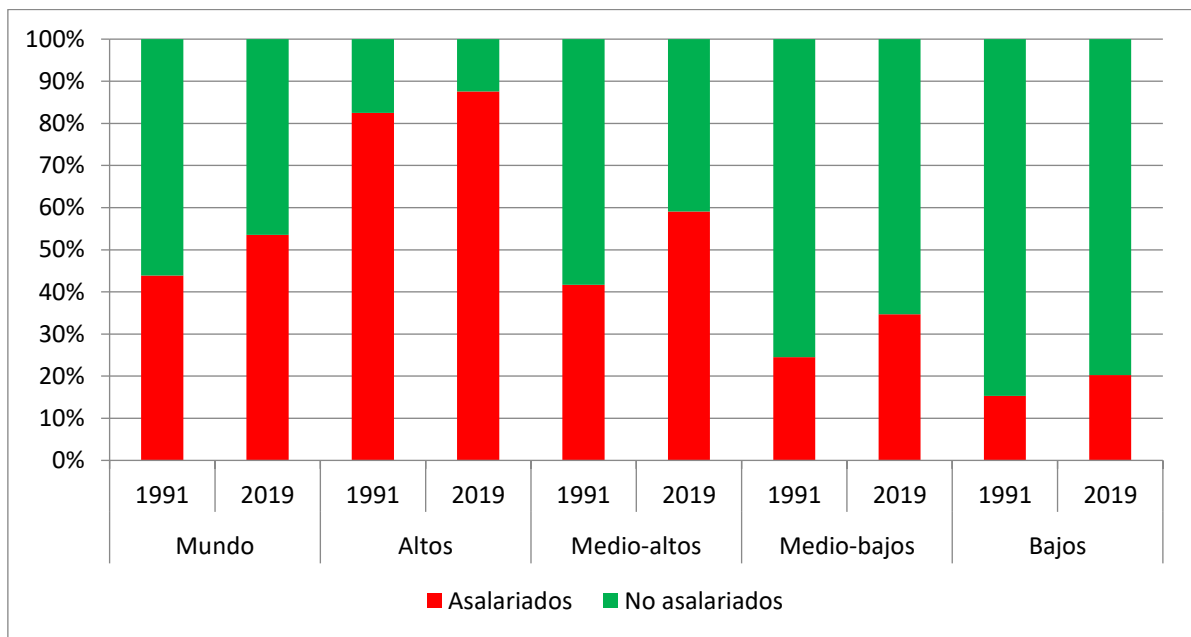


Fuente: elaboración propia, ILOSTAT-OIT

El peso del agro indica hasta qué punto subsisten relaciones basadas en la propiedad personal o comunal de la tierra bajo la forma del campesinado. No porque necesariamente toda la población agrícola esté compuesta por campesinos, sino porque su peso manifiesta hasta qué punto no se ha desenvuelto aún la división social del trabajo y la agricultura no ha devenido en una rama de la industria. Por eso estos países son también aquellos donde las relaciones salariales están aún muy

restringidas. La mayoría de la población son no asalariados, principalmente trabajadores por cuenta propia o familiares. En los países de bajos ingresos los asalariados representan, aun en crecimiento, sólo una quinta parte de la población ocupada.

Gráfico 12. Población ocupada según categoría ocupacional, por países, según grupo de ingresos. 1991 y 2019.



Fuente: elaboración propia, ILOSTAT-OIT.

Basta contrastar con el peso de este mismo grupo en los países de altos ingresos, donde la proporción es la contraria: casi el 90% de la población es asalariada. En estos países, sólo una porción de esta población asalariada trabaja en ramas industriales (en sentido amplio), alrededor de un tercio. El grueso lo hace o bien en ramas de la circulación de mercancías y capitales, como el comercio y las finanzas, o en bien en la administración pública, seguridad y defensa y otras actividades a cargo del estado o de servicios personales. Esta distribución es expresión de que, a mayor grado de desarrollo capitalista una base de población productiva más restringida produce un mayor excedente bajo la forma de plusvalía que permite sustentar a población ocupada, sea en el intercambio de esa riqueza ya producida, sea en actividades ofrecidas públicamente por el aparato estatal, sea en servicios para

consumo de la renta personal. Aunque puede tratarse de ramas necesarias para el desarrollo de la producción, esto no quiere decir que produzcan un excedente en términos capitalistas, más bien, consumen plusvalor producido previamente, y por eso, el peso de estos sectores bajo la forma asalariada constituye un indicador del grado avanzado de desarrollo en profundidad de las relaciones capitalistas, donde menos obreros productivos producen más excedente para otra parte de los trabajadores desplazados que puede ser destinada al sustento de otras actividades o bien... quedar en condición de superpoblación relativa⁷.

Precisamente, aunque no en forma exclusiva, es en las ramas de servicios, que predominan en los países de altos ingresos, donde además han comenzado a expandirse formas de intermitencia conocidas como “empleo atípico” (OIT, 2016b): a tiempo parcial, a demanda, temporario, por agencia, por cuenta propia “dependientes”, etc. Algunas de ellas son consideradas en las estimaciones de superpoblación⁸. Se trata de formas contractuales que consagran legalmente una base irregular de trabajo, en general asociadas a peores condiciones laborales y a una mayor facilidad para el capital de contratar y despedir. Esta parte de la fuerza de trabajo queda disponible -porque es vendida parcialmente, sea durante sólo una parte de la jornada, de la semana o por temporadas-, y por ende, excedente. Se encuentra en condiciones asimilables a la modalidad estancada, de la cual forman parte, trabajadores especialmente urbanos que apenas logran emplearse sobre una base irregular.

Por el contrario, el campo es el asiento de la forma de superpoblación latente, que se va acumulando entre la población rural a medida que se desarrolla el capitalismo en el agro, predominante en los países de bajos ingresos. La forma característica es la que sucede en la familia campesina. En la medida en que no puede competir con la

⁷ La estadística laboral suele desglosar a partir de las grandes categorías de agricultura, industria y servicios. Esta clasificación no coincide en términos estrictos con la delimitación entre actividades productivas e improductivas en términos de la producción de valor, pero puede considerarse una aproximación gruesa. Sobre la tendencia a que una masa de trabajadores “no productivos” repose en una masa mayor de trabajadores “productivos”, ver (Marx, 1980, pp. 199-200).

⁸ Especialmente, Benavav (2015) considera algunas de ellas, aunque se ve obligado a restringirlas menos por razones conceptuales que por la poca disponibilidad de datos.

producción capitalista, sus miembros tienen cada vez menos posibilidades de sostenerse a partir de la misma parcela, la unidad productiva se vuelve cada vez más pobre y cuando finalmente ya no es posible el sustento de todos, una parte debe migrar a las ciudades. Precisamente, como la misma tierra sigue sosteniendo a un hogar cada vez más pobre, su carácter de relativamente sobrante permanece escondido y de allí su denominación.

Salta a la vista que en aquellas sociedades donde el capitalismo está menos extendido, la mayor parte de la población es agrícola y trabaja en forma independiente, el margen para la existencia de la superpoblación latente es mucho más amplio que en aquellos donde el capitalismo está plenamente extendido e incluso su desarrollo en profundidad ha generado una masa asalariada urbana, dentro de la cual, una porción estancada sólo puede encontrar trabajo de forma irregular.

Junto con la latente y la estancada, y donde el capital ya se ha desarrollado lo suficiente para producir las oscilaciones propias del ciclo industrial, existe una superpoblación flotante, sucesivamente atraída y repelida de la producción en los grandes centros industriales y urbanos. En su forma más abierta se presenta como desocupación, y aunque generalmente, se suele asociar mecánicamente desempleo y superpoblación, esta forma se suele presentar de manera mucho más acotada que las dos anteriores. El grueso de los supernumerarios corresponde a las modalidades estancada y latente, y por ende, no se presenta como desempleados sino como ocupados⁹ o como inactivos. Volvamos a estos últimos entonces.

En los países donde predomina la población en el agro mediante formas de producción campesina o de pequeña producción independiente, es probable que una porción de esta población inactiva, compuesta por mujeres, adultos mayores y especialmente jóvenes (y también niños), se constituya como parte de la

⁹ Una primera aproximación considerando la población activa a partir de indicadores de trabajo por cuenta propia y familiar, trabajo informal, subocupación y desempleo según ramas ha permitido constatar el mayor peso de la superpoblación estancada en los países de altos ingresos y en contraste, la persistencia de la latente en el resto del mundo (Donaire, 2024b).

superpoblación latente en el campo. En los países en los que predominan las formas asalariadas en los “servicios”, donde una porción de esos trabajadores ya ha comenzado a tener una vinculación intermitente con la producción, una porción importante de los inactivos, también jóvenes, mujeres, pero aquí especialmente adultos mayores, se constituirá más bien como parte de la superpoblación estancada.

Con esta caracterización, ya podemos avanzar de forma más firme sobre los rasgos concretos en que se manifiesta esta vinculación en el capitalismo avanzado girará el próximo apartado. Luego de ello, retomaremos y concluiremos con las implicancias conceptuales generales. Por el momento, lo que queremos destacar es que los sesgos señalados en el punto anterior afectan directamente a la medición del volumen de la superpoblación y su composición. Esto no significa que la superpoblación no se presente en los restantes países, pero sí que las mediciones existentes suelen introducir sesgos que obliteran más inmediatamente la medición no en ellos sino en aquellos donde las relaciones propias del capital se encuentran más desplegadas.

7. Los inactivos en los países de capitalismo avanzado

La comparación entre grupos de países ya nos ha permitido ubicar algunos rasgos específicos vinculados a la inactividad en los países de altos ingresos respecto del resto, determinar los sesgos que suponen los criterios adoptados por las mediciones existentes de la superpoblación relativa, y vincularlos a determinadas características de la estructura social de estos países, que nos indican su mayor grado de desarrollo en términos capitalistas. Ahora podemos apuntar y delinear algunas características más puntuales de la población inactiva en estas sociedades. Tomamos como referencia complementariamente algunos informes y estadísticas, principalmente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que reúne en su mayoría a este tipo de países.

7.1. La población adulta mayor y la cobertura previsional

A medida que se desarrolla el capitalismo y con él, las fuerzas productivas, se extiende la esperanza de vida de la población y por ende, mayor número de personas logran vivir más años. Si en 1950 en los países de altos ingresos menos del 8% de la

población alcanzaba o superaba los 65 años (para sociedades donde la expectativa de vida era de 64,9 años), setenta años más tarde resulta más del doble y supera el 18% (y la esperanza de vida los 80,9 años) (OCDE, 2019)¹⁰.

Este proceso ha sido acompañado por el desarrollo de sistemas de previsión social para sustentar a la población adulta que superó la edad de trabajar. En 1900 menos del 3% de los países del mundo contaba con un sistema de protección a la vejez, en 1960 eran la mitad, en 1990 ya superan el 90% y en 2020 superan el 99%. Aunque desigual, las estadísticas estiman su cobertura en un 77% de la población en condiciones de ser jubilada (OIT, 2024).

Una proporción cada vez mayor de adultos que ya pasaron la edad laboral es sustentada por sistemas previsionales cada vez más extendidos. Si a esto se agrega que el descenso de la tasa de fecundidad produce tendencialmente una menor población activa, se plantea lo que suele presentarse como una “bomba” de origen meramente demográfico: la dificultad de financiamiento de estos sistemas. De allí, la promoción de reformas jubilatorias que contengan el creciente número de jubilados tales como el aumento de la edad reglamentaria y el endurecimiento de los requisitos para acogerse. Medidas que se proponen avanzar mediante la reducción de lo que los cuadros del capital financiero denominan como “generosidad” de las prestaciones públicas, la promoción de instrumentos financieros para el ahorro voluntario y la aplicación de políticas que “incentiven” a los adultos a seguir trabajando (Amaglobeli, Gaspar y Era, 2020; Bloom y Zucker, 2023).

Como resultado de la caída en la tasa de fecundidad, particularmente en los países que componen la OCDE, se proyecta que la población en edad laboral decrezca un 10% entre 2020 y 2060. Se trata de países donde la expectativa de vida luego de los 65 años se incrementó de 13,7 años en 1960 a 19,8 en 2020. Se estima que crezca a 22,6 en 2050. El peso de la población de 65 años o más pasó así de 14% en 1950 a 31% en la actualidad. Se proyecta que para 2050 sea más de la mitad.

¹⁰ A menos que se indique lo contrario, los datos citados en este apartado fueron tomados de esta fuente.

Aún con la postergación de la edad jubilatoria, se calcula que el aumento en la expectativa incrementa la proporción de años que una persona pasa retirada en proporción a su vida adulta. Esta especie de consuelo a futuro no elimina la resistencia a estas medidas: “aumentar la edad de jubilación siempre es impopular, por razones que todo el mundo comprende bien” (OCDE, 2019, p.38, traducción propia).

La situación es agravada por la incidencia del trabajo “atípico” sobre los sistemas jubilatorios. En conjunto en los países de la OCDE estas situaciones reúnen a uno de cada tres ocupados. En general, tienen menores ingresos y, por ende, aportan menos a la financiación del sistema previsional. En promedio, hacia 2016 los trabajadores temporarios y a tiempo parcial ganaban 50% de lo que recibía un trabajador a tiempo completo, y los trabajadores por cuenta propia poco más del 80%. Según los países, pueden existir variedad de situaciones: algunas pueden no generar derecho a jubilación o bien generarlo a partir de un período, horario o ingreso mínimo. Muchos de estos trabajadores suelen permanecer fuera del trabajo “típico” por un largo período, con mayores posibilidades de caer en el desempleo y con trayectorias interrumpidas de contribución al sistema previsional. La interrupción de la trayectoria laboral (por ejemplo, durante 5 años de desempleo) supone en promedio una reducción de 6,3% de la pensión en los regímenes obligatorios. Como los sistemas de pensión fueron pensados sobre la base de trayectorias estables y lineales, el desarrollo de estas formas plantea problemas para las perspectivas de las futuras generaciones de retirados. Una porción de estos trabajadores no podrá acceder a una jubilación o lo hará con ingresos menores.

Esto en lo que hace a la incidencia a futuro. Pero hay otro elemento más actual: la proporción de personas que exceden la edad laboral trabajando de esa forma. La incidencia de empleo atípico es mayor entre las personas de 65 a 74 años, llega a un 85%, mayoritariamente bajo la forma del empleo a tiempo parcial (entre mujeres) y por cuenta propia (entre varones).

Esto es resultante de la reversión de tendencias previas que habían ido disminuyendo la participación de esta población en la actividad económica. Las

tasas de actividad venían descendiendo desde la década del sesenta hasta llegar a un piso de 15,8% (1985) para el rango de 65 a 69 años y a 6,8% (1982) para el rango de 70 a 74 años. Desde entonces ambas comienzan a subir lentamente con oscilaciones. En 2022 para los primeros fue de 25,2% y para los segundos, 11,9%. A la vez, al interior de los ocupados de ambos grupos creció el trabajo a tiempo parcial, de 37,6% en 1995 (cuando comienza la serie) hasta alcanzar un pico de 53,4% en 2016 y ubicarse en la actualidad en 48,3%. Para los segundos, pasó de 47,5% a 64,2%¹¹.

7.2. Las mujeres y su participación en el mercado de trabajo

La participación de las mujeres en el mercado es promovida bajo la premisa de que aumentaría el crecimiento económico (Dabla-Norris y Kochhar, 2019). En los países de capitalismo avanzado esta promoción ocurre en un contexto donde, tal como señalamos antes, se espera que la fuerza laboral tienda a decrecer significativamente producto del envejecimiento poblacional. Fenómeno que se combina con el de las tasas de fecundidad decrecientes y la postergación de la edad promedio de nacimiento del primer hijo. “En gran medida, este descenso puede atribuirse al aumento del coste de oportunidad de tener hijos, que a su vez está relacionado con los incentivos económicos para que las mujeres trabajen y desarrollen una carrera profesional” (OCDE, 2017, p. 74)¹². Esto en un contexto donde las mujeres que son madres continúan teniendo más probabilidades que las mujeres sin hijos de trabajar menos horas, ganar menos que los hombres o tener que optar por salir completamente de la fuerza laboral. A la par, crece la cantidad de hogares donde las mujeres constituyen el principal proveedor.

Efectivamente, la tasa de actividad ha crecido en los últimos años y se ha reducido la diferencia con los hombres, aunque persiste. Era de 75,8% entre varones y 56,9% para las mujeres en 2007 (diferencia de 18,9 pp.), en 2022 pasó a 76,6% contra

¹¹ Los datos están disponibles para su consulta en el sitio web de OECD, <https://data-explorer.oecd.org/>

¹² A menos que se indique lo contrario, los datos de este apartado fueron tomados de esta fuente.

62,2% (diferencia de 14,4 pp.). El empleo por menos horas es el principal factor que explica la diferencia de ingresos entre unos y otros. Entre quienes están ocupados, el trabajo a tiempo parcial (menos de 30 horas semanales) tiene mayor incidencia entre las mujeres. Aunque su proporción no parece haber variado a lo largo de los años: en 1976 era 23,7% (contra 5,9% para los hombres). En 2022, 24% y 9,6%, respectivamente. En todo caso, crece su incidencia entre los varones¹³.

Las trayectorias laborales de las mujeres son, en promedio, un tercio más cortas que las de los hombres y tienen muchas más probabilidades de implicar trabajo a tiempo parcial. En casi todos los países, las mujeres cambian más a menudo la jornada de trabajo que los hombres, y también es más probable que entren y salgan del mercado laboral (OCDE, 2017, p.170.) [traducción propia]

La interrupción de la trayectoria y/o la salida prematura del mercado laboral también afectan la jubilación de las mujeres, a lo que se suma su bajo monto por estar sobre-representadas en trabajos peor pagos y en el empleo por tiempo parcial, como en los “servicios” (84% de la rama eran mujeres contra 61% de los hombres en 2015). En la Unión Europea sus principales ocupaciones son las de vendedoras, limpiadoras, trabajadoras de cuidado personal, maestras de educación inicial y primaria, y secretarías.

59

7.3. Los jóvenes y la expansión del sistema escolar

La participación laboral de los jóvenes viene descendiendo históricamente en los países de la OCDE. Para el rango entre los 15 y los 24 años, en la década del sesenta la tasa de actividad era mayor al 60%, pero desde la década del 2010 se encuentra en torno del 46% en promedio (OECD, 2024). Como hemos visto, esta reducción sucede a medida que se expanden los sistemas educativos: la tasa bruta de matriculación terciaria pasó de 23 a 79% desde 1970 a 2022 (Banco Mundial, 2024b).

Esto transformó en una anomalía a aquellos que no se encuentran escolarizados, pero tampoco se encuentran trabajando y dio lugar al análisis del fenómeno de los

¹³ Los datos están disponibles para su consulta en el sitio web de OECD.

jóvenes “que no están ocupados, en la educación o en formación” (NEET por sus siglas en inglés, “ni-ni” en castellano). Estos “ni-ni” se han movido de forma oscilante en las últimas décadas: con excepciones, desde 1999 hasta 2021 entre un 13% y un 16% de la franja de 15 a 29 años (OECD, 2024).

En 2012, aunque con variaciones entre países, los jóvenes de ese rango etario se descomponían aproximadamente de la siguiente manera: a) 35% estudiantes no ocupados, b) 11% estudiantes ocupados, c) 39% ocupados no estudiantes, d) 6% desocupados “ni-ni”, e) 9% inactivos “ni-ni”, compuesto por un grupo heterogéneo de padres y madres solteros, individuos con problemas de salud y trabajadores desalentados (Carcilo et al., 2015)¹⁴. La proporción de estos denominados “ni-nis” es mayor entre mujeres (19%) que entre hombres (14%).

En la mayor parte de los países, la mayoría de los llamados “ni-ni” convive con sus padres: más del 60% en países como Estados Unidos, Irlanda, Canadá, Países Bajos, Francia, Alemania, Austria, Nueva Zelanda, Estonia, Australia y Reino Unido, e incluso más del 80% en países como Eslovaquia, Grecia, Portugal, Hungría, Italia, Polonia, España, Eslovenia, Chequia. Se trata de población ya adulta: sólo 16% tienen menos de 20 años.

Un estudio de seguimiento durante 48 meses de tres cohortes de 16 años (de los años 2005 a 2007) en una selección de países europeos mostró que las trayectorias que incluyen la condición de “ni-ni”, sea de la escuela hacia el desempleo o la inactividad, sea quienes ya se encontraban como desocupados o inactivos fuera de la escuela precozmente desde el inicio, fueron un 14%. La condición de “ni-ni” puede prolongarse entre 12 a los 33 meses. El 77% de los meses en el desempleo o la inactividad correspondían a trayectorias relacionadas con el abandono escolar prematuro. Esto último en parte podría confirmar que el sistema educativo cumple la función de posponer el ingreso al mercado de trabajo.

¹⁴ Algunos de los datos citados en este apartado provienen de esta fuente, a menos que se indique lo contrario.

Esto no quiere decir que aquellos que, en cambio, estén efectivamente ocupados no puedan constituir parte de la superpoblación relativa. Allí encontramos elementos que reflejan también su repulsión parcial de la actividad económica. Entre los jóvenes de 15 a 24 años el empleo a tiempo parcial se mantenía entre un 18 y un 22% del empleo total (con picos excepcionales) desde 1976 hasta el 2000. Comienza a crecer hasta alcanzar el 30% en 2011 y se mantiene en esa cifra desde entonces. Entre los 25 y 29 años, creció más lentamente desde un 7% en 1976 hasta superar el 12% entre 2011 y 2015 y desde entonces no baja del 10%. El trabajo temporario entre los jóvenes de 15 a 24 años era de 17% en 1980, creció hasta superar el 24% en 1998 y desde entonces se mantiene en un margen entre el 23 y el 26% del empleo total (OECD, 2024).

El recorrido realizado sobre la comparación entre diferentes grupos de países, entre las características que asume la población donde más incide la inactividad y la profundización sobre los rasgos que afectan a cada uno de ellos, nos ha permitido determinar no sólo la necesidad de evitar abordar a los inactivos como un conjunto uniforme a la hora de conceptualizar su posible lugar en la superpoblación, sino también avanzar en precisión sobre los rasgos específicos que asume en países donde las relaciones capitalistas se encuentran más desplegadas. Intentaremos sintetizar a continuación la conceptualización de estos elementos.

61

8. Conclusiones: la familia trabajadora como reserva

A nivel mundial, pero especialmente en los países de capitalismo avanzado, existe la tendencia a que una proporción cada vez mayor de población avejentada (y de cada vez mayor edad) deba ser sostenida, de conjunto, por una menor proporción de población ocupada a través de sistemas de previsión social.

Esto se presenta como un problema “demográfico”. Bajo esta formulación, se omite que las relaciones entre personas jóvenes, adultas y ancianas están mediadas por la acumulación del capital. Y que menos personas en edad laboral (más estrictamente, en la condición de proletarias, y aún más estrictamente en la condición de proletarias productores de valor) producen una mayor masa de riqueza, bajo la forma de capital que sigue acumulándose en manos de terceros. Sólo una porción

del total de esa riqueza producida permite sustentar a sus pares en edad laboral que cumplen funciones no productivas para el capital en la división del trabajo o cuya función en ella es ser relativamente sobrantes, a aquellas que ya cumplieron algunos de estos papeles y a las generaciones de futuros obreros que se están preparando para ello. En todo caso, lo que se presenta como un drama generacional se reduce, como todo en una sociedad de clases, a la vieja cuestión de quien produce la riqueza y quien se la apropia.

Entre las propuestas de los cuadros del capital para “subsanan” este problema se encuentra la posposición de la edad jubilatoria, un movimiento que a la vez aumenta la población activa y disminuye a la población pensionada. Este “incentivo” para que los adultos sigan trabajando muestra hasta qué punto esa masa de población continúa funcionando como reserva para el capital tal como muestra el crecimiento de la tasa de actividad en ese grupo en los últimos cuarenta años en los países de capitalismo avanzado. Así como la propia condición de reserva no es modificada por el mayor o menor número de desocupados que eventualmente logren ser empleados, de la misma manera, que este proceso afecte a una porción mayor o menor de esta población no altera esa misma condición y las posibilidades siempre elásticas del capital de echar mano de este peso muerto y hacerlo vivo.

62

Sin embargo, a la par, en ese mercado de trabajo que se va secando de población en edad laboral, y al cual serán incorporados una parte de los adultos mayores, uno de cada tres personas se encuentra ya parcialmente repelida de la actividad económica, sea en su jornada, bajo la forma del empleo a tiempo parcial, sea potencialmente por períodos más largos, bajo la forma del trabajo temporario o del auto-empleo aparente. Para colmo, debido a las propias condiciones contractuales, este tipo de trabajadores contribuye en menor medida al financiamiento de la previsión social, aumentando el estrés de ese sistema y disminuyendo sus propias posibilidades de jubilación futura en tiempo y forma. Al mismo tiempo, la población que debe seguir trabajando aun a pesar de haber pasado la edad activa, tiende a trabajar bajo esos regímenes.

En los países de capitalismo avanzado, se trata del mismo mercado de trabajo en el que se alienta que aumente la participación femenina, donde el trabajo a tiempo parcial, la intermitencia laboral y la menor remuneración tienen ya tradicionalmente mayor incidencia entre las mujeres, y en el cual se encuentran sobre-representadas ocupaciones que tradicionalmente son reclutadas entre la reserva, como la limpieza, el comercio o el cuidado de personas.

En el caso de los jóvenes se observa la tendencia contraria, el acceso y la permanencia en los niveles secundario y terciario tienden a postergar el ingreso al mercado de trabajo: la mayor parte de los jóvenes que no están ocupados, son estudiantes. Sin embargo, subsiste una porción restringida pero significativa por fuera de ambas instancias que engrosa abiertamente la porción de supernumerarios, conformada mayoritariamente por jóvenes veinteañeros, buena parte de los cuales conviven con sus padres. A pesar de la expansión del sistema educativo esa porción parece más o menos constante. Esto no impide además que una parte de quienes eventualmente se incorporan al mercado laboral lo hagan de forma irregular, sea bajo la forma del trabajo temporario o parcial. Ni tampoco que, para quienes están contenidos en el sistema educativo, la situación de estudiante sea contradictoria con la de supernumerario, su trayectoria educativa puede encubrir y postergar su manifestación abierta.

63

Cada una de estas porciones se ubica en etapas diferentes en relación al ciclo vital y la reproducción de la clase trabajadora. Una parte ya ha transcurrido su edad laboral y su etapa de trabajo, constituye por sí misma un peso muerto para la producción capitalista. Las mujeres en edad laboral que cumplen funciones domésticas conforman población necesaria para una determinada forma social de organización de la familia obrera, pero a la par pueden ir alimentando un reservorio de fuerza disponible para el mercado de trabajo. Entre los jóvenes que se asoman a la vida laboral una parte ya lo hace en la condición de supernumerario. Toda ellos, mayores, mujeres y jóvenes son parte de la familia trabajadora en países donde las relaciones salariales organizan a la mayor parte de la población. Esto sin mencionar que los propios sostenes de esas familias, sean ellos mismos u otros, puedan ser relativamente excedentes.

Dicho de otra manera, en las sociedades con un mayor desarrollo capitalista en extensión y profundidad es también mayor la población que está ligada a la condición de asalariada, y por ende, la familia trabajadora que reposa en ese vínculo para su reproducción, sea directa o indirectamente (a través del sistema previsional). A medida que la población que ya pasó de la edad laboral crece cada vez más en volumen, bajo los límites impuestos por el modo de producción, y aun cuando una menor población activa produzca un mayor excedente, el resto que deja la apropiación capitalista de la riqueza resulta insuficiente para sostenerla. La alternativa de postergar la edad de retiro de los trabajadores, entre otras medidas, busca que este peso muerto se revitalice como reservorio de fuerza de trabajo. De la misma manera, se promueve que se incorpore la reserva existente entre la población femenina en edad laboral aún no incorporada al mercado de trabajo (en familias que ya mayoritariamente dependen de un salario). En ambos casos, esa incorporación se produce en un mercado de trabajo donde ya tienen fuerte presencia relaciones contractuales que bajo diversas formas expresan irregularidad e intermitencia, y en última instancia, repulsión parcial respecto del capital, y por ende, la existencia de una superpoblación relativa aún entre la población ocupada. Es allí donde la población joven, decreciente en volumen, y que, aún con una escolaridad prolongada que tiende a postergar su ingreso al mercado de trabajo, en parte no puede ser contenida por el sistema educativo, y encuentra similares dificultades para integrarse.

Adultos que ya trabajaron como asalariados, mujeres e hijos de asalariados, todas las partes de la familia obrera se constituyen o proveerán a la futura reserva. Que esta situación se presente en países de capitalismo avanzado donde la repulsión de la actividad productiva parece haber consolidado una base irregular e intermitente de trabajo para una porción importante de los trabajadores activos, pueda constituir un indicador de que en la fase que atraviesa el capitalismo en la actualidad, y aún con una masa significativa de población obrera repelida, ningún reservorio de fuerza de trabajo resulte suficiente para presionar contra los asalariados y asegurar la acumulación de capital.

Dejamos planteada esta hipótesis, pero los elementos presentados ya mostrarían que, para el capitalismo ninguna masa resulta “marginal” en términos de la presión que ejerce sobre la población trabajadora para procurar su sustento. En todo caso, en términos de modalidades constantes, el peso muerto de estas categorías tiende a formar parte, a medida que avanza el capitalismo, de la forma estancada de la superpoblación. Las distintas alternativas empíricas que omiten o consideran sólo parcialmente a la población inactiva en la medición de la población relativamente excedente tienden a subestimar precisamente esta modalidad, que adquiere mayor presencia a mayor desarrollo capitalista. Dejamos sentada esta base para continuar en la investigación a futuro.

¿Cómo se cita este artículo?

DONAIRE, R. (2025). Problemas metodológicos para la medición de la superpoblación relativa: las porciones encubiertas bajo la categoría de “inactivos” y el sesgo en los países de capitalismo avanzado. *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 25-69. [link].

65

Bibliografía

Amaglobeli, D., Gaspar, V. y Era, D.-N. (2020). Envejecer sin empobrecer. *Finanzas y Desarrollo*, 57(1) 31-34.

Anthias, F. (1980). Women and the Reserve Army of Labour: A Critique of Veronica Beechey. *Capital & Class*, 4(1), 50–63.

Barret, M. (1986). *Women's oppression today. Problems in Marxist feminist analysis*. Verso.

Bruegel, I. (1979). Women as a Reserve Army of Labour: A Note on Recent British Experience. *Feminist Review*, 3(1), 12–23.

Donaire, R. (14-15 de octubre 2020). *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde nuestra América*. Simposio virtual Nuestra América: desafíos y alternativas. Grupo de trabajo CLACSO Crisis y economía mundial.

Donaire, R. (2024a). Superpoblación relativa: a Argentina no contexto global no início do século XXI. *Despierta*, 11(15), 37-58.

Donaire, R. (2024b). Las modalidades constantes de la superpoblación relativa. Un intento de medición a comienzos del siglo XXI. En P. Varela, G. Gutiérrez Rossi y M. Cambiasso. *¿Hacia dónde va el trabajo? Informalidad, digitalización y reproducción social en América Latina* (pp. 173-194) CEIL-CONICET, CITTA.

Donaire R. y Rosati, G. (2023). *Los que sobran (para el capital). Los trabajadores argentinos entre el activo y la reserva*. Grupo Editor Universitario.

Donaire, R., Rosati, G. y Mattera, P. (2021). *Pobreza y desarrollo capitalista en el mundo, 2005-2015*. <https://relatsargentina.com/documentos/RA.1-EAyTA/2024.EmpleoPrecario.Donairees5.pdf>

Banco Mundial. (2024a). *World Bank Country and Lending Groups*. The World Bank. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

Banco Mundial. (2024b). *Indicators*. World Bank Data. <https://data.worldbank.org/indicator>

Benavay, A. S. (2015). *A global history of unemployment: surplus population in the world economy 1949-2010* (Tesis de Doctorado). Universidad de California.

Benston, M. (1969). *La economía política de la liberación de las mujeres*. Boletín Documental sobre la Mujer, Vol. 2, Nro. 70/2. Coordinación de Iniciativas para el Desarrollo de América Latina.

Bernards, N. y Soederberg, S. (2021). Relative surplus populations and the crises of contemporary capitalism: Reviving, revisiting, recasting. *Geoforum*, 126, 412-429. doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.009>

Bernstein, H. (2023). Where is population in “surplus population”? *Focal. Journal of Global and Historical Anthropology*, (97), 79–88. <https://doi:10.3167/fcl.2023.970107>

Bloom, D. E. y Zucker, L. M. (Junio de 2023). Aging is the real population bomb. *Finance & Development*, (60), 58-61.

Carcilo, S., Fernández, R., Königs, S. y Minea, A. (2015). *NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies* (Social, Employment and Migration Working Papers No. 164). OECD.

Collins, R. (2015). Ya no hay escape: el fin de las posibilidades de empleo para la clase media. En I. Wallerstein, R. Collins, M. Mann, G. Derluigian y C. Calhoun, *¿Tiene futuro el capitalismo?* (pp. 47-87). Siglo XXI.

Dabla-Norris, E. y Kochhar, K. (2019). Cerrar la brecha de género. *Finanzas y Desarrollo*, 56(1), 6-11.

Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Verso.

Foster, J. B., McChesney, R. W. y Jonna, J. (2011). The global reserve army of labor and the new imperialism. *Monthly Review*, 63(6).

Iñigo Carrera, N. y Podestá, J. (1985). *Análisis de una relación de fuerzas sociales objetiva: la situación de los grupos sociales fundamentales en la Argentina actual*. CICSO.

Iñigo Carrera, N. y Podestá, J. (1991). Población movilizada: *la formación de una 'infantería ligera' para el capital. Argentina 1988-1990*. CICSO.

Karataşlı, S. S. (2022). Surplus Populations, Working-Class Struggles and Crises of Capitalism: A World-Historical Materialist Reconceptualization. En A. Piva, A. y A. Santella, *Marxism, Social Movements and Collective Action* (pp. 207-250). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-12474-7>

Marx, K. (1980). *Teorías de la plusvalía I*. Fondo de Cultura Económica.

Marx, K. (1986). *El Capital. Crítica de la economía política*. Fondo de Cultura Económica.

Marx, K. (1997). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. Siglo XXI.

Morton, P. (1971). A woman's work is never done. En E. H. Altbach (Comp.), *From feminism to liberation*. (pp. 211-227). Shenkman.

Munck, R. (2013). The Precariat: a view from the South. *Third World Quarterly*, 34(5), 747-762. doi:10.1080/01436597.2013.800751

Nielson, D. y Stubbs, T. (2011). Relative surplus population and uneven development in the neoliberal era: theory and empirical application. *Capital & Class*, 35(3), 435-453.

Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Fondo de Cultura Económica.

Organización Internacional del Trabajo. (2016a). *Key Indicators of the Labour Market* (9a ed.). OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2016b). *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*. OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2024). *World Social Protection Dashboards*. OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *The pursuit of gender equality: an uphill battle*. OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD.

Sassen, S. (2007). *Los espectros de la globalización*. Fondo de Cultura Económica.

Seiffer, T. (2024). *Capital, transformaciones de la clase obrera y olas del feminismo*. Larga Marcha.

Simeral, M. H. (1978). Women and the Reserve Army of Labor. *Insurgent Sociologist*, 8(2-3), 164-179.

Varela, P. (2020). La reproducción social en disputa: un debate entre autonomistas y marxistas. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, 16(8), 71-92.

Vogel, L. (2013). *Marxism and the oppression of women: toward a unitary theory*. Brill.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI.

EL ROL DEL AGRO FRENTE A LAS CRISIS SOCIALES. REPRESENTACIONES DE LAS/OS ARGENTINAS/OS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

ESPACIO ABIERTO

NATALIA LÓPEZ CASTRO – nlopez@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

MANUELA MORENO – manuelamoreno.ls@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

MARÍA DOLORES LIAUDAT – doloresliaudat@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

JUAN IGNACIO SPÓLITA – j_i_spolita@hotmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas, Argentina

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://blplvd45h>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10371>

FECHA DE RECEPCIÓN: 11-6-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 28-10-2024

Resumen

En la Argentina, la crisis generada por la pandemia de Covid-19 habilitó, a nivel nacional, un espacio para rediscutir quiénes y de qué modo deberían aportar para sostener la economía en situaciones críticas. En este marco, se reavivó una discusión de larga data sobre el sector agropecuario y las formas de intervención estatal, ya que precisamente fue uno de los pocos que continuó produciendo e incluso se vio, en parte, favorecido por el incremento de los precios internacionales.

En este artículo abordamos las representaciones de la sociedad argentina sobre el aporte del agro y algunas formas de intervención del Estado en el sector durante ese periodo crítico, a partir de los datos de dos encuestas online de alcance nacional, realizadas en el año 2021.

El trabajo describe, en una primera parte, la situación del sector agropecuario durante la pandemia, las medidas implementadas por el Estado y los debates que suscitaron; y, en una segunda sección, se analizan las representaciones de la ciudadanía sobre el agro en la pandemia, a partir de brindar una imagen de los posicionamientos de conjunto y el vínculo de las respuestas con variables como el género, la región, la edad y la posición política.

Palabras claves: agro, pandemia, representaciones sociales

THE ROLE OF AGRICULTURE IN THE FACE OF SOCIAL CRISES. REPRESENTATIONS OF ARGENTINES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract

In Argentina, the crisis caused by the COVID-19 pandemic enabled, at a national level, a space to rediscuss who and in what ways they should contribute to sustain the economy during critical situations. In this context, a long-standing discussion about the agricultural sector and state intervention was revived, since that it was one of the few sectors of the economy that continued to produce and was even favoured by the increase of international commodities prices.

In this paper, we analyze the representations of Argentine society on the contribution of the agricultural sector and some forms of State intervention during the pandemic crisis based on data from two nationwide online surveys, carried out in 2021.

The work describes, in a first section, the performance of the agricultural sector during the pandemic, the measures implemented by the State and the debates the raised. In a second section, the representations of citizens on the agricultural sector during the pandemic are analyzed, based on providing an image of the overall positions and the link of the responses with variables such as gender, region, age and political position.

Key words: agricultura, pandemic, social representations

1. Introducción

En diferentes momentos de la historia de nuestro país, el “campo” argentino —por el tipo de recursos que explota (sobre los que la Argentina tiene ventajas comparativas) y su orientación exportadora— ha estado en el centro del debate sobre su contribución económica al conjunto social. Esta discusión adquiere otra relevancia y significación al generarse en un contexto de crisis inédita como la que se experimentó durante la pandemia de Covid-19.

A partir del establecimiento, en marzo del 2020, del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) en toda la Argentina, la mayor parte de la actividad económica se paralizó, lo cual puso en cuestión el sostenimiento de empresas y comercios y afectó gravemente los ingresos de gran parte de la población. Este contexto abrió un espacio propicio para rediscutir quiénes y de qué modo deberían aportar para sostener la economía ante una situación crítica y, en especial, el papel que deberían jugar en ese marco los actores mejor posicionados en la estructura social y económica nacional.

El agro, precisamente, fue uno de los pocos sectores que continuó produciendo y funcionando con relativa normalidad, e incluso aquella producción vinculada a la exportación se vio favorecida fuertemente por el incremento de los precios internacionales. En este marco, la discusión sobre el aporte del sector para enfrentar la crisis generada por la pandemia (esencialmente para garantizar el acceso a los alimentos) adquirió un lugar destacado en el escenario público nacional, a la par que se reavivó la discusión, de larga data, sobre la intervención estatal en la actividad primaria.

72

Como parte del trabajo realizado en el Proyecto “Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la post-pandemia”, PISAC-COVID 19 (Agencia I+D+i)¹, en este artículo nos interesa abordar las representaciones de la sociedad argentina sobre el aporte del agro y las diferentes formas de intervención del gobierno nacional en el sector (en ese entonces a cargo de Alberto Fernández), durante dicho periodo. Específicamente nos preguntamos: ¿Qué pensaba la ciudadanía respecto del rol del agro en la pandemia? ¿Tenía que realizar alguna contribución específica en ese contexto extraordinario? ¿De qué tipo? ¿Qué opinaba la población sobre las medidas de política económica

¹ Proyecto “Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la pospandemia: un estudio multidimensional sobre las incertidumbres, odios, solidaridades, cuidados y expectativas desiguales en todas las regiones de Argentina”, radicado en la Universidad Nacional de Quilmes y dirigido por el Dr. Javier Balsa, en el marco del Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) Las ciencias sociales y humanas en la crisis COVID-19 (Agencia I+D+i) (2021).

(retenciones y cierre de exportaciones) que se implementaron sobre el sector en ese período? ¿Qué mirada predomina sobre estas formas de intervención del Estado en la actividad agropecuaria? Como marco previo al desarrollo de estos interrogantes específicos y para generar un análisis más completo de la temática proponemos una breve reconstrucción de la situación económica, los conflictos y los debates públicos que atravesaron al agro durante la pandemia.

De este modo, luego de presentar la metodología, en la primera parte del artículo realizamos una caracterización del desempeño del agro durante la pandemia y de las medidas implementadas por el Estado en el sector, junto con los debates que se generaron en torno a ellas. Seguidamente, nos centramos en el objetivo principal de este trabajo: el análisis de las representaciones de la ciudadanía en torno al agro en la pandemia.

2. Metodología

El trabajo se basa en dos encuestas virtuales realizadas en el marco del Proyecto PISAC-COVID 19 antes mencionado, entre julio y agosto del 2021. Las encuestas se propusieron objetivos más amplios que los explorados en este artículo. Con eje en la reconstrucción de las representaciones sociales en el contexto de la pandemia por el COVID-19, se abordaron diversos aspectos sobre la enfermedad, las medidas tomadas por el gobierno, los efectos sobre la vida cotidiana, pero también temas más generales vinculados a los diferentes actores sociales y de la economía nacional. De este último eje se seleccionaron tres preguntas de respuesta cerrada, que ofrecían opciones de diferentes posiciones, asociadas a los imaginarios en disputa en la esfera pública.

Las encuestas se realizaron sobre una plataforma de desarrollo propio del grupo de investigación, que permite contestar preguntas de forma intuitiva y compensar el tiempo invertido e incentivar la participación por medio de recompensas (premios sorteados en una fecha determinada, usando como referencia los resultados del sorteo del día de la lotería nacional). Las muestras con las que se trabajó se construyeron identificando casos a través de publicidad en *Facebook* e *Instagram* (segmentada proporcionalmente por género, edad, provincia y

partido/jurisdicción), y se compuso de personas mayores de 18 años de todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En la primera encuesta, que se realizó en julio del 2021, se registraron las respuestas a partir de la publicidad de la encuesta en redes sociales (con un cuestionario de 89 preguntas) y en la segunda etapa se envió otro cuestionario (con 55 preguntas), por medio de invitación vía correo electrónico a quienes habían participado de la primera instancia. En la primera etapa se obtuvo una muestra de 5.851 casos en todo el país, y en la segunda etapa se alcanzó una muestra de 1.483 casos en todo el país².

Para el tratamiento de los resultados se utilizó un programa de procesamiento de datos estadísticos. Para desarrollar el análisis se identificó el peso de las diferentes respuestas de las preguntas seleccionadas; y luego se cruzaron los resultados con diferentes variables, para examinar la existencia de relaciones entre las respuestas y aspectos como edad, género, estrato social, región de residencia o posición política³.

Como marco para comprender las representaciones de la ciudadanía sobre el agro, a continuación, repasamos brevemente la *performance* del sector durante la pandemia, las medidas estatales que se aplicaron en este contexto y los debates que se generaron en torno a éstas.

74

² Las muestras fueron ponderadas para ajustarlas en la mayor medida posible a las características de la población nacional. La segunda encuesta, que contiene menor cantidad de casos, presentó un sesgo adicional por nivel educativo, ya que la mayor parte de quienes respondieron tenían un nivel educativo “alto” (secundario completo, superior completo o incompleto) pero en ese caso no se aplicó una nueva ponderación (para no volver a modificar la muestra).

³ Esta última variable se construyó considerando las respuestas ante la pregunta: “Entre los partidos y alianzas políticas ¿con cuál se siente más cercano?” A partir de las opciones que contemplaba dicha pregunta se generó una nueva variable que se compone de seis posiciones políticas: cercanos a FTD (Frente de Todos —Peronismo, Kirchnerismo, Frente Renovador y otras fuerzas—), a JXC (los que optaron por Juntos por el Cambio —PRO, Radicalismo, Coalición Cívica u otro—), a FIT (los que seleccionaron la opción Frente de Izquierda y los Trabajadores u Otro partido de izquierda), a Ultra Derecha (aquellos que optaron por Libertarios —Espert, Milei y Otro partido de derecha—), a Partidos de Centro (las personas que eligieron Peronismo provincial —No integrante del Frente de Todos—, Partido provincial —MPN, Frente Renovador de la Concordia, Juntos somos Río Negro u otro— u Otro partido de centro) y Ninguno (los que seleccionaron las opciones: De ninguno, porque no me siento identificado con ninguno, De ninguno, porque no me interesa la política o De ninguno, porque todos me parecen malos).

3. El campo en tiempos de pandemia: situación económica e intervención del Estado en el agro

3.1. Covid y paralización de la economía: la situación del sector agropecuario

La pandemia de COVID-19 trajo aparejadas consecuencias sociales, sanitarias y económicas de magnitud, y sus efectos sobre la economía mundial se hicieron sentir rápidamente, ya que se paralizaron las actividades y los flujos de comercio internacional en casi todos los países del planeta. En nuestro país las medidas de aislamiento obligatorio afectaron al conjunto de la economía, aunque no todos los sectores se vieron perjudicados en igual medida.

Para tener una noción del shock que significó el inicio de la pandemia en Argentina basta repasar los números de 2020. Durante ese año el PIB medido sin estacionalidad cayó 9,9%, lo cual resulta equiparable a los efectos de la crisis de 2001-2002 (-10,2%) (Haring e Iparraguirre, 2022), y sólo dos sectores de la economía crecieron respecto de 2019: electricidad, gas y agua (+0,9% i.a.) e intermediación financiera (+2,1% i.a.). Los 14 sectores restantes que mide el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mostraron caídas, que en algunos casos rondaron el 50% (como el de hoteles y restaurantes que experimentó una caída del 49,2% i.a.). Si nos circunscribimos a las actividades que engloba el sector primario, mientras la pesca, por ejemplo, tuvo una retracción de casi el 21%, el sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura experimentó una caída de sólo el -6,9%, constituyéndose en uno de los menos afectados (INDEC, 2020).

En ese marco crítico, la actividad agropecuaria presentó la particularidad de ser una de las pocas ramas que no se detuvo en el 2020 y 2021, en tanto el gobierno nacional la identificó como esencial. Esta condición, fundamentada en que las cadenas agropecuarias resultan indispensables para la alimentación de la población y para la generación de ingresos de exportación (Obschatko, 2020), resultó en que la

producción primaria tuviera continuidad casi con la “normalidad” anterior a la pandemia, más allá de que al comienzo se presentaron algunos inconvenientes con la circulación de los trabajadores y transportes.

Con respecto a la agricultura en particular, la misma se vio favorecida tanto por la pronta recuperación e incluso expansión de la demanda de los principales productos de exportación de la región pampeana (luego de la paralización que supuso el inicio del COVID-19 en China), así como por el incremento de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Si bien también en este contexto se produjo un aumento considerable de los costos de producción medidos en dólares (de los insumos y algunos servicios), como muestra el estudio de Fernández (2021), esos incrementos fueron inferiores a los experimentados por los precios de los granos.

Esta combinación de factores (recuperación de la demanda y altos precios de los productos de exportación) resultó en un aumento de la superficie implantada⁴ y, aunque los niveles totales de producción se vieron afectados por menores rindes en soja, la actividad agrícola sostuvo su participación en el producto (pasó del 9% en 2019 al 9,6% en 2020) (Fernández, 2021), dato por demás significativo si se lo considera en comparación con la fortísima caída del PIB mencionada anteriormente.

Sin embargo, este contexto auspicioso para la agricultura de exportación no se registró en todas las producciones ni benefició a todos los actores del sector por igual. En ese sentido, los años de pandemia implicaron un nuevo impulso al proceso de concentración. Principalmente para aquellos pequeños productores que debieron tomar en alquiler tierras, ya que los precios de los arriendos en ocasiones,

⁴ El área sembrada en la región pampeana se mantuvo en niveles similares a los años previos a la pandemia, en torno a los 27-28 millones de hectáreas implantadas con soja, maíz, trigo y girasol, y con una tendencia creciente en las campañas 2019/20 y 2020/21, respecto de la de 2018/19 (Fernández, 2021).

superan los márgenes de rentabilidad de un productor pequeño (de menos de 150 ha)⁵.

La ganadería, por su parte, no experimentó durante la pandemia cambios relevantes respecto de los años inmediatamente previos⁶, en los cuales se venía consolidando una tendencia de incremento de las exportaciones (principalmente a China) junto con el sostenimiento de la orientación histórica al mercado interno (Capdevielle, 2021).

Si bien el crecimiento de las exportaciones se detuvo durante el primer trimestre de 2020, por el cierre del mercado chino, y el consumo local también se vio afectado inicialmente, la demanda externa se fue recuperando paulatinamente. Como consecuencia, el 2021 cerró como uno de los años con mayor nivel de exportaciones, mientras que los precios internos de la carne, a partir de ese mismo año, iniciaron un proceso alcista que hasta la actualidad no parece haber encontrado un techo⁷.

En síntesis, las principales actividades agropecuarias no sólo no se vieron afectadas de manera significativa por la paralización obligatoria de las actividades dispuestas

⁵ Fernández (2021) analizó los márgenes diferenciales de distinto tipo de explotaciones, considerando los datos de costos, ingresos y márgenes de una explotación de 2.500 hectáreas y los de una de 150 hectáreas para las campañas agrícolas 2019-20 y 2020-21 (usando como referencia solo el cultivo de soja) y concluyó que si bien los márgenes se incrementaron para todos los perfiles de productores, el gran capital se vio más favorecido, a raíz de las economías de escala que logra desarrollar y resultan en mejores tasas de rentabilidad. Para más detalles, ver Fernández (2021, p. 63 y ss).

⁶ La ganadería, en especial la bovina, es una de las actividades primarias centrales de la Argentina. Si bien su peso relativo en la dinámica agraria ha disminuido en las últimas décadas (por el avance de un sostenido proceso de agriculturización e incremento de la productividad granaria), se ha mantenido como un sector de relevancia tanto en términos económicos como simbólicos. En lo que va del siglo XXI la producción ganadera ha mostrado una evolución relativamente estable del stock, la producción y la demanda interna total. El consumo interno continúa teniendo un peso determinante (explicó en promedio 86% de la producción en ese período) y las exportaciones son aún minoritarias (el 14% en promedio para igual lapso de tiempo). Para más detalles ver (Capdevielle, 2021).

⁷ Siguiendo lo señalado por Capdevielle (2021), si bien los precios de la hacienda crecieron menos que la inflación entre 2018 y 2021, el comportamiento de esa variable no fue lineal. Entre enero de 2018 y mayo de 2020 los precios de la hacienda habían crecido 250% mientras la inflación acumulada era de 458%. Pero desde julio de 2020 comenzó una aceleración de los precios que llevó a que entre enero y marzo de 2021 la variación en valor de la vaca superara la inflación acumulada y en marzo/abril el crecimiento del precio del novillo empatara virtualmente la inflación acumulada.

por el gobierno nacional en marzo del 2020, sino que encontraron un momento económico favorable en tanto se beneficiaron de la rápida recuperación de la demanda internacional, así como del incremento de los precios de los productos (de exportación en el caso de la agricultura, y los destinados al mercado interno para el caso de la ganadería), que parecieran haber compensado los incrementos en los costos de producción (al menos para los productores agrícolas medianos y grandes o propietarios, y para una parte de los actores de la cadena ganadera).

3.2. Crisis económica e intervención del Estado: las medidas aplicadas sobre el agro

Durante los años más críticos de la pandemia, el sector agropecuario adquirió un lugar relevante en el debate público nacional. Tanto en el 2020 como en 2021, se llevaron a cabo desde el gobierno de Fernández distintas medidas de política económica que afectaron directa o indirectamente al agro, y que lo colocaron en el centro del debate político y social (por lo menos a través de los medios masivos de comunicación y su réplica en redes sociales).

Antes de mencionar estos debates en torno al sector, cabe señalar que la mirada sobre la economía y el rol del Estado de la mayoría de los referentes públicos del agro, se ancla en un discurso liberal de fuerte raigambre histórica (Balsa, 2017). Además, que la defensa de los intereses del “campo” ha sido apropiada por los representantes de la derecha en el marco del enfrentamiento político o “grieta” que atravesaba a la sociedad argentina en esos años (Lattuada, 2021). Estos actores políticos han buscado posicionarse como las/os defensoras/es de los intereses del empresariado agropecuario frente a los “atropellos” del Estado en sus intervenciones en el sector.

Hecha esa aclaración, si reparamos en los instrumentos desplegados por el Estado para buscar nuevas fuentes de ingresos, uno de los primeros que se aplicó fue el

“Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia”⁸, medida de aplicación por única vez y centrada en las grandes fortunas.

El proyecto presentado por el gobierno en agosto de 2020 generó fuertes discusiones de alcance nacional, que se expresaron también en el debate parlamentario. La medida fue aprobada, luego de marchas y contramarchas, a fines del mismo año a pesar del voto en contra de la oposición al gobierno de ese entonces. Las discusiones sobre el aporte extraordinario tuvieron un lugar destacado en los espacios públicos vinculados al agro. La preocupación inicial que generó la medida entre, al menos, una parte de los actores del sector se centró en que, dados los altos valores de los principales recursos que manejan (tierra y tecnología-maquinarias) y que cuentan dentro de los patrimonios personales, muchos productores y pymes agropecuarias podrían verse alcanzados por dicho aporte. A su vez, los voceros de la Sociedad Rural Argentina expresaron su preocupación porque la medida se volviera “permanente”. Los referentes del agro, en los medios de comunicación y los representantes de la oposición por derecha (principalmente del partido Juntos por el Cambio) en el debate parlamentario, en su mayoría, interpretaron la medida con argumentos anclados en el discurso liberal: como un ejemplo más de la presión impositiva que se ejercería en nuestro país sobre los empresarios en general y en especial sobre el agro, un prejuicio ideológico contra el campo y la propiedad, y como un elemento sorpresivo que contribuía a profundizar la falta de previsibilidad y de reglas claras en el sector, y que desalientan la producción, entre otras cuestiones.

Otro hecho que se debatió en el primer año de la pandemia y que colocó al sector en el centro del debate nacional, fue el intento de expropiación de la cerealera Vicentin que por entonces atravesaba un proceso de quiebra. El 8 de junio de 2020 el

⁸Esta medida, establecida por la ley 27.605, fue implementada por el Estado nacional para ampliar las fuentes de financiamiento en el marco de la pandemia. El aporte fue sancionado por el Congreso de la Nación con carácter de emergencia y por única vez, y alcanzaba a aquellas personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país, por la totalidad de sus bienes en el país y en el exterior, y a las personas humanas y sucesiones indivisas no residentes, por la totalidad de sus bienes en el país, siempre que los mismos superaran la suma de 200 millones de pesos al entrar en vigencia la ley (<https://www.argentina.gob.ar/aporte,18/12/2020>).

gobierno nacional firmó un decreto que establecía la intervención estatal en Vicentin y el envío al Congreso de un proyecto de expropiación. Esta medida generó la instalación en la esfera pública de un debate ausente por muchos años en el país, esto es, la controversia en torno a la necesidad de intervención estatal en el comercio de *commodities* y alimentos. Sin embargo, ante las fuertes presiones mediáticas, judiciales y de movilizaciones opositoras, el proyecto fue retirado por el gobierno un mes y medio después de su anuncio. Precisamente, entre las principales voces públicas del sector (junto con referentes de los partidos de la oposición) se articuló un amplio rechazo tanto en los medios de comunicación como en la realización de movilizaciones en distintas localidades del país vinculadas a la producción agropecuaria, en las que se expresó la crítica a cualquier intervención del Estado en la empresa, por considerarla una intromisión del mismo en el sector agropecuario nacional.

Por otra parte, otras dos medidas que sí se aplicaron para hacer frente a la situación generada por la pandemia —y que, por ello, fueron objeto de indagación específica en la encuesta— son la modificación de las retenciones a las exportaciones de granos⁹ y el cierre de las exportaciones de carne. Al momento de analizar estos instrumentos, es relevante tener presente, siguiendo a Lattuada (2021), dos cuestiones relativas a las políticas públicas destinadas al sector agroexportador, que dan cuenta de su relevancia para el debate ciudadano. Por un lado, estas políticas no se circunscriben a lo sectorial, dado el triple rol de la producción de granos y carnes en Argentina: 1) la obtención de divisas; 2) la generación de bienes salarios de la población, por su incidencia en los precios de los alimentos; 3) la provisión de importantes recursos fiscales para el financiamiento del gasto público. Por otro lado, el precio recibido por los productores de granos y carnes se define por la combinación de tres factores: los precios internacionales de los productos, el tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones (p. 150).

⁹ Se hace referencia a los derechos de exportación, una clase de impuestos que el Estado argentino cobra a los bienes exportados, que se han aplicado con intermitencias, según la orientación económica del gobierno de turno, desde el siglo XIX.

En el caso de las retenciones, cabe recordar que tienen una larga historia de implementaciones, modificaciones y conflictos en nuestro país, que alcanzó su mayor visibilidad en el debate público nacional a partir del paro agropecuario del 2008¹⁰. Los discursos de las organizaciones patronales y de la mayor parte de los actores agropecuarios pampeanos han sido históricamente muy críticos al respecto, caracterizando a las retenciones como una forma de “castigo” al sector, un instrumento de un Estado “expropiador”, “oportunista” y/o “confiscador” (Muzlera, 2010; Moreno et al., 2020; Palma, 2016).

En 2019, apenas comenzado el gobierno de Alberto Fernández, se realizó una adecuación al esquema de retenciones que había heredado del gobierno de Mauricio Macri. Y poco tiempo después, con la sanción de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, se modificó el gravamen anterior poniendo como tope máximo un 33% de retenciones a la soja y un 15% a la exportación de los demás granos (lo cual implicó la elevación en tres puntos a la soja, la rebaja de las aplicadas al girasol y el sostenimiento en el 12% de la alícuota aplicada a los cereales). A diferencia de incrementos de las retenciones dispuestos previamente, lo novedoso en este contexto fue que esta modificación se realizó junto con una segmentación vía un reintegro a los productores sojeros pequeños y medianos.

Frente al anuncio del nuevo esquema de retención, a comienzo de marzo del 2020, pocos días antes de la declaración del ASPO, grupos de productores denominados “autoconvocados” se manifestaron en contra de la medida a través de tractorazos y asambleas en distintos puntos del país, mientras las entidades patronales nucleadas en la denominada Mesa de Enlace organizaron medidas de fuerza como el cese de comercialización de granos y carnes por cuatro días. Estas protestas tuvieron una gran cobertura por parte de los medios masivos de comunicación y expresaron los

¹⁰ Nos referimos al conflicto desatado a partir del anuncio de la resolución 125/08 por parte del gobierno de Cristina Fernández, que establecía el aumento a las retenciones a la exportación de productos agropecuarios y su carácter móvil, en función de la evolución de los precios internacionales. La Mesa de Enlace compuesta por las principales entidades del sector y grupos de productores “autoconvocados” protestaron tomando medidas de acción directa, que se extendieron a lo largo de cuatro meses, hasta que la resolución se dio de baja en el Congreso de la Nación.

mismos argumentos que se venían esgrimiendo desde hace tiempo: “que son un castigo para el campo”, “desalientan la producción”, “traban el progreso”, “son confiscatorias”, etcétera¹¹.

Ya transcurrido el año 2020 este esquema de retenciones tuvo una alteración posterior, cuando ante la escasez en la liquidación de granos, el gobierno concedió un incentivo, reduciendo temporalmente en algunos puntos el impuesto a las ventas exteriores de soja. Sin embargo, las tensiones por las retenciones continuaron a lo largo del 2020-2021, reavivando el debate en diferentes oportunidades: ya fuera por declaraciones por parte del ejecutivo sobre la intención de introducir modificaciones (aunque finalmente no lo hiciera), o frente a la obtención de fallos por la judicialización de la medida, o por los sucesivos cambios en el gabinete nacional en cargos de relevancia para el sector, que abrían la posibilidad de modificaciones o ponían en evidencia tensiones gubernamentales en torno a la medida.

De todos modos, y más allá de las discusiones que se suscitaron en torno a este gravamen, en términos económicos durante este periodo de pandemia, el peso del pago de este tributo fue inferior a los años anteriores y “la presión fiscal que ejercían las retenciones en noviembre de 2015 era un 33% mayor que en junio de 2021” (Fernández, 2021, p. 47). Y si bien, como señalamos anteriormente, se registró un aumento de los costos de producción (insumos y servicios) en dólares, en la generalidad de los casos, estos incrementos fueron inferiores a los experimentados en los precios de los granos.

La otra medida que se dictó en el período, fue el cierre de las exportaciones de carne vacuna, que se implementó en mayo de 2021 con el objetivo de contener los precios internos en medio de un proceso alcista y de recuperación de los volúmenes exportados. La medida se aplicó por un mes y luego se prorrogó solo sobre algunos cortes y rigiéndose por un sistema de cuotas que contemplaba la autorización de

¹¹ Ver por ejemplo: Tractorazo en Córdoba... Infobae (5/3/2020); Otero (21 de marzo de 2022); Vaquero (21 de marzo de 2022).

mayores volúmenes. Inicialmente la disposición mostró cierta efectividad, ya que la restricción desaceleró el incremento de los precios por unos meses, pero luego, cuando se flexibilizó nuevamente la posibilidad de exportar, los precios retomaron el rumbo alcista (Capdevielle, 2021).

Esta medida generó un amplio rechazo por parte de los actores del agro, y los representantes en la Mesa de Enlace, esta vez con un fuerte apoyo por parte de Federación Agraria (que no se había manifestado en el mismo sentido respecto de la modificación del régimen de retenciones), plantearon su oposición recurriendo a argumentos como que “afectaría profundamente a un sector en crisis”, “reduciría el trabajo en el sector”, que “no resolvería el problema de los precios internos”, que “haría caer fuertemente las exportaciones”, “que afectaría la imagen de Argentina como proveedor confiable de carnes” y que “impediría el ingreso de dólares al país”, entre otros¹².

Si se considera la situación en términos económicos, como muestra el estudio de Capdevielle, la medida si bien detuvo el crecimiento de las exportaciones, no impidió que la participación en el comercio exterior se mantuviera en proporciones altas, similares a las registradas en el período previo. De hecho, aún con las restricciones implementadas, en 2021 el volumen de exportaciones de carne fue mayor que en 2019 y 2018, y cerró como uno de los años con mayores exportaciones del siglo XXI (Capdevielle, 2021, p. 86).

Los elementos tratados hasta aquí dan cuenta de que el desempeño del sector agropecuario durante los dos primeros años de la pandemia fue menos negativo que el alcanzado por el resto de los sectores de la economía. Y que en ese marco se generaron diversos debates públicos sobre medidas implementadas por el gobierno para captar recursos de este sector, y mediante estos, el agro cobró una visibilidad renovada. Sin suponer que todas las personas deberían estar interesadas o

¹² Para consultar estas posiciones públicas veáse por ejemplo: “Oficializan el cierre...” Clarín 20/05/2021; Bertello (18 de mayo de 2021); Melo (19 de mayo de 2021)

informadas al respecto, nos pareció interesante indagar en las representaciones de la sociedad argentina sobre el agro en este contexto tan particular.

4. Las representaciones de la población sobre el agro en la pandemia

Para presentar los resultados de las encuestas realizadas en el 2021 damos cuenta, en primera instancia, de una imagen de conjunto y luego profundizamos en la posible incidencia de diferentes variables (el género, la región, la edad o la posición política) y de los discursos públicos en las respuestas.

En esa línea, es posible indicar que, al indagar —directa o indirectamente— en la mirada de la sociedad sobre el sector agropecuario en el contexto de pandemia, existen dos posiciones. Una mayoritaria (un 60% de los encuestados), que no identificó al “campo” como un posible aportante ni como un sector sobre el que habría que aplicar medidas impositivas o de control para contener el alza de los precios. Y otra, también relevante (alrededor del 40%) que plantea lo contrario, es decir, que el agro debería aportar (de diferentes modos) en ese contexto y que acuerda con la aplicación de medidas sobre el sector. Estas miradas se distribuyen por igual según los diferentes grupos de género y edades, así como en las diversas regiones del país (que podrían ser articuladoras de miradas bien diferentes según la cercanía o lejanía del corazón de la producción para la exportación, por ejemplo) y estratos socio-ocupacionales (que podría esperarse arrojaran diferencias entre las categorías que engloban a los empresarios/patrones de las de los asalariados, por ejemplo). Es decir, que estas opiniones respecto al sector agropecuario en pandemia, resultan independientes de estas características de las/os encuestados/as. La principal diferencia que encontramos está marcada por la posición política, es decir, que ésta es articuladora de las miradas sobre este tema tan específico. Enseguida veremos de qué modo.

4.1. Agro y aporte en un contexto crítico

Al analizar la mirada de la ciudadanía sobre el posible aporte del agro para enfrentar la crisis desatada por la pandemia del covid-19, encontramos que más del 60% de las/los encuestadas/os consideró que el agro no debía hacer un aporte especial para

enfrentar la crisis. En contraste con esa posición mayoritaria, también encontramos un grupo significativo de encuestadas/os (37%) que indicó que el sector agropecuario debía aportar para enfrentar la crisis (Tabla Nº 1). Es decir, las posiciones se encuentran fuertemente divididas al respecto.

Tabla1

¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No, el sector agropecuario también se vio afectado	2152	37%	37%
No, enfrentar la crisis es responsabilidad del Estado	1435	25%	62%
Sí, pagar más impuestos para apoyar las políticas sanitarias	672	12%	74%
Sí, produciendo más para el mercado interno y menos para la exportación	1523	26%	100%
Total	5782	100%	

Fuente: Elaboración propia

La postura mayoritaria, y que una buena parte de las personas (el 37%) la haya sostenido por considerar que el agro también se había visto afectado por la pandemia, resulta sorprendente desde nuestra perspectiva. Sobre todo, si se tiene en cuenta, como señalamos previamente, que el agro fue uno de los sectores que no frenó su producción durante el período e incluso se vio favorecido por los cambios en los precios internacionales. Para interpretarla, entonces, es interesante considerar la transformación, en las últimas décadas, del imaginario de la sociedad

argentina sobre el agro, señalada por algunos análisis recientes (Gómez, 2008; Hora, 2020), que revaloriza al sector como motor del desarrollo nacional¹³.

Por su parte, en la posición contraria, que respondió afirmativamente respecto a la necesidad del aporte, la contribución se asoció centralmente a producir más para el mercado interno y menos para la exportación. Solo un pequeño grupo indicó que el sector agropecuario debía aportar pagando más impuestos (alrededor de 10% de casos). La baja incidencia de esta última opción podría indicar el predominio a nivel social de una concepción más bien liberal que tiene una visión negativa de la aplicación y/o creación de tributos (Grimson y Roig, 2011).

Si buscamos alguna explicación a la forma de distribución de las visiones sobre el agro y su aporte en la pandemia no hallamos una relación significativa con las características de las/os encuestadas/os, tales como edad, género, estrato ocupacional ni región del país. En cambio, sí existe una clara asociación entre las respuestas y las posiciones político- ideológicas (Tabla N° 2).

¹³ Si en gran parte del siglo XX predominó en Argentina un imaginario industrialista que ubicaba al campo como mero proveedor de recursos para otros sectores sociales, a partir del cambio del contexto internacional en que la industria manufacturera perdió prestigio como vía para el desarrollo, del repunte productivo del sector y del impacto de las medidas neoliberales de desregulación y apertura comercial, en el debate político y ciudadano, la industria dejó de tener un lugar central como vector de desarrollo y la imagen del campo fue revalorizada. Para más información se recomienda ver Barsky y Gelman (2001) y Hora (2020).

Tabla 2

¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?, según posición político-ideológica								
		Posición político-ideológica						Total
		Frete de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)	
¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?	No, el sector agropecuario también se vio afectado	9%	49%	19%	58%	41%	47%	37%
	No, enfrentar la crisis es responsabilidad del Estado	5%	47%	9%	36%	27%	27%	25%
	Sí, pagar más impuestos para apoyar las políticas sanitarias	33%	0,3%	34%	1%	12%	3%	12%
	Sí, produciendo más para el mercado interno y menos para la exportación	53%	3,7%	38%	5%	20%	23%	26%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		1584	1033	125	516	128	2319	

Fuente: Elaboración propia

Las personas cercanas al FDT optaron en su enorme mayoría (casi un 90%) por las respuestas que afirmaban que el sector debía aportar más en el contexto de

pandemia, entre las que se destaca la opción “pagar más impuestos”, que sumó más de un tercio de las respuestas (34% de los casos). En cambio, las personas cercanas a los sectores de Juntos por el Cambio (JxC) optaron casi en su totalidad (96%) por las respuestas que señalaban que el sector no debía hacer un aporte especial en ese contexto crítico. Las personas con posiciones cercanas a la Izquierda presentaron opiniones muy similares a las del FTD, mientras que las más cercanas a la ultraderecha (Espert, Milei, otros) respondieron del mismo modo que las/los votantes de JxC. Por su parte, quienes se identificaron con Partidos de centro y provinciales (peronistas, MPN, Juntos somos Río Negro, etc.) y con Ninguno (no se identifica, o no le interesa, o cree que son todos malos) también presentaron respuestas similares a JxC, pero con un porcentaje menor de respuestas negativas y un incremento de respuestas positivas, principalmente las que vinculan el aporte a producir más para el mercado interno.

Estos resultados permiten inferir un cambio respecto a la imagen que durante mucho tiempo se sostuvo en los discursos públicos (con posibles reflejos en la opinión de la población), respecto del sector agropecuario y su rol en el desarrollo nacional. Si en buena parte del siglo XX primó una mirada industrialista y mercado-internista, que otorgaba al agro un rol asociado a la provisión de recursos para el desarrollo de otros sectores¹⁴, en estas respuestas parece predominar otra perspectiva, que no considera que el agro deba ser el principal aportante al Estado. Pero también identificamos en este análisis el peso de la “grieta política”, que parece resultar el eje fundamental desde el cual las personas plantearon su posición sobre el agro en la pandemia, independientemente de la situación económica del momento. Sin embargo, es necesario resaltar que la opción que planteaba cierta redistribución de los ingresos, vía aportes impositivos, no fue elegida como mayoritaria por los seguidores de ninguna fuerza política (tanto de izquierda, centro o derecha). Esto podría vincularse con la hegemonía a nivel social del individualismo

¹⁴ Para un abordaje al respecto puede consultarse Hora (2018).

y la mercantilización neoliberal que supone una mirada negativa sobre el incremento de los montos o la aplicación de nuevos impuestos. En general, más allá de la posición ideológica, la sociedad argentina percibe a los impuestos como una carga y hace sobre ellos un cálculo específico y desarticulado de otros que implican la sociedad entendida como un conjunto (Grimson y Roig, 2011).

Adicionalmente, a partir de la segunda encuesta que contiene una menor cantidad de casos, incorporamos una mirada más general sobre quiénes deberían pagar más impuestos. Si bien la misma no abordaba directamente la opinión sobre el Aporte Solidario, teniendo en cuenta que la pandemia motivó la creación de este gravámen extraordinario y que ello suscitó un importante debate público, es interesante problematizar las respuestas en clave con estas discusiones, ya que la encuesta se realizó con posterioridad a ese debate. En general, encontramos un amplísimo consenso (95% de los casos) en que la mayor carga tributaria debería recaer en los “grandes” (propietarios de fortunas, empresarios de la industria y, en menor medida, productores rurales) y en los jueces (los cuales, cabe recordar, no pagan el impuesto a las ganancias) (Tabla N°3)¹⁵.

89

Tabla 3

Si usted fuera presidente y pudiera modificar la estructura de los impuestos, elija dos grupos a quienes les cobraría más impuestos		
	Frecuencia	Porcentaje
Propietarios de grandes fortunas	963	34%
Jueces	742	26%
Grandes empresarios de la industria	675	24%
Grandes productores rurales	303	11%
Propietarios de la tierra	121	4%
Pequeños productores rurales	21	1%

¹⁵ Los datos que se presentan tanto en la Tabla 3 como en la Tabla 4, corresponden a la frecuencia de respuestas, ya que la pregunta contemplaba la elección de dos opciones de respuesta por caso.

Trabajadores asalariados	20	1%
Pequeños empresarios	15	1%
Profesionales	12	0%
Total	2872 rtas	100%

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, dentro de esta mirada mayoritaria, y haciendo hincapié en los actores vinculados al agro, es interesante puntualizar que, por un lado, no se incluye a los propietarios de la tierra entre quienes deberían pagar más impuestos, por lo cual es posible inferir que no se los identifica entre los sectores de mayores recursos (a pesar del alto valor de la tierra y de la alta concentración de la propiedad en algunas zonas de nuestro país). Por el otro, que entre los empresarios “grandes” que deberían tributar más, se prioriza a los industriales por sobre los productores rurales. En línea con lo señalado anteriormente, parece haber variado el lugar otorgado al agro en el ideario social y, especialmente, llama la atención la pérdida de relevancia de las concepciones que formaron parte del sentido común de nuestra sociedad por varias décadas. Nos referimos al imaginario que construía a los grandes terratenientes como actores problemáticos (por su carácter rentístico, concentrador y retardatario de la modernización o del desarrollo económico), y que los identificaba como aquellos que debían realizar un aporte particular a la sociedad por explotar un recurso de todas/os las/os argentinas/os (Sábato, 1987).

Al estudiar la vinculación de las respuestas de la encuesta con las variables edad, género, estrato ocupacional y región del país, no hallamos relaciones significativas con las características de las/os encuestadas/os.

En cambio, al analizar la variable político-ideológica, es posible establecer una variación en el orden de prioridad que establecieron los seguidores de las dos fuerzas políticas mayoritarias (Tabla N°4).

Tabla N°4

Si usted fuera presidente y pudiera modificar la estructura de los impuestos, elija dos grupos a quienes les cobraría más impuestos, según posición político-ideológica						
	Posición político-ideológica					
	Frente de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)
Propietarios de grandes fortunas	37 %	28 %	35 %	24 %	27 %	35 %
Jueces	14 %	41 %	21 %	34 %	16 %	27 %
Grandes empresarios de la industria	23 %	22 %	14 %	28 %	30 %	30 %
Grandes productores rurales	19 %	5 %	12 %	3 %	12 %	5 %
Propietarios de la tierra	5 %	2 %	10 %	5 %	8 %	2 %
Pequeños productores rurales	0 %	0 %	4 %	1 %	3 %	0 %
Trabajadores asalariados	1 %	1 %	0 %	1 %	2 %	1 %
Pequeños empresarios	0 %	1 %	4 %	3 %	1 %	0 %
Profesionales	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	780 rtas	351 rtas	76 rtas	182 rtas	44 rtas	900 rtas

Fuente: Elaboración propia

Quienes se identificaron con el FDT eligieron, en primer orden, a los propietarios de fortunas, en segundo lugar, a los empresarios industriales y, en tercer lugar, a los grandes productores rurales como quienes deberían pagar más impuestos. En cambio, las personas cercanas a JXC, escogieron en primer lugar, y con amplia

ventaja respecto de otras opciones, a los jueces, los propietarios de grandes fortunas y los empresarios industriales. En este sentido, es posible observar que las/os seguidoras/es de una y otra fuerza consideran de manera diferente a los actores agrarios en tanto aportantes del Estado. De hecho, si sumamos las opciones de grandes productores rurales y propietarios de tierra, la diferencia se acrecienta: alrededor del 24% de las respuestas de quienes se identifican con el FDT se basaron en alguna de estas opciones, mientras que solo cerca del 7% de quienes se identifican con JXC lo hicieron, visualizándose nuevamente el peso de la “grieta política” en los posicionamientos sobre el agro. Al mirar las respuestas de quienes se identificaron con el resto de las fuerzas políticas, se observa en general, que las opciones más elegidas variaron entre las diferentes expresiones de los “grandes” y los jueces. Sin embargo, es posible señalar un matiz importante: las/os seguidoras/es de la izquierda y de los partidos de centro le otorgaron más peso a los actores agrarios que las/os seguidoras/es de la ultraderecha y de “ninguno”, que presentaron posiciones similares a quienes se identificaron con JXC, otorgando escaso peso a los actores agrarios como aportantes del Estado.

4.2. Medidas sobre el agro: retenciones y cierre de exportaciones

Además de la crisis sanitaria y el aislamiento social, durante los años de pandemia la mayoría de la ciudadanía debió enfrentar una merma en su poder adquisitivo, no solo porque algunos/as vieron disminuidos (o directamente suprimidos) sus ingresos, sino por un constante crecimiento del proceso inflacionario, que no se ha detenido hasta la actualidad.

Ante esa situación crítica, el gobierno nacional ensayó algunas medidas que buscaban tener impacto directa o indirectamente sobre los precios internos. Entre ellas, se destacaron las retenciones a las exportaciones de granos, y el cierre y luego establecimiento de cupos para las exportaciones de carne.

Los resultados de la encuesta¹⁶ muestran otra vez una clara división en las posiciones. Por un lado, la mayoría de quienes respondieron (59%) se posicionó en contra de las herramientas de obtención de recursos y regulación de precios, un posicionamiento que hemos identificado en otros estudios, como predominante entre los actores agrarios pampeanos y también entre parte de la población de la provincia de Buenos Aires (Moreno et al., 2020; Moreno et al., 2023). Estos/as encuestadas/os manifestaron su desacuerdo con las retenciones y el control de exportaciones de carne ya que “son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos”. La otra posición, expresada por un poco menos de la mitad de las/los encuestadas/os (41%), expresó una mirada positiva sobre estas medidas, ya que optaron por la respuesta “son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza” (Tabla N° 5).

Tabla 5

¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos	821	59 %	59 %
Son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza	578	41 %	100 %
Total	1399	100 %	

Fuente: Elaboración propia

Nuevamente, al intentar interpretar estas diferentes miradas, las variables que utilizamos para caracterizar a los/as encuestadas/os no parecen tener una incidencia relevante. Aquí llama la atención que las categorías socio-ocupacionales

¹⁶ Cabe aclarar que esta pregunta fue incorporada en la segunda encuesta enviada vía mail que, como señalamos previamente, alcanzó una menor cantidad de casos (respondieron un total de 1483 personas) y un sesgo en el nivel educativo superior.

no resulten un elemento de peso, ya que los estratos asalariados o cuentapropistas y de la economía popular, fueron muy afectados en cuanto al poder adquisitivo e ingresos. En ello puede incidir el desconocimiento de la medida en sí misma o su posible efecto en el precio de la carne para consumo interno. Pero al observar el comportamiento de otras variables, nos inclinamos a plantear que es probable que existan formas de interpretación o una asociación de la medida con ciertos idearios anclados en la “grieta política” que atraviesa a nuestro país. Específicamente, porque al cruzar esta pregunta con la posición política se observa claramente la polarización en las respuestas (Tabla N° 6).

Tabla 6

¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?, según posición político-ideológica								
		Posición político-ideológica						Total
		Frente de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)	
¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?	Son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos	16%	98%	18%	85%	79%	74%	59%
	Son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza	84%	2%	82%	15%	21%	26%	41%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		440	237	45	126	24	508	

Fuente: Elaboración propia

La amplia mayoría de quienes se identificaron con el FDT y con el FIT (84% y 82% respectivamente) sostuvo que las medidas eran buenas. Por el contrario, casi la totalidad de quienes se identificaron con JxC respondieron que las medidas eran malas (98%) y, en un sentido similar pero con porcentajes más atenuados, se posicionaron las/os seguidoras/es de la ultra-derecha y quienes señalaron no identificarse con ninguna fuerza política.

La relevancia que tiene la posición política en la orientación de las respuestas sobre el agro, permite inferir que el “campo” ha quedado claramente asociado a uno de los polos del antagonismo político que atravesaba, en el contexto de realización de la encuesta, a nuestra sociedad. Esta tendencia puede asociarse a que la construcción discursiva-ideológica de la “grieta”, como lo señaló Lattuada (2021), esquematizó y cristalizó las imágenes del kirchnerismo como “anti campo” y mercado internista y de las fuerzas de derecha como “pro campo” y con una orientación a centralizarse en la exportación de productos primarios. Estos discursos, que ganaron presencia en la esfera pública principalmente desde el conflicto por las retenciones móviles en el año 2008, parecerían tener una eficacia interpelativa muy importante en las posiciones de la ciudadanía argentina.

5. Conclusiones

En el marco de una coyuntura excepcional y crítica como la provocada por la pandemia de COVID-19, nos propusimos retomar algunos temas que veníamos estudiando previamente, como los discursos y las representaciones sociales sobre “el campo” y la intervención del Estado sobre el sector. En particular, nos preguntamos si la población consideraba necesario que el agro hiciera algún aporte particular en la pandemia, y si el carácter extraordinario del contexto generaría las condiciones para la emergencia de sentidos favorables a la intervención del Estado en el sector.

Para abordar esos interrogantes, en el artículo procuramos reconstruir, por un lado, tanto el desempeño económico del agro como los debates públicos sobre el sector en el contexto de pandemia, que consideramos podrían incidir en los posicionamientos. En general, encontramos que los referentes institucionales del

sector insistieron en sus intervenciones públicas con una retórica liberal que resalta los aportes y beneficios que reporta el agro a la economía, y lo presenta como víctima de las políticas estatales que no ofrecen el marco y las condiciones para el libre desenvolvimiento de la actividad, entre otras cuestiones.

Por otro lado, al indagar en la mirada de la sociedad argentina sobre los temas planteados, observamos en términos generales, la demarcación de dos posiciones. Una, que comprende a más de la mitad de los/as encuestados/as, que no identifica al agro como un sector que deba pagar más impuestos ni hacer un aporte especial frente a la crisis generada por la pandemia. Y que sostiene una perspectiva mayormente negativa sobre dos mecanismos históricos de intervención estatal en el sector, que fueron readaptados en ese contexto: las retenciones a los granos y el cierre de exportaciones de carne. En esa línea, es posible asociar buena parte de las respuestas que registramos en las encuestas con los tópicos y articulaciones discursivas de los voceros del sector en la esfera pública. A modo de hipótesis puede plantearse que estos voceros, junto a referentes de la derecha, han tenido éxito en la instalación de un discurso que sostiene un imaginario específico del agro, explica su rol y caracteriza su relación con otros sectores sociales y el Estado. Independientemente de las edades, categorías ocupaciones y regiones donde habitan las personas, existe un consenso con algunos aspectos de estas posiciones descritas.

Pero esta mirada convive con otra, que comprende a más de un tercio de las/los encuestadas/os, cuyas respuestas podríamos entender como más alejadas de ese imaginario predominante, sobre todo en lo que respecta al rol de la intervención del Estado en la actividad económica en general, y agropecuaria en particular, como estrategia para abordar la inequidad y desigualdad social.

Para comprender estos resultados resulta pertinente considerar, como señalan algunos autores que han analizado el devenir del sector, que desde 2008 el “campo” se ha construido como fuerza socio-cultural (Hora, 2020), generando adhesiones e identificaciones en la sociedad argentina que es esencialmente urbana y que está alejada de la realidad del agro. Nuestra idea es que esta afirmación es válida, pero

para una parte de la ciudadanía. El elemento que parece resultar clave para interpretar las diferencias es la posición político-ideológica: según el lado de la “grieta” política en el cual se ubiquen los/as encuestados/as, será el modo en que identifiquen la necesidad de que el agro aporte más en pandemia, apoye las medidas de control y la aplicación de las retenciones. Esto da cuenta de las dificultades que ha tenido el discurso nacional-popular para fisurar la asociación entre el “campo” y la derecha política, a pesar de las múltiples estrategias desarrolladas para acercarse a determinados sectores agropecuarios (principalmente campesinos y productores familiares) luego del conflicto del 2008.

Si bien en este trabajo nos centramos solo en las representaciones sobre temas vinculados al agro, desde este ángulo también es posible observar la cercanía en las posiciones ideológicas entre las fuerzas de derecha y ultra derecha que explican el contundente triunfo de Javier Milei en el ballottage de 2023. Como señalamos en otro trabajo (Moreno et al., 2023), y en línea con lo que han encontrado estudios sobre las posturas de la ciudadanía argentina frente a diferentes temáticas durante la pandemia (Balsa y Ratto, 2021; Semán y Wilkis, 2021; Spólita, 2022), este contexto crítico no parece haber generado cambios en las representaciones sobre los grandes temas sociales; por el contrario, lo que se observa es un reforzamiento de la polarización en los posicionamientos relacionado con el enfrentamiento político presente en el debate público nacional, y la consolidación de un núcleo más que relevante de posiciones de derecha dentro de la sociedad argentina.

¿Cómo se cita este artículo?

LÓPEZ CASTRO, N., MORENO, M., LIAUDAT, M. D., SPÓLITA, J. I. (2025). El rol del agro frente a las crisis sociales. Representaciones de las/os argentinas/os durante la pandemia del Covid-19. *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 70-100. [link]

Referencias bibliográficas

Balsa, J. (2017). La ideología sobre lo agrario de los productores rurales bonaerenses (2013). *Mundo Agrario*, 18(37), 1-32.

Balsa, J. y Ratto, M. C. (5 de diciembre de 2021). Miradas diversas. La evaluación de la ciudadanía argentina sobre la gestión de la pandemia. *El Cohete a la luna*. <https://www.elcohetelaluna.com/miradas-diversas/>

Barsky, O. y Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Grijalbo, Mondadori.

Bertello, F. (18 de mayo de 2021). El Gobierno cerró por 30 días las exportaciones de carne vacuna. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-gobierno-cerro-por-30-dias-las-exportaciones-de-carne-vacuna-nid17052021/>

Capdevielle, B. (2021). V de Vacuna: carne, exportaciones y pandemia sobre la mesa argentina. En D. Fernández, J. M. Villulla y B. Capdevielle *El campo argentino en la pandemia. Ganadores, perdedores y cuentas pendientes* (pp. 73-88). Ediciones Z.

Fernández, D. (2021). La agricultura pampeana en tiempos de pandemia: ganadores y perdedores. En D. Fernández, J. M. Villulla y B. Capdevielle, *El campo argentino en la pandemia. Ganadores, perdedores y cuentas pendientes* (pp. 37-70). Ediciones Z.

Gomez, M. (2008). La soja de la discordia. Los sentidos y estrategias en la movilización de la pequeña burguesía. *Laboratorio*, (22), 22-34.

Grimson, A. y Roig, A. (2011). Las percepciones sociales sobre los impuestos. En J. Nun (Comp.), *La desigualdad social y los impuestos* (pp. 87-122). Capital Intelectual.

Haring, A. e Iparraguirre, M. (2022). *Argentina. Futuro de los sectores post pandemia* (Documento de trabajo N° 22/02). BBVA. <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2022/03/WP-02-22.pdf>

Hora, R. (2020). ¿Qué es y qué quiere el campo argentino? *Nueva Sociedad*, (287), 11-23. <https://nuso.org/articulo/que-es-y-que-quiere-el-campo-argentino/>

Hora, R. (2018). *¿Cómo pensaron el campo los argentinos?* Siglo XXI.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Informe de avance del nivel de actividad*. (Informes técnicos Vol. 5, N° 4).

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_21B1D23916BF.pdf

Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta. Argentina (2003-2019)*. Teseo, UAI.

Melo, J. M. (19 de mayo de 2021). Cierre de las exportaciones de carne: las pérdidas ya se calculan en torno a los USD 250 millones y están en riesgo 100.000 puestos de trabajo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2021/05/19/cierre-de-las-exportaciones-de-carne-las-perdidas-ya-se-calculan-en-torno-a-los-usd-250-millones-y-estan-en-riesgo-100000-puestos-de-trabajo/>

Moreno, M., Liaudat, D. y López Castro, N. (2020). Campo y Estado en la pampa argentina. La perspectiva de los actores agrarios ante la intervención estatal en el sector (provincia de Buenos Aires, 2007-2020). *ReLaER. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 5(10). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/751>

Moreno, M., López Castro, N. y Liaudat, D. (2023). Agro, Estado y pandemia. La posición de los actores vinculados al sector agropecuario en los espacios locales bonaerenses. *Revista de Ciencias Sociales UNQ*, 13(44), 129-152.

Muzlera, J. (2010). ¿Quiénes son y cómo funcionan los autoconvocados del agro argentino? *Revista Argentina de Sociología*, (14), 57-76. <https://www.redalyc.org/pdf/269/26922202004.pdf>

Obschatko, E. (5 de junio de 2020). *Impacto del Coronavirus en el Sector Agropecuario de la Argentina*. [Entrada de blog]. <https://blog.iica.int/blog/impacto-del-coronavirus-en-sector-agropecuario-argentina>

Oficializan el cierre de la exportación de carne pero dejan fuera la cuota Hilton a Europa (20 de mayo de 2021). *Clarín*. https://www.clarin.com/rural/gobierno-oficializo-suspension-exportaciones-carne-30-dias_0_DintqRmj6.html

Otero, Y. (21 de marzo de 2022). Campo: escala la tensión con el Gobierno ante la suba de retenciones. *Ámbito financiero*

<https://www.ambito.com/economia/retenciones/campo-escala-la-tension-el-gobierno-la-suba-n5397801>

Palma, A. (2016). Campo y distribución: signos ideológicos e iniciativa discursiva en la polémica por los impuestos a la exportación agropecuaria en la Argentina (año 2008). *Oralia*, 19, 201-225.

Sabato, H. (1987). La cuestión agraria pampeana. Un debate inconcluso. *Desarrollo Económico*, 27(106), 291-301. <https://doi.org/10.2307/3466984>

Spólita, J. (2022). *Tiempos de reflexión. Entre replantearse la vida y el deseo de regresar a la 'normalidad' durante la pandemia de COVID-19*. (Tesis de Licenciatura). Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Seman, P. y Wilkis, A. (2021). ¿Por qué no hacen caso? Normas, creencias y política en contexto de pandemia. *Ciudadanías*, (8), 1-14.

Tractorazo en Córdoba contra el aumento a las retenciones (05 de marzo de 2020). *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/05/tractorazo-en-cordoba-contra-el-aumento-a-las-retenciones/>

Vaquero, K. (21 de marzo de 2022). Suba de las retenciones: el campo protestó con un tractorazo y la oposición busca derogar la medida. *Clarín*. https://www.clarin.com/rural/tractorazo-campo-protesto-gualeguaychu-suba%20retenciones_0_mTjnNZms0.html

EL ROL DEL AGRO FRENTE A LAS CRISIS SOCIALES. REPRESENTACIONES DE LAS/OS ARGENTINAS/OS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

ESPACIO ABIERTO

NATALIA LÓPEZ CASTRO – nlopez@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

MANUELA MORENO – manuelamoreno.ls@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

MARÍA DOLORES LIAUDAT – doloresliaudat@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

JUAN IGNACIO SPÓLITA – j_i_spolita@hotmail.com

Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Investigación en Economía y Sociedad de la Argentina Contemporánea / Provincia de Buenos Aires, Comisión de Investigaciones Científicas, Argentina

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://blplvd45h>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10371>

FECHA DE RECEPCIÓN: 11-6-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 28-10-2024

Resumen

En la Argentina, la crisis generada por la pandemia de Covid-19 habilitó, a nivel nacional, un espacio para rediscutir quiénes y de qué modo deberían aportar para sostener la economía en situaciones críticas. En este marco, se reavivó una discusión de larga data sobre el sector agropecuario y las formas de intervención estatal, ya que precisamente fue uno de los pocos que continuó produciendo e incluso se vio, en parte, favorecido por el incremento de los precios internacionales.

En este artículo abordamos las representaciones de la sociedad argentina sobre el aporte del agro y algunas formas de intervención del Estado en el sector durante ese periodo crítico, a partir de los datos de dos encuestas online de alcance nacional, realizadas en el año 2021.

El trabajo describe, en una primera parte, la situación del sector agropecuario durante la pandemia, las medidas implementadas por el Estado y los debates que suscitaron; y, en una segunda sección, se analizan las representaciones de la ciudadanía sobre el agro en la pandemia, a partir de brindar una imagen de los posicionamientos de conjunto y el vínculo de las respuestas con variables como el género, la región, la edad y la posición política.

Palabras claves: agro, pandemia, representaciones sociales

THE ROLE OF AGRICULTURE IN THE FACE OF SOCIAL CRISES. REPRESENTATIONS OF ARGENTINES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract

In Argentina, the crisis caused by the COVID-19 pandemic enabled, at a national level, a space to rediscuss who and in what ways they should contribute to sustain the economy during critical situations. In this context, a long-standing discussion about the agricultural sector and state intervention was revived, since that it was one of the few sectors of the economy that continued to produce and was even favoured by the increase of international commodities prices.

In this paper, we analyze the representations of Argentine society on the contribution of the agricultural sector and some forms of State intervention during the pandemic crisis based on data from two nationwide online surveys, carried out in 2021.

The work describes, in a first section, the performance of the agricultural sector during the pandemic, the measures implemented by the State and the debates the raised. In a second section, the representations of citizens on the agricultural sector during the pandemic are analyzed, based on providing an image of the overall positions and the link of the responses with variables such as gender, region, age and political position.

Key words: agricultura, pandemic, social representations

1. Introducción

En diferentes momentos de la historia de nuestro país, el “campo” argentino —por el tipo de recursos que explota (sobre los que la Argentina tiene ventajas comparativas) y su orientación exportadora— ha estado en el centro del debate sobre su contribución económica al conjunto social. Esta discusión adquiere otra relevancia y significación al generarse en un contexto de crisis inédita como la que se experimentó durante la pandemia de Covid-19.

A partir del establecimiento, en marzo del 2020, del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) en toda la Argentina, la mayor parte de la actividad económica se paralizó, lo cual puso en cuestión el sostenimiento de empresas y comercios y afectó gravemente los ingresos de gran parte de la población. Este contexto abrió un espacio propicio para rediscutir quiénes y de qué modo deberían aportar para sostener la economía ante una situación crítica y, en especial, el papel que deberían jugar en ese marco los actores mejor posicionados en la estructura social y económica nacional.

El agro, precisamente, fue uno de los pocos sectores que continuó produciendo y funcionando con relativa normalidad, e incluso aquella producción vinculada a la exportación se vio favorecida fuertemente por el incremento de los precios internacionales. En este marco, la discusión sobre el aporte del sector para enfrentar la crisis generada por la pandemia (esencialmente para garantizar el acceso a los alimentos) adquirió un lugar destacado en el escenario público nacional, a la par que se reavivó la discusión, de larga data, sobre la intervención estatal en la actividad primaria.

72

Como parte del trabajo realizado en el Proyecto “Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la post-pandemia”, PISAC-COVID 19 (Agencia I+D+i)¹, en este artículo nos interesa abordar las representaciones de la sociedad argentina sobre el aporte del agro y las diferentes formas de intervención del gobierno nacional en el sector (en ese entonces a cargo de Alberto Fernández), durante dicho periodo. Específicamente nos preguntamos: ¿Qué pensaba la ciudadanía respecto del rol del agro en la pandemia? ¿Tenía que realizar alguna contribución específica en ese contexto extraordinario? ¿De qué tipo? ¿Qué opinaba la población sobre las medidas de política económica

¹ Proyecto “Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la pospandemia: un estudio multidimensional sobre las incertidumbres, odios, solidaridades, cuidados y expectativas desiguales en todas las regiones de Argentina”, radicado en la Universidad Nacional de Quilmes y dirigido por el Dr. Javier Balsa, en el marco del Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) Las ciencias sociales y humanas en la crisis COVID-19 (Agencia I+D+i) (2021).

(retenciones y cierre de exportaciones) que se implementaron sobre el sector en ese período? ¿Qué mirada predomina sobre estas formas de intervención del Estado en la actividad agropecuaria? Como marco previo al desarrollo de estos interrogantes específicos y para generar un análisis más completo de la temática proponemos una breve reconstrucción de la situación económica, los conflictos y los debates públicos que atravesaron al agro durante la pandemia.

De este modo, luego de presentar la metodología, en la primera parte del artículo realizamos una caracterización del desempeño del agro durante la pandemia y de las medidas implementadas por el Estado en el sector, junto con los debates que se generaron en torno a ellas. Seguidamente, nos centramos en el objetivo principal de este trabajo: el análisis de las representaciones de la ciudadanía en torno al agro en la pandemia.

2. Metodología

El trabajo se basa en dos encuestas virtuales realizadas en el marco del Proyecto PISAC-COVID 19 antes mencionado, entre julio y agosto del 2021. Las encuestas se propusieron objetivos más amplios que los explorados en este artículo. Con eje en la reconstrucción de las representaciones sociales en el contexto de la pandemia por el COVID-19, se abordaron diversos aspectos sobre la enfermedad, las medidas tomadas por el gobierno, los efectos sobre la vida cotidiana, pero también temas más generales vinculados a los diferentes actores sociales y de la economía nacional. De este último eje se seleccionaron tres preguntas de respuesta cerrada, que ofrecían opciones de diferentes posiciones, asociadas a los imaginarios en disputa en la esfera pública.

Las encuestas se realizaron sobre una plataforma de desarrollo propio del grupo de investigación, que permite contestar preguntas de forma intuitiva y compensar el tiempo invertido e incentivar la participación por medio de recompensas (premios sorteados en una fecha determinada, usando como referencia los resultados del sorteo del día de la lotería nacional). Las muestras con las que se trabajó se construyeron identificando casos a través de publicidad en *Facebook* e *Instagram* (segmentada proporcionalmente por género, edad, provincia y

partido/jurisdicción), y se compuso de personas mayores de 18 años de todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En la primera encuesta, que se realizó en julio del 2021, se registraron las respuestas a partir de la publicidad de la encuesta en redes sociales (con un cuestionario de 89 preguntas) y en la segunda etapa se envió otro cuestionario (con 55 preguntas), por medio de invitación vía correo electrónico a quienes habían participado de la primera instancia. En la primera etapa se obtuvo una muestra de 5.851 casos en todo el país, y en la segunda etapa se alcanzó una muestra de 1.483 casos en todo el país².

Para el tratamiento de los resultados se utilizó un programa de procesamiento de datos estadísticos. Para desarrollar el análisis se identificó el peso de las diferentes respuestas de las preguntas seleccionadas; y luego se cruzaron los resultados con diferentes variables, para examinar la existencia de relaciones entre las respuestas y aspectos como edad, género, estrato social, región de residencia o posición política³.

Como marco para comprender las representaciones de la ciudadanía sobre el agro, a continuación, repasamos brevemente la *performance* del sector durante la pandemia, las medidas estatales que se aplicaron en este contexto y los debates que se generaron en torno a éstas.

74

² Las muestras fueron ponderadas para ajustarlas en la mayor medida posible a las características de la población nacional. La segunda encuesta, que contiene menor cantidad de casos, presentó un sesgo adicional por nivel educativo, ya que la mayor parte de quienes respondieron tenían un nivel educativo “alto” (secundario completo, superior completo o incompleto) pero en ese caso no se aplicó una nueva ponderación (para no volver a modificar la muestra).

³ Esta última variable se construyó considerando las respuestas ante la pregunta: “Entre los partidos y alianzas políticas ¿con cuál se siente más cercano?” A partir de las opciones que contemplaba dicha pregunta se generó una nueva variable que se compone de seis posiciones políticas: cercanos a FTD (Frente de Todos —Peronismo, Kirchnerismo, Frente Renovador y otras fuerzas—), a JXC (los que optaron por Juntos por el Cambio —PRO, Radicalismo, Coalición Cívica u otro—), a FIT (los que seleccionaron la opción Frente de Izquierda y los Trabajadores u Otro partido de izquierda), a Ultra Derecha (aquellos que optaron por Libertarios —Espert, Milei y Otro partido de derecha—), a Partidos de Centro (las personas que eligieron Peronismo provincial —No integrante del Frente de Todos—, Partido provincial —MPN, Frente Renovador de la Concordia, Juntos somos Río Negro u otro— u Otro partido de centro) y Ninguno (los que seleccionaron las opciones: De ninguno, porque no me siento identificado con ninguno, De ninguno, porque no me interesa la política o De ninguno, porque todos me parecen malos).

3. El campo en tiempos de pandemia: situación económica e intervención del Estado en el agro

3.1. Covid y paralización de la economía: la situación del sector agropecuario

La pandemia de COVID-19 trajo aparejadas consecuencias sociales, sanitarias y económicas de magnitud, y sus efectos sobre la economía mundial se hicieron sentir rápidamente, ya que se paralizaron las actividades y los flujos de comercio internacional en casi todos los países del planeta. En nuestro país las medidas de aislamiento obligatorio afectaron al conjunto de la economía, aunque no todos los sectores se vieron perjudicados en igual medida.

Para tener una noción del shock que significó el inicio de la pandemia en Argentina basta repasar los números de 2020. Durante ese año el PIB medido sin estacionalidad cayó 9,9%, lo cual resulta equiparable a los efectos de la crisis de 2001-2002 (-10,2%) (Haring e Iparraguirre, 2022), y sólo dos sectores de la economía crecieron respecto de 2019: electricidad, gas y agua (+0,9% i.a.) e intermediación financiera (+2,1% i.a.). Los 14 sectores restantes que mide el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mostraron caídas, que en algunos casos rondaron el 50% (como el de hoteles y restaurantes que experimentó una caída del 49,2% i.a.). Si nos circunscribimos a las actividades que engloba el sector primario, mientras la pesca, por ejemplo, tuvo una retracción de casi el 21%, el sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura experimentó una caída de sólo el -6,9%, constituyéndose en uno de los menos afectados (INDEC, 2020).

En ese marco crítico, la actividad agropecuaria presentó la particularidad de ser una de las pocas ramas que no se detuvo en el 2020 y 2021, en tanto el gobierno nacional la identificó como esencial. Esta condición, fundamentada en que las cadenas agropecuarias resultan indispensables para la alimentación de la población y para la generación de ingresos de exportación (Obschatko, 2020), resultó en que la

producción primaria tuviera continuidad casi con la “normalidad” anterior a la pandemia, más allá de que al comienzo se presentaron algunos inconvenientes con la circulación de los trabajadores y transportes.

Con respecto a la agricultura en particular, la misma se vio favorecida tanto por la pronta recuperación e incluso expansión de la demanda de los principales productos de exportación de la región pampeana (luego de la paralización que supuso el inicio del COVID-19 en China), así como por el incremento de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Si bien también en este contexto se produjo un aumento considerable de los costos de producción medidos en dólares (de los insumos y algunos servicios), como muestra el estudio de Fernández (2021), esos incrementos fueron inferiores a los experimentados por los precios de los granos.

Esta combinación de factores (recuperación de la demanda y altos precios de los productos de exportación) resultó en un aumento de la superficie implantada⁴ y, aunque los niveles totales de producción se vieron afectados por menores rindes en soja, la actividad agrícola sostuvo su participación en el producto (pasó del 9% en 2019 al 9,6% en 2020) (Fernández, 2021), dato por demás significativo si se lo considera en comparación con la fortísima caída del PIB mencionada anteriormente.

Sin embargo, este contexto auspicioso para la agricultura de exportación no se registró en todas las producciones ni benefició a todos los actores del sector por igual. En ese sentido, los años de pandemia implicaron un nuevo impulso al proceso de concentración. Principalmente para aquellos pequeños productores que debieron tomar en alquiler tierras, ya que los precios de los arriendos en ocasiones,

⁴ El área sembrada en la región pampeana se mantuvo en niveles similares a los años previos a la pandemia, en torno a los 27-28 millones de hectáreas implantadas con soja, maíz, trigo y girasol, y con una tendencia creciente en las campañas 2019/20 y 2020/21, respecto de la de 2018/19 (Fernández, 2021).

superan los márgenes de rentabilidad de un productor pequeño (de menos de 150 ha)⁵.

La ganadería, por su parte, no experimentó durante la pandemia cambios relevantes respecto de los años inmediatamente previos⁶, en los cuales se venía consolidando una tendencia de incremento de las exportaciones (principalmente a China) junto con el sostenimiento de la orientación histórica al mercado interno (Capdevielle, 2021).

Si bien el crecimiento de las exportaciones se detuvo durante el primer trimestre de 2020, por el cierre del mercado chino, y el consumo local también se vio afectado inicialmente, la demanda externa se fue recuperando paulatinamente. Como consecuencia, el 2021 cerró como uno de los años con mayor nivel de exportaciones, mientras que los precios internos de la carne, a partir de ese mismo año, iniciaron un proceso alcista que hasta la actualidad no parece haber encontrado un techo⁷.

En síntesis, las principales actividades agropecuarias no sólo no se vieron afectadas de manera significativa por la paralización obligatoria de las actividades dispuestas

⁵ Fernández (2021) analizó los márgenes diferenciales de distinto tipo de explotaciones, considerando los datos de costos, ingresos y márgenes de una explotación de 2.500 hectáreas y los de una de 150 hectáreas para las campañas agrícolas 2019-20 y 2020-21 (usando como referencia solo el cultivo de soja) y concluyó que si bien los márgenes se incrementaron para todos los perfiles de productores, el gran capital se vio más favorecido, a raíz de las economías de escala que logra desarrollar y resultan en mejores tasas de rentabilidad. Para más detalles, ver Fernández (2021, p. 63 y ss).

⁶ La ganadería, en especial la bovina, es una de las actividades primarias centrales de la Argentina. Si bien su peso relativo en la dinámica agraria ha disminuido en las últimas décadas (por el avance de un sostenido proceso de agriculturización e incremento de la productividad granaria), se ha mantenido como un sector de relevancia tanto en términos económicos como simbólicos. En lo que va del siglo XXI la producción ganadera ha mostrado una evolución relativamente estable del stock, la producción y la demanda interna total. El consumo interno continúa teniendo un peso determinante (explicó en promedio 86% de la producción en ese período) y las exportaciones son aún minoritarias (el 14% en promedio para igual lapso de tiempo). Para más detalles ver (Capdevielle, 2021).

⁷ Siguiendo lo señalado por Capdevielle (2021), si bien los precios de la hacienda crecieron menos que la inflación entre 2018 y 2021, el comportamiento de esa variable no fue lineal. Entre enero de 2018 y mayo de 2020 los precios de la hacienda habían crecido 250% mientras la inflación acumulada era de 458%. Pero desde julio de 2020 comenzó una aceleración de los precios que llevó a que entre enero y marzo de 2021 la variación en valor de la vaca superara la inflación acumulada y en marzo/abril el crecimiento del precio del novillo empatara virtualmente la inflación acumulada.

por el gobierno nacional en marzo del 2020, sino que encontraron un momento económico favorable en tanto se beneficiaron de la rápida recuperación de la demanda internacional, así como del incremento de los precios de los productos (de exportación en el caso de la agricultura, y los destinados al mercado interno para el caso de la ganadería), que parecieran haber compensado los incrementos en los costos de producción (al menos para los productores agrícolas medianos y grandes o propietarios, y para una parte de los actores de la cadena ganadera).

3.2. Crisis económica e intervención del Estado: las medidas aplicadas sobre el agro

Durante los años más críticos de la pandemia, el sector agropecuario adquirió un lugar relevante en el debate público nacional. Tanto en el 2020 como en 2021, se llevaron a cabo desde el gobierno de Fernández distintas medidas de política económica que afectaron directa o indirectamente al agro, y que lo colocaron en el centro del debate político y social (por lo menos a través de los medios masivos de comunicación y su réplica en redes sociales).

Antes de mencionar estos debates en torno al sector, cabe señalar que la mirada sobre la economía y el rol del Estado de la mayoría de los referentes públicos del agro, se ancla en un discurso liberal de fuerte raigambre histórica (Balsa, 2017). Además, que la defensa de los intereses del “campo” ha sido apropiada por los representantes de la derecha en el marco del enfrentamiento político o “grieta” que atravesaba a la sociedad argentina en esos años (Lattuada, 2021). Estos actores políticos han buscado posicionarse como las/os defensoras/es de los intereses del empresariado agropecuario frente a los “atropellos” del Estado en sus intervenciones en el sector.

Hecha esa aclaración, si reparamos en los instrumentos desplegados por el Estado para buscar nuevas fuentes de ingresos, uno de los primeros que se aplicó fue el

“Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia”⁸, medida de aplicación por única vez y centrada en las grandes fortunas.

El proyecto presentado por el gobierno en agosto de 2020 generó fuertes discusiones de alcance nacional, que se expresaron también en el debate parlamentario. La medida fue aprobada, luego de marchas y contramarchas, a fines del mismo año a pesar del voto en contra de la oposición al gobierno de ese entonces. Las discusiones sobre el aporte extraordinario tuvieron un lugar destacado en los espacios públicos vinculados al agro. La preocupación inicial que generó la medida entre, al menos, una parte de los actores del sector se centró en que, dados los altos valores de los principales recursos que manejan (tierra y tecnología-maquinarias) y que cuentan dentro de los patrimonios personales, muchos productores y pymes agropecuarias podrían verse alcanzados por dicho aporte. A su vez, los voceros de la Sociedad Rural Argentina expresaron su preocupación porque la medida se volviera “permanente”. Los referentes del agro, en los medios de comunicación y los representantes de la oposición por derecha (principalmente del partido Juntos por el Cambio) en el debate parlamentario, en su mayoría, interpretaron la medida con argumentos anclados en el discurso liberal: como un ejemplo más de la presión impositiva que se ejercería en nuestro país sobre los empresarios en general y en especial sobre el agro, un prejuicio ideológico contra el campo y la propiedad, y como un elemento sorpresivo que contribuía a profundizar la falta de previsibilidad y de reglas claras en el sector, y que desalientan la producción, entre otras cuestiones.

Otro hecho que se debatió en el primer año de la pandemia y que colocó al sector en el centro del debate nacional, fue el intento de expropiación de la cerealera Vicentin que por entonces atravesaba un proceso de quiebra. El 8 de junio de 2020 el

⁸Esta medida, establecida por la ley 27.605, fue implementada por el Estado nacional para ampliar las fuentes de financiamiento en el marco de la pandemia. El aporte fue sancionado por el Congreso de la Nación con carácter de emergencia y por única vez, y alcanzaba a aquellas personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país, por la totalidad de sus bienes en el país y en el exterior, y a las personas humanas y sucesiones indivisas no residentes, por la totalidad de sus bienes en el país, siempre que los mismos superaran la suma de 200 millones de pesos al entrar en vigencia la ley (<https://www.argentina.gob.ar/aporte,18/12/2020>).

gobierno nacional firmó un decreto que establecía la intervención estatal en Vicentin y el envío al Congreso de un proyecto de expropiación. Esta medida generó la instalación en la esfera pública de un debate ausente por muchos años en el país, esto es, la controversia en torno a la necesidad de intervención estatal en el comercio de *commodities* y alimentos. Sin embargo, ante las fuertes presiones mediáticas, judiciales y de movilizaciones opositoras, el proyecto fue retirado por el gobierno un mes y medio después de su anuncio. Precisamente, entre las principales voces públicas del sector (junto con referentes de los partidos de la oposición) se articuló un amplio rechazo tanto en los medios de comunicación como en la realización de movilizaciones en distintas localidades del país vinculadas a la producción agropecuaria, en las que se expresó la crítica a cualquier intervención del Estado en la empresa, por considerarla una intromisión del mismo en el sector agropecuario nacional.

Por otra parte, otras dos medidas que sí se aplicaron para hacer frente a la situación generada por la pandemia —y que, por ello, fueron objeto de indagación específica en la encuesta— son la modificación de las retenciones a las exportaciones de granos⁹ y el cierre de las exportaciones de carne. Al momento de analizar estos instrumentos, es relevante tener presente, siguiendo a Lattuada (2021), dos cuestiones relativas a las políticas públicas destinadas al sector agroexportador, que dan cuenta de su relevancia para el debate ciudadano. Por un lado, estas políticas no se circunscriben a lo sectorial, dado el triple rol de la producción de granos y carnes en Argentina: 1) la obtención de divisas; 2) la generación de bienes salarios de la población, por su incidencia en los precios de los alimentos; 3) la provisión de importantes recursos fiscales para el financiamiento del gasto público. Por otro lado, el precio recibido por los productores de granos y carnes se define por la combinación de tres factores: los precios internacionales de los productos, el tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones (p. 150).

⁹ Se hace referencia a los derechos de exportación, una clase de impuestos que el Estado argentino cobra a los bienes exportados, que se han aplicado con intermitencias, según la orientación económica del gobierno de turno, desde el siglo XIX.

En el caso de las retenciones, cabe recordar que tienen una larga historia de implementaciones, modificaciones y conflictos en nuestro país, que alcanzó su mayor visibilidad en el debate público nacional a partir del paro agropecuario del 2008¹⁰. Los discursos de las organizaciones patronales y de la mayor parte de los actores agropecuarios pampeanos han sido históricamente muy críticos al respecto, caracterizando a las retenciones como una forma de “castigo” al sector, un instrumento de un Estado “expropiador”, “oportunista” y/o “confiscador” (Muzlera, 2010; Moreno et al., 2020; Palma, 2016).

En 2019, apenas comenzado el gobierno de Alberto Fernández, se realizó una adecuación al esquema de retenciones que había heredado del gobierno de Mauricio Macri. Y poco tiempo después, con la sanción de la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, se modificó el gravamen anterior poniendo como tope máximo un 33% de retenciones a la soja y un 15% a la exportación de los demás granos (lo cual implicó la elevación en tres puntos a la soja, la rebaja de las aplicadas al girasol y el sostenimiento en el 12% de la alícuota aplicada a los cereales). A diferencia de incrementos de las retenciones dispuestos previamente, lo novedoso en este contexto fue que esta modificación se realizó junto con una segmentación vía un reintegro a los productores sojeros pequeños y medianos.

Frente al anuncio del nuevo esquema de retención, a comienzo de marzo del 2020, pocos días antes de la declaración del ASPO, grupos de productores denominados “autoconvocados” se manifestaron en contra de la medida a través de tractorazos y asambleas en distintos puntos del país, mientras las entidades patronales nucleadas en la denominada Mesa de Enlace organizaron medidas de fuerza como el cese de comercialización de granos y carnes por cuatro días. Estas protestas tuvieron una gran cobertura por parte de los medios masivos de comunicación y expresaron los

¹⁰ Nos referimos al conflicto desatado a partir del anuncio de la resolución 125/08 por parte del gobierno de Cristina Fernández, que establecía el aumento a las retenciones a la exportación de productos agropecuarios y su carácter móvil, en función de la evolución de los precios internacionales. La Mesa de Enlace compuesta por las principales entidades del sector y grupos de productores “autoconvocados” protestaron tomando medidas de acción directa, que se extendieron a lo largo de cuatro meses, hasta que la resolución se dio de baja en el Congreso de la Nación.

mismos argumentos que se venían esgrimiendo desde hace tiempo: “que son un castigo para el campo”, “desalientan la producción”, “traban el progreso”, “son confiscatorias”, etcétera¹¹.

Ya transcurrido el año 2020 este esquema de retenciones tuvo una alteración posterior, cuando ante la escasez en la liquidación de granos, el gobierno concedió un incentivo, reduciendo temporalmente en algunos puntos el impuesto a las ventas exteriores de soja. Sin embargo, las tensiones por las retenciones continuaron a lo largo del 2020-2021, reavivando el debate en diferentes oportunidades: ya fuera por declaraciones por parte del ejecutivo sobre la intención de introducir modificaciones (aunque finalmente no lo hiciera), o frente a la obtención de fallos por la judicialización de la medida, o por los sucesivos cambios en el gabinete nacional en cargos de relevancia para el sector, que abrían la posibilidad de modificaciones o ponían en evidencia tensiones gubernamentales en torno a la medida.

De todos modos, y más allá de las discusiones que se suscitaron en torno a este gravamen, en términos económicos durante este periodo de pandemia, el peso del pago de este tributo fue inferior a los años anteriores y “la presión fiscal que ejercían las retenciones en noviembre de 2015 era un 33% mayor que en junio de 2021” (Fernández, 2021, p. 47). Y si bien, como señalamos anteriormente, se registró un aumento de los costos de producción (insumos y servicios) en dólares, en la generalidad de los casos, estos incrementos fueron inferiores a los experimentados en los precios de los granos.

La otra medida que se dictó en el período, fue el cierre de las exportaciones de carne vacuna, que se implementó en mayo de 2021 con el objetivo de contener los precios internos en medio de un proceso alcista y de recuperación de los volúmenes exportados. La medida se aplicó por un mes y luego se prorrogó solo sobre algunos cortes y rigiéndose por un sistema de cuotas que contemplaba la autorización de

¹¹ Ver por ejemplo: Tractorazo en Córdoba... Infobae (5/3/2020); Otero (21 de marzo de 2022); Vaquero (21 de marzo de 2022).

mayores volúmenes. Inicialmente la disposición mostró cierta efectividad, ya que la restricción desaceleró el incremento de los precios por unos meses, pero luego, cuando se flexibilizó nuevamente la posibilidad de exportar, los precios retomaron el rumbo alcista (Capdevielle, 2021).

Esta medida generó un amplio rechazo por parte de los actores del agro, y los representantes en la Mesa de Enlace, esta vez con un fuerte apoyo por parte de Federación Agraria (que no se había manifestado en el mismo sentido respecto de la modificación del régimen de retenciones), plantearon su oposición recurriendo a argumentos como que “afectaría profundamente a un sector en crisis”, “reduciría el trabajo en el sector”, que “no resolvería el problema de los precios internos”, que “haría caer fuertemente las exportaciones”, “que afectaría la imagen de Argentina como proveedor confiable de carnes” y que “impediría el ingreso de dólares al país”, entre otros¹².

Si se considera la situación en términos económicos, como muestra el estudio de Capdevielle, la medida si bien detuvo el crecimiento de las exportaciones, no impidió que la participación en el comercio exterior se mantuviera en proporciones altas, similares a las registradas en el período previo. De hecho, aún con las restricciones implementadas, en 2021 el volumen de exportaciones de carne fue mayor que en 2019 y 2018, y cerró como uno de los años con mayores exportaciones del siglo XXI (Capdevielle, 2021, p. 86).

Los elementos tratados hasta aquí dan cuenta de que el desempeño del sector agropecuario durante los dos primeros años de la pandemia fue menos negativo que el alcanzado por el resto de los sectores de la economía. Y que en ese marco se generaron diversos debates públicos sobre medidas implementadas por el gobierno para captar recursos de este sector, y mediante estos, el agro cobró una visibilidad renovada. Sin suponer que todas las personas deberían estar interesadas o

¹² Para consultar estas posiciones públicas veáse por ejemplo: “Oficializan el cierre...” Clarín 20/05/2021; Bertello (18 de mayo de 2021); Melo (19 de mayo de 2021)

informadas al respecto, nos pareció interesante indagar en las representaciones de la sociedad argentina sobre el agro en este contexto tan particular.

4. Las representaciones de la población sobre el agro en la pandemia

Para presentar los resultados de las encuestas realizadas en el 2021 damos cuenta, en primera instancia, de una imagen de conjunto y luego profundizamos en la posible incidencia de diferentes variables (el género, la región, la edad o la posición política) y de los discursos públicos en las respuestas.

En esa línea, es posible indicar que, al indagar —directa o indirectamente— en la mirada de la sociedad sobre el sector agropecuario en el contexto de pandemia, existen dos posiciones. Una mayoritaria (un 60% de los encuestados), que no identificó al “campo” como un posible aportante ni como un sector sobre el que habría que aplicar medidas impositivas o de control para contener el alza de los precios. Y otra, también relevante (alrededor del 40%) que plantea lo contrario, es decir, que el agro debería aportar (de diferentes modos) en ese contexto y que acuerda con la aplicación de medidas sobre el sector. Estas miradas se distribuyen por igual según los diferentes grupos de género y edades, así como en las diversas regiones del país (que podrían ser articuladoras de miradas bien diferentes según la cercanía o lejanía del corazón de la producción para la exportación, por ejemplo) y estratos socio-ocupacionales (que podría esperarse arrojaran diferencias entre las categorías que engloban a los empresarios/patronos de las de los asalariados, por ejemplo). Es decir, que estas opiniones respecto al sector agropecuario en pandemia, resultan independientes de estas características de las/os encuestados/as. La principal diferencia que encontramos está marcada por la posición política, es decir, que ésta es articuladora de las miradas sobre este tema tan específico. Enseguida veremos de qué modo.

4.1. Agro y aporte en un contexto crítico

Al analizar la mirada de la ciudadanía sobre el posible aporte del agro para enfrentar la crisis desatada por la pandemia del covid-19, encontramos que más del 60% de las/los encuestadas/os consideró que el agro no debía hacer un aporte especial para

enfrentar la crisis. En contraste con esa posición mayoritaria, también encontramos un grupo significativo de encuestadas/os (37%) que indicó que el sector agropecuario debía aportar para enfrentar la crisis (Tabla Nº 1). Es decir, las posiciones se encuentran fuertemente divididas al respecto.

Tabla1

¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No, el sector agropecuario también se vio afectado	2152	37%	37%
No, enfrentar la crisis es responsabilidad del Estado	1435	25%	62%
Sí, pagar más impuestos para apoyar las políticas sanitarias	672	12%	74%
Sí, produciendo más para el mercado interno y menos para la exportación	1523	26%	100%
Total	5782	100%	

Fuente: Elaboración propia

La postura mayoritaria, y que una buena parte de las personas (el 37%) la haya sostenido por considerar que el agro también se había visto afectado por la pandemia, resulta sorprendente desde nuestra perspectiva. Sobre todo, si se tiene en cuenta, como señalamos previamente, que el agro fue uno de los sectores que no frenó su producción durante el período e incluso se vio favorecido por los cambios en los precios internacionales. Para interpretarla, entonces, es interesante considerar la transformación, en las últimas décadas, del imaginario de la sociedad

argentina sobre el agro, señalada por algunos análisis recientes (Gómez, 2008; Hora, 2020), que revaloriza al sector como motor del desarrollo nacional¹³.

Por su parte, en la posición contraria, que respondió afirmativamente respecto a la necesidad del aporte, la contribución se asoció centralmente a producir más para el mercado interno y menos para la exportación. Solo un pequeño grupo indicó que el sector agropecuario debía aportar pagando más impuestos (alrededor de 10% de casos). La baja incidencia de esta última opción podría indicar el predominio a nivel social de una concepción más bien liberal que tiene una visión negativa de la aplicación y/o creación de tributos (Grimson y Roig, 2011).

Si buscamos alguna explicación a la forma de distribución de las visiones sobre el agro y su aporte en la pandemia no hallamos una relación significativa con las características de las/os encuestadas/os, tales como edad, género, estrato ocupacional ni región del país. En cambio, sí existe una clara asociación entre las respuestas y las posiciones político- ideológicas (Tabla N° 2).

¹³ Si en gran parte del siglo XX predominó en Argentina un imaginario industrialista que ubicaba al campo como mero proveedor de recursos para otros sectores sociales, a partir del cambio del contexto internacional en que la industria manufacturera perdió prestigio como vía para el desarrollo, del repunte productivo del sector y del impacto de las medidas neoliberales de desregulación y apertura comercial, en el debate político y ciudadano, la industria dejó de tener un lugar central como vector de desarrollo y la imagen del campo fue revalorizada. Para más información se recomienda ver Barsky y Gelman (2001) y Hora (2020).

Tabla 2

¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?, según posición político-ideológica								
		Posición político-ideológica						Total
		Frete de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)	
¿El sector agropecuario debería hacer un aporte especial para enfrentar la crisis generada por la pandemia?	No, el sector agropecuario también se vio afectado	9%	49%	19%	58%	41%	47%	37%
	No, enfrentar la crisis es responsabilidad del Estado	5%	47%	9%	36%	27%	27%	25%
	Sí, pagar más impuestos para apoyar las políticas sanitarias	33%	0,3%	34%	1%	12%	3%	12%
	Sí, produciendo más para el mercado interno y menos para la exportación	53%	3,7%	38%	5%	20%	23%	26%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		1584	1033	125	516	128	2319	

Fuente: Elaboración propia

Las personas cercanas al FDT optaron en su enorme mayoría (casi un 90%) por las respuestas que afirmaban que el sector debía aportar más en el contexto de

pandemia, entre las que se destaca la opción “pagar más impuestos”, que sumó más de un tercio de las respuestas (34% de los casos). En cambio, las personas cercanas a los sectores de Juntos por el Cambio (JxC) optaron casi en su totalidad (96%) por las respuestas que señalaban que el sector no debía hacer un aporte especial en ese contexto crítico. Las personas con posiciones cercanas a la Izquierda presentaron opiniones muy similares a las del FTD, mientras que las más cercanas a la ultraderecha (Espert, Milei, otros) respondieron del mismo modo que las/los votantes de JxC. Por su parte, quienes se identificaron con Partidos de centro y provinciales (peronistas, MPN, Juntos somos Río Negro, etc.) y con Ninguno (no se identifica, o no le interesa, o cree que son todos malos) también presentaron respuestas similares a JxC, pero con un porcentaje menor de respuestas negativas y un incremento de respuestas positivas, principalmente las que vinculan el aporte a producir más para el mercado interno.

Estos resultados permiten inferir un cambio respecto a la imagen que durante mucho tiempo se sostuvo en los discursos públicos (con posibles reflejos en la opinión de la población), respecto del sector agropecuario y su rol en el desarrollo nacional. Si en buena parte del siglo XX primó una mirada industrialista y mercado-internista, que otorgaba al agro un rol asociado a la provisión de recursos para el desarrollo de otros sectores¹⁴, en estas respuestas parece predominar otra perspectiva, que no considera que el agro deba ser el principal aportante al Estado. Pero también identificamos en este análisis el peso de la “grieta política”, que parece resultar el eje fundamental desde el cual las personas plantearon su posición sobre el agro en la pandemia, independientemente de la situación económica del momento. Sin embargo, es necesario resaltar que la opción que planteaba cierta redistribución de los ingresos, vía aportes impositivos, no fue elegida como mayoritaria por los seguidores de ninguna fuerza política (tanto de izquierda, centro o derecha). Esto podría vincularse con la hegemonía a nivel social del individualismo

¹⁴ Para un abordaje al respecto puede consultarse Hora (2018).

y la mercantilización neoliberal que supone una mirada negativa sobre el incremento de los montos o la aplicación de nuevos impuestos. En general, más allá de la posición ideológica, la sociedad argentina percibe a los impuestos como una carga y hace sobre ellos un cálculo específico y desarticulado de otros que implican la sociedad entendida como un conjunto (Grimson y Roig, 2011).

Adicionalmente, a partir de la segunda encuesta que contiene una menor cantidad de casos, incorporamos una mirada más general sobre quiénes deberían pagar más impuestos. Si bien la misma no abordaba directamente la opinión sobre el Aporte Solidario, teniendo en cuenta que la pandemia motivó la creación de este gravámen extraordinario y que ello suscitó un importante debate público, es interesante problematizar las respuestas en clave con estas discusiones, ya que la encuesta se realizó con posterioridad a ese debate. En general, encontramos un amplísimo consenso (95% de los casos) en que la mayor carga tributaria debería recaer en los “grandes” (propietarios de fortunas, empresarios de la industria y, en menor medida, productores rurales) y en los jueces (los cuales, cabe recordar, no pagan el impuesto a las ganancias) (Tabla N°3)¹⁵.

89

Tabla 3

Si usted fuera presidente y pudiera modificar la estructura de los impuestos, elija dos grupos a quienes les cobraría más impuestos		
	Frecuencia	Porcentaje
Propietarios de grandes fortunas	963	34%
Jueces	742	26%
Grandes empresarios de la industria	675	24%
Grandes productores rurales	303	11%
Propietarios de la tierra	121	4%
Pequeños productores rurales	21	1%

¹⁵ Los datos que se presentan tanto en la Tabla 3 como en la Tabla 4, corresponden a la frecuencia de respuestas, ya que la pregunta contemplaba la elección de dos opciones de respuesta por caso.

Trabajadores asalariados	20	1%
Pequeños empresarios	15	1%
Profesionales	12	0%
Total	2872 rtas	100%

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, dentro de esta mirada mayoritaria, y haciendo hincapié en los actores vinculados al agro, es interesante puntualizar que, por un lado, no se incluye a los propietarios de la tierra entre quienes deberían pagar más impuestos, por lo cual es posible inferir que no se los identifica entre los sectores de mayores recursos (a pesar del alto valor de la tierra y de la alta concentración de la propiedad en algunas zonas de nuestro país). Por el otro, que entre los empresarios “grandes” que deberían tributar más, se prioriza a los industriales por sobre los productores rurales. En línea con lo señalado anteriormente, parece haber variado el lugar otorgado al agro en el ideario social y, especialmente, llama la atención la pérdida de relevancia de las concepciones que formaron parte del sentido común de nuestra sociedad por varias décadas. Nos referimos al imaginario que construía a los grandes terratenientes como actores problemáticos (por su carácter rentístico, concentrador y retardatario de la modernización o del desarrollo económico), y que los identificaba como aquellos que debían realizar un aporte particular a la sociedad por explotar un recurso de todas/os las/os argentinas/os (Sábato, 1987).

Al estudiar la vinculación de las respuestas de la encuesta con las variables edad, género, estrato ocupacional y región del país, no hallamos relaciones significativas con las características de las/os encuestadas/os.

En cambio, al analizar la variable político-ideológica, es posible establecer una variación en el orden de prioridad que establecieron los seguidores de las dos fuerzas políticas mayoritarias (Tabla N°4).

Tabla N°4

Si usted fuera presidente y pudiera modificar la estructura de los impuestos, elija dos grupos a quienes les cobraría más impuestos, según posición político-ideológica						
	Posición político-ideológica					
	Frente de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)
Propietarios de grandes fortunas	37 %	28 %	35 %	24 %	27 %	35 %
Jueces	14 %	41 %	21 %	34 %	16 %	27 %
Grandes empresarios de la industria	23 %	22 %	14 %	28 %	30 %	30 %
Grandes productores rurales	19 %	5 %	12 %	3 %	12 %	5 %
Propietarios de la tierra	5 %	2 %	10 %	5 %	8 %	2 %
Pequeños productores rurales	0 %	0 %	4 %	1 %	3 %	0 %
Trabajadores asalariados	1 %	1 %	0 %	1 %	2 %	1 %
Pequeños empresarios	0 %	1 %	4 %	3 %	1 %	0 %
Profesionales	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	780 rtas	351 rtas	76 rtas	182 rtas	44 rtas	900 rtas

Fuente: Elaboración propia

Quienes se identificaron con el FDT eligieron, en primer orden, a los propietarios de fortunas, en segundo lugar, a los empresarios industriales y, en tercer lugar, a los grandes productores rurales como quienes deberían pagar más impuestos. En cambio, las personas cercanas a JXC, escogieron en primer lugar, y con amplia

ventaja respecto de otras opciones, a los jueces, los propietarios de grandes fortunas y los empresarios industriales. En este sentido, es posible observar que las/os seguidoras/es de una y otra fuerza consideran de manera diferente a los actores agrarios en tanto aportantes del Estado. De hecho, si sumamos las opciones de grandes productores rurales y propietarios de tierra, la diferencia se acrecienta: alrededor del 24% de las respuestas de quienes se identifican con el FDT se basaron en alguna de estas opciones, mientras que solo cerca del 7% de quienes se identifican con JXC lo hicieron, visualizándose nuevamente el peso de la “grieta política” en los posicionamientos sobre el agro. Al mirar las respuestas de quienes se identificaron con el resto de las fuerzas políticas, se observa en general, que las opciones más elegidas variaron entre las diferentes expresiones de los “grandes” y los jueces. Sin embargo, es posible señalar un matiz importante: las/os seguidoras/es de la izquierda y de los partidos de centro le otorgaron más peso a los actores agrarios que las/os seguidoras/es de la ultraderecha y de “ninguno”, que presentaron posiciones similares a quienes se identificaron con JXC, otorgando escaso peso a los actores agrarios como aportantes del Estado.

4.2. Medidas sobre el agro: retenciones y cierre de exportaciones

Además de la crisis sanitaria y el aislamiento social, durante los años de pandemia la mayoría de la ciudadanía debió enfrentar una merma en su poder adquisitivo, no solo porque algunos/as vieron disminuidos (o directamente suprimidos) sus ingresos, sino por un constante crecimiento del proceso inflacionario, que no se ha detenido hasta la actualidad.

Ante esa situación crítica, el gobierno nacional ensayó algunas medidas que buscaban tener impacto directa o indirectamente sobre los precios internos. Entre ellas, se destacaron las retenciones a las exportaciones de granos, y el cierre y luego establecimiento de cupos para las exportaciones de carne.

Los resultados de la encuesta¹⁶ muestran otra vez una clara división en las posiciones. Por un lado, la mayoría de quienes respondieron (59%) se posicionó en contra de las herramientas de obtención de recursos y regulación de precios, un posicionamiento que hemos identificado en otros estudios, como predominante entre los actores agrarios pampeanos y también entre parte de la población de la provincia de Buenos Aires (Moreno et al., 2020; Moreno et al., 2023). Estos/as encuestadas/os manifestaron su desacuerdo con las retenciones y el control de exportaciones de carne ya que “son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos”. La otra posición, expresada por un poco menos de la mitad de las/los encuestadas/os (41%), expresó una mirada positiva sobre estas medidas, ya que optaron por la respuesta “son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza” (Tabla N° 5).

Tabla 5

¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos	821	59 %	59 %
Son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza	578	41 %	100 %
Total	1399	100 %	

Fuente: Elaboración propia

Nuevamente, al intentar interpretar estas diferentes miradas, las variables que utilizamos para caracterizar a los/as encuestadas/os no parecen tener una incidencia relevante. Aquí llama la atención que las categorías socio-ocupacionales

¹⁶ Cabe aclarar que esta pregunta fue incorporada en la segunda encuesta enviada vía mail que, como señalamos previamente, alcanzó una menor cantidad de casos (respondieron un total de 1483 personas) y un sesgo en el nivel educativo superior.

no resulten un elemento de peso, ya que los estratos asalariados o cuentapropistas y de la economía popular, fueron muy afectados en cuanto al poder adquisitivo e ingresos. En ello puede incidir el desconocimiento de la medida en sí misma o su posible efecto en el precio de la carne para consumo interno. Pero al observar el comportamiento de otras variables, nos inclinamos a plantear que es probable que existan formas de interpretación o una asociación de la medida con ciertos idearios anclados en la “grieta política” que atraviesa a nuestro país. Específicamente, porque al cruzar esta pregunta con la posición política se observa claramente la polarización en las respuestas (Tabla N° 6).

Tabla 6

¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?, según posición político-ideológica								
		Posición político-ideológica						Total
		Frente de Todos	Juntos por el Cambio	FIT (y otros partidos de izq)	Ultra-derecha (Libertarios y otros)	Partidos de Centro	Ninguno (no se identifica, o no lo interesa, o cree que son todos malos)	
¿Qué opina de las retenciones a los productos agropecuarios y de la reducción de las exportaciones de carne?	Son malas porque desalientan la producción y terminan encareciendo los alimentos	16%	98%	18%	85%	79%	74%	59%
	Son buenas porque bajan el precio de los alimentos y redistribuyen la riqueza	84%	2%	82%	15%	21%	26%	41%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		440	237	45	126	24	508	

Fuente: Elaboración propia

La amplia mayoría de quienes se identificaron con el FDT y con el FIT (84% y 82% respectivamente) sostuvo que las medidas eran buenas. Por el contrario, casi la totalidad de quienes se identificaron con JxC respondieron que las medidas eran malas (98%) y, en un sentido similar pero con porcentajes más atenuados, se posicionaron las/os seguidoras/es de la ultra-derecha y quienes señalaron no identificarse con ninguna fuerza política.

La relevancia que tiene la posición política en la orientación de las respuestas sobre el agro, permite inferir que el “campo” ha quedado claramente asociado a uno de los polos del antagonismo político que atravesaba, en el contexto de realización de la encuesta, a nuestra sociedad. Esta tendencia puede asociarse a que la construcción discursiva-ideológica de la “grieta”, como lo señaló Lattuada (2021), esquematizó y cristalizó las imágenes del kirchnerismo como “anti campo” y mercado internista y de las fuerzas de derecha como “pro campo” y con una orientación a centralizarse en la exportación de productos primarios. Estos discursos, que ganaron presencia en la esfera pública principalmente desde el conflicto por las retenciones móviles en el año 2008, parecerían tener una eficacia interpelativa muy importante en las posiciones de la ciudadanía argentina.

5. Conclusiones

En el marco de una coyuntura excepcional y crítica como la provocada por la pandemia de COVID-19, nos propusimos retomar algunos temas que veníamos estudiando previamente, como los discursos y las representaciones sociales sobre “el campo” y la intervención del Estado sobre el sector. En particular, nos preguntamos si la población consideraba necesario que el agro hiciera algún aporte particular en la pandemia, y si el carácter extraordinario del contexto generaría las condiciones para la emergencia de sentidos favorables a la intervención del Estado en el sector.

Para abordar esos interrogantes, en el artículo procuramos reconstruir, por un lado, tanto el desempeño económico del agro como los debates públicos sobre el sector en el contexto de pandemia, que consideramos podrían incidir en los posicionamientos. En general, encontramos que los referentes institucionales del

sector insistieron en sus intervenciones públicas con una retórica liberal que resalta los aportes y beneficios que reporta el agro a la economía, y lo presenta como víctima de las políticas estatales que no ofrecen el marco y las condiciones para el libre desenvolvimiento de la actividad, entre otras cuestiones.

Por otro lado, al indagar en la mirada de la sociedad argentina sobre los temas planteados, observamos en términos generales, la demarcación de dos posiciones. Una, que comprende a más de la mitad de los/as encuestados/as, que no identifica al agro como un sector que deba pagar más impuestos ni hacer un aporte especial frente a la crisis generada por la pandemia. Y que sostiene una perspectiva mayormente negativa sobre dos mecanismos históricos de intervención estatal en el sector, que fueron readaptados en ese contexto: las retenciones a los granos y el cierre de exportaciones de carne. En esa línea, es posible asociar buena parte de las respuestas que registramos en las encuestas con los tópicos y articulaciones discursivas de los voceros del sector en la esfera pública. A modo de hipótesis puede plantearse que estos voceros, junto a referentes de la derecha, han tenido éxito en la instalación de un discurso que sostiene un imaginario específico del agro, explica su rol y caracteriza su relación con otros sectores sociales y el Estado. Independientemente de las edades, categorías ocupaciones y regiones donde habitan las personas, existe un consenso con algunos aspectos de estas posiciones descritas.

Pero esta mirada convive con otra, que comprende a más de un tercio de las/los encuestadas/os, cuyas respuestas podríamos entender como más alejadas de ese imaginario predominante, sobre todo en lo que respecta al rol de la intervención del Estado en la actividad económica en general, y agropecuaria en particular, como estrategia para abordar la inequidad y desigualdad social.

Para comprender estos resultados resulta pertinente considerar, como señalan algunos autores que han analizado el devenir del sector, que desde 2008 el “campo” se ha construido como fuerza socio-cultural (Hora, 2020), generando adhesiones e identificaciones en la sociedad argentina que es esencialmente urbana y que está alejada de la realidad del agro. Nuestra idea es que esta afirmación es válida, pero

para una parte de la ciudadanía. El elemento que parece resultar clave para interpretar las diferencias es la posición político-ideológica: según el lado de la “grieta” política en el cual se ubiquen los/as encuestados/as, será el modo en que identifiquen la necesidad de que el agro aporte más en pandemia, apoye las medidas de control y la aplicación de las retenciones. Esto da cuenta de las dificultades que ha tenido el discurso nacional-popular para fisurar la asociación entre el “campo” y la derecha política, a pesar de las múltiples estrategias desarrolladas para acercarse a determinados sectores agropecuarios (principalmente campesinos y productores familiares) luego del conflicto del 2008.

Si bien en este trabajo nos centramos solo en las representaciones sobre temas vinculados al agro, desde este ángulo también es posible observar la cercanía en las posiciones ideológicas entre las fuerzas de derecha y ultra derecha que explican el contundente triunfo de Javier Milei en el ballottage de 2023. Como señalamos en otro trabajo (Moreno et al., 2023), y en línea con lo que han encontrado estudios sobre las posturas de la ciudadanía argentina frente a diferentes temáticas durante la pandemia (Balsa y Ratto, 2021; Semán y Wilkis, 2021; Spólita, 2022), este contexto crítico no parece haber generado cambios en las representaciones sobre los grandes temas sociales; por el contrario, lo que se observa es un reforzamiento de la polarización en los posicionamientos relacionado con el enfrentamiento político presente en el debate público nacional, y la consolidación de un núcleo más que relevante de posiciones de derecha dentro de la sociedad argentina.

¿Cómo se cita este artículo?

LÓPEZ CASTRO, N., MORENO, M., LIAUDAT, M. D., SPÓLITA, J. I. (2025). El rol del agro frente a las crisis sociales. Representaciones de las/os argentinas/os durante la pandemia del Covid-19. *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 70-100. [link]

Referencias bibliográficas

Balsa, J. (2017). La ideología sobre lo agrario de los productores rurales bonaerenses (2013). *Mundo Agrario*, 18(37), 1-32.

Balsa, J. y Ratto, M. C. (5 de diciembre de 2021). Miradas diversas. La evaluación de la ciudadanía argentina sobre la gestión de la pandemia. *El Cohete a la luna*. <https://www.elcohetelaluna.com/miradas-diversas/>

Barsky, O. y Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Grijalbo, Mondadori.

Bertello, F. (18 de mayo de 2021). El Gobierno cerró por 30 días las exportaciones de carne vacuna. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-gobierno-cerro-por-30-dias-las-exportaciones-de-carne-vacuna-nid17052021/>

Capdevielle, B. (2021). V de Vacuna: carne, exportaciones y pandemia sobre la mesa argentina. En D. Fernández, J. M. Villulla y B. Capdevielle *El campo argentino en la pandemia. Ganadores, perdedores y cuentas pendientes* (pp. 73-88). Ediciones Z.

Fernández, D. (2021). La agricultura pampeana en tiempos de pandemia: ganadores y perdedores. En D. Fernández, J. M. Villulla y B. Capdevielle, *El campo argentino en la pandemia. Ganadores, perdedores y cuentas pendientes* (pp. 37-70). Ediciones Z.

Gomez, M. (2008). La soja de la discordia. Los sentidos y estrategias en la movilización de la pequeña burguesía. *Laboratorio*, (22), 22-34.

Grimson, A. y Roig, A. (2011). Las percepciones sociales sobre los impuestos. En J. Nun (Comp.), *La desigualdad social y los impuestos* (pp. 87-122). Capital Intelectual.

Haring, A. e Iparraguirre, M. (2022). *Argentina. Futuro de los sectores post pandemia* (Documento de trabajo N° 22/02). BBVA. <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2022/03/WP-02-22.pdf>

Hora, R. (2020). ¿Qué es y qué quiere el campo argentino? *Nueva Sociedad*, (287), 11-23. <https://nuso.org/articulo/que-es-y-que-quiere-el-campo-argentino/>

Hora, R. (2018). *¿Cómo pensaron el campo los argentinos?* Siglo XXI.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Informe de avance del nivel de actividad*. (Informes técnicos Vol. 5, N° 4).

https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_21B1D23916BF.pdf

Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta. Argentina (2003-2019)*. Teseo, UAI.

Melo, J. M. (19 de mayo de 2021). Cierre de las exportaciones de carne: las pérdidas ya se calculan en torno a los USD 250 millones y están en riesgo 100.000 puestos de trabajo. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2021/05/19/cierre-de-las-exportaciones-de-carne-las-perdidas-ya-se-calculan-en-torno-a-los-usd-250-millones-y-estan-en-riesgo-100000-puestos-de-trabajo/>

Moreno, M., Liaudat, D. y López Castro, N. (2020). Campo y Estado en la pampa argentina. La perspectiva de los actores agrarios ante la intervención estatal en el sector (provincia de Buenos Aires, 2007-2020). *ReLaER. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 5(10). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/751>

Moreno, M., López Castro, N. y Liaudat, D. (2023). Agro, Estado y pandemia. La posición de los actores vinculados al sector agropecuario en los espacios locales bonaerenses. *Revista de Ciencias Sociales UNQ*, 13(44), 129-152.

Muzlera, J. (2010). ¿Quiénes son y cómo funcionan los autoconvocados del agro argentino? *Revista Argentina de Sociología*, (14), 57-76. <https://www.redalyc.org/pdf/269/26922202004.pdf>

Obschatko, E. (5 de junio de 2020). *Impacto del Coronavirus en el Sector Agropecuario de la Argentina*. [Entrada de blog]. <https://blog.iica.int/blog/impacto-del-coronavirus-en-sector-agropecuario-argentina>

Oficializan el cierre de la exportación de carne pero dejan fuera la cuota Hilton a Europa (20 de mayo de 2021). *Clarín*. https://www.clarin.com/rural/gobierno-oficializo-suspension-exportaciones-carne-30-dias_0_DintqRmj6.html

Otero, Y. (21 de marzo de 2022). Campo: escala la tensión con el Gobierno ante la suba de retenciones. *Ámbito financiero*

<https://www.ambito.com/economia/retenciones/campo-escala-la-tension-el-gobierno-la-suba-n5397801>

Palma, A. (2016). Campo y distribución: signos ideológicos e iniciativa discursiva en la polémica por los impuestos a la exportación agropecuaria en la Argentina (año 2008). *Oralia*, 19, 201-225.

Sabato, H. (1987). La cuestión agraria pampeana. Un debate inconcluso. *Desarrollo Económico*, 27(106), 291-301. <https://doi.org/10.2307/3466984>

Spólita, J. (2022). *Tiempos de reflexión. Entre replantearse la vida y el deseo de regresar a la 'normalidad' durante la pandemia de COVID-19*. (Tesis de Licenciatura). Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Seman, P. y Wilkis, A. (2021). ¿Por qué no hacen caso? Normas, creencias y política en contexto de pandemia. *Ciudadanías*, (8), 1-14.

Tractorazo en Córdoba contra el aumento a las retenciones (05 de marzo de 2020). *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/05/tractorazo-en-cordoba-contra-el-aumento-a-las-retenciones/>

Vaquero, K. (21 de marzo de 2022). Suba de las retenciones: el campo protestó con un tractorazo y la oposición busca derogar la medida. *Clarín*. https://www.clarin.com/rural/tractorazo-campo-protesto-gualeguaychu-suba%20retenciones_0_mTjnNZms0.html

FRENTE AL ABISMO. ESTRATEGIA SANITARIA EN RESIDENCIAS PARA PERSONAS MAYORES DURANTE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN ARGENTINA (2020)

ESPACIO ABIERTO

SEBASTIÁN GARCÍA – seba.pnmcs@gmail.com

Universidad Nacional de La Matanza. Fundación Dynamis XXI. Argentina.

ENRIQUE RÍOS – enriquehrios@gmail.com

Universidad Nacional de La Matanza. Fundación Dynamis XXI. Argentina.

HILARIO BIELSA – hilariobielsa@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Fundación Poliedro. Argentina.

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://0rski05qj>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10374>

FECHA DE RECEPCIÓN: 14-4-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 5-11-2024

130

Resumen

La crisis del COVID-19 destacó la importancia de comprender cómo implementar políticas de salud efectivas en contextos inciertos. Este estudio se centra en la estrategia de abordaje de las Residencias para Personas Mayores (RPM) durante la pandemia del 2020 como caso paradigmático, a su vez que resalta los aprendizajes y factores clave para enfrentar emergencias sanitarias futuras. Se llevó a cabo una investigación cuali-cuantitativa retrospectiva que se basó en datos primarios y secundarios. Los datos primarios incluyeron registros de seguimiento, un cuestionario de evaluación de riesgo de brote en residencias, entrevistas a responsables de cinco provincias argentinas y datos de contacto y geolocalización de las RPM. Las fuentes secundarias abarcaron bases del Sistema Integrado de Información Sanitaria, el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud, el Registro Federal de Establecimientos de Salud y documentos internos del Ministerio de Salud. Las RPM en Argentina mostraron una vulnerabilidad particular frente al COVID-19. A pesar de la falta de estructuras consolidadas y regulaciones claras, el Ministerio de Salud logró diseñar e implementar un conjunto de acciones preventivas e intersectoriales sobre las RPM. Se publicaron recomendaciones sanitarias con un enfoque estratégico preventivo basado en una lógica de riesgo, se cuantificó la población de residentes, se actualizó la cantidad de residencias, y se diseñó un plan de vacunación que incluyó la información relevada sobre las RPM. A pesar de las características generales del sistema de salud y de las particularidades de las RPM en Argentina, el Estado Nacional logró desarrollar una estrategia sanitaria de alcance nacional sobre las RPM en virtud de la capacidad de los equipos de trabajo para innovar frente a los desafíos de la pandemia. La búsqueda de reorganizar las estructuras y

metodologías organizativas para una gestión más eficiente y adaptativa del sistema de salud en entornos imprevisibles, reviste un carácter estratégico.

Palabras clave: Políticas de salud, personas mayores, COVID-19, salud pública, Residencias para Personas Mayores

FACING THE ABYSS. HEALTH STRATEGY IN LONG-TERM CARE FACILITIES FOR THE ELDERLY (LTCF) DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN ARGENTINA (2020)

Abstract

The COVID-19 crisis highlighted the importance of understanding how to implement effective health policies in uncertain contexts. This study focuses on the approach strategy for Elderly Residential Facilities (ERFs) during the 2020 pandemic as a paradigmatic case, while also highlighting key lessons and factors to address future health emergencies. A retrospective qualitative-quantitative investigation was conducted based on primary and secondary data. Primary data included follow-up records, an outbreak risk assessment questionnaire for residences, interviews with officials from five Argentine provinces, and contact and geolocation data of the ERFs. Secondary sources comprised databases from the Integrated Health Information System, the National Health Surveillance System, the Federal Health Establishments Registry, and internal documents from the Ministry of Health. ERFs in Argentina demonstrated particular vulnerability to COVID-19. Despite a lack of consolidated structures and clear regulations, the Ministry of Health managed to design and implement a set of preventive and intersectoral actions for the ERFs. Health recommendations with a preventive strategic approach based on a risk logic were published; the resident population was quantified, the number of residences was updated, and a vaccination plan was designed that included information gathered about the ERFs. Despite the general characteristics of the health system and the particularities of the ERFs in Argentina, the National Government succeeded in developing a nationwide health strategy for the ERFs due to the capacity of work teams to innovate in the face of pandemic challenges. The pursuit of reorganizing structures and organizational methodologies for a more efficient and adaptive health system management in unpredictable environments is of strategic importance.

Key words: Health policies, Elderly adults, COVID-19, Public health, Long-Term Care Facilities

131

Agradecimientos: Lic. Luis Calvetti y Elias Abalos, Dirección del Centro Provincial de Adultos Mayores de Jujuy; Dra. Mirta Clara Soria y Cristian David Chaparro, Dirección de Gerontología de Misiones; Lic. Sandra Vega, Dirección del Plan Provincial del Adulto Mayor de La Rioja; Dra. Paula Zingoni, Dirección General de

Promoción Social y Bienestar de C.A.B.A; Lic. María Silvia Gonzalez, Dirección de Personas Mayores de La Pampa.

En homenaje y reconocimiento a los trabajadores del Estado nacional, de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo compromiso y sacrificio han sido fundamentales para la implementación exitosa de las políticas públicas durante la pandemia por COVID-19. Su dedicación, con frecuencia a expensas de su propia salud y la de sus familias, ejemplifica un altruismo y un sentido de responsabilidad cívica excepcionales que contribuyó decididamente al bienestar de la sociedad en su conjunto.

1. Introducción

La crisis sanitaria por COVID-19 constituyó un catalizador para la discusión sobre la organización general de los sistemas de salud, motivado por la necesidad de fortalecer la preparación y la respuesta frente a futuras emergencias sanitarias. En tal sentido, los antecedentes históricos previos a la pandemia ya alertaban sobre la vulnerabilidad de los países para dar respuesta a emergencias sanitarias globales. Según un informe elaborado por el Comité de Evaluación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la implementación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) en el año 2011, luego de la pandemia provocada por el virus de la gripe A (H1N1), ya aseguraba en una de sus conclusiones que “El mundo está mal preparado para responder a una pandemia grave de gripe o a cualquier emergencia de salud pública que represente una amenaza semejante de alcance global y sostenida” (Asamblea Mundial de la Salud, 2011). De acuerdo al informe final elaborado por el Comité de Evaluación, las capacidades de los países para prevenir y disminuir los efectos de la pandemia se vieron limitadas por múltiples factores, desde la limitación de recursos y capacidades hasta la incertidumbre y complejidad que plantean eventos de salud desconocidos (Asamblea Mundial de la Salud, 2011). En este contexto, la OMS recomendó a los países miembro a desarrollar planes nacionales basados en el riesgo para permitir una respuesta más flexible a diferentes escenarios (WHO, 2017a). Sin embargo, hasta el momento, son escasas las

conclusiones acerca de la naturaleza de los procesos que conducen al diseño e implementación de políticas de salud eficaces en contextos marcados por la falta de certezas, en particular en lo relativo a la configuración de los equipos de gestión y los procesos de trabajo que esto implicaría.

Considerando que Argentina logró un resultado relativamente positivo en su desempeño global frente a la pandemia, ratificado por los primeros balances sobre el exceso de mortalidad –con un 10.2% en el año 2020, y de 18,2% si se tiene en cuenta el período 2020-2021, el cual exhibió uno de los mejores indicadores de la región (Ministerio de Salud de la Nación, MSN, 2022)–, existen numerosas experiencias desarrolladas durante la crisis que contienen importantes referencias para la gestión en salud en contextos de incertidumbre. Entre ellas, la estrategia de abordaje de las Residencias para Personas Mayores (RPM) constituye un eslabón central en el manejo de la crisis sanitaria durante la pandemia por COVID-19 en el año 2020, considerando el alto impacto que tuvo el virus en este sector específico de la población.

133

En este artículo nos proponemos analizar las condiciones organizacionales, político-estratégicas y estructurales que permitieron al Ministerio de Salud de la Nación (MSN) implementar un conjunto de acciones en las RPM, desde marzo de 2020 (primer caso confirmado de COVID-19) hasta diciembre de 2020 (llegada de las primeras vacunas y comienzo de la campaña de vacunación), orientadas a prevenir la mortalidad en esta población de riesgo. El artículo se focalizará en: a) Explicar el carácter estratégico del desarrollo de acciones preventivas en las RPM; b) Analizar las condiciones del *campo de la salud* que permitieron estas acciones; c) Describir el tipo de organización al interior del MSN que facilitó la implementación de estas acciones; d) Detallar la implementación en su complejidad y analizar los resultados directos e indirectos que se pueden mensurar; e) Discutir la importancia de adoptar una perspectiva nacional sobre las RPM y analizar cómo fue posible intervenir en el sistema de salud argentino, considerando sus particularidades, ponderando las ventajas y desventajas del modelo organizacional empleado, el proceso de trabajo para diseñar la estrategia y la metodología de implementación.

La hipótesis de este estudio sostiene que las condiciones coyunturales del ámbito sanitario, generadas por la pandemia de COVID-19, proporcionaron una

oportunidad para implementar estrategias innovadoras dirigidas a reducir el riesgo de brotes en las RPM en Argentina. Estas estrategias, centradas fundamentalmente en integrar un sector mayoritariamente privado y tradicionalmente desvinculado del ámbito sanitario a las redes de atención, fueron determinantes para disminuir la mortalidad esperada en esta subpoblación vulnerable. Desde esta perspectiva, el objetivo es identificar los factores críticos que posibilitaron dicha intervención, los aprendizajes derivados de su implementación y las implicancias de estos hallazgos para el fortalecimiento de la preparación y respuesta del sistema de salud ante futuras emergencias sanitarias.

2. Metodología

El abordaje metodológico utilizado es un estudio de caso retrospectivo. Se utilizaron tanto fuentes de datos primarios como secundarios. En el primer caso, se utilizaron los registros de seguimiento y monitoreo de la estrategia por parte del equipo de la Secretaría de Equidad en Salud (SES), donde se actualizaba el número total de residencias identificadas en cada jurisdicción y las acciones preventivas que las jurisdicciones realizaban en las residencias. También se utilizó como fuente primaria los datos que surgieron del cuestionario de preguntas que propuso la SES para evaluar el riesgo de brote en las residencias (ver Anexo 1). Dicho cuestionario contó con un total de 34 preguntas que exploraron las características de las residencias a nivel de la infraestructura, los insumos, el personal y la situación de los residentes con el fin de poder categorizar a las residencias según el nivel de riesgo de brote por COVID-19 (ver Anexo 2). Conjuntamente, también se relevaron datos de contacto y geolocalización de las residencias. Por otro lado, en el marco de la realización del presente trabajo de investigación, se realizaron entrevistas a responsables de implementar las acciones en las provincias. Las entrevistas fueron semiestructuradas sobre la base de una guía de preguntas cuali-cuantitativas a referentes provinciales de personas mayores de 5 jurisdicciones de la Argentina, procurando representar a la totalidad de las regiones del país: Jujuy (NOA), Misiones (NEA), La Rioja (NOA/Cuyo), CABA (Centro) y La Pampa (Patagonia). Éstas preguntas persiguieron los objetivos de relevar las condiciones de las RPM antes del comienzo de la pandemia (3 de marzo del 2020) y al finalizar dicho año -tomando como referencia cinco ejes centrales (marco normativo y regulatorio, vigilancia y

fiscalización, sistemas de registro, dependencia institucional y articulación con el sistema de salud)-, evaluar la percepción local del rol del MSN en la implementación de la mentada estrategia.

Como fuentes secundarias de análisis se usaron bases de datos del MSN provenientes del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA), dentro del cual se alojan el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud (SNVS) y el Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES), así como memorias de gestión, documentos e informes internos del MSN.

3. Análisis de caso: estrategia de integración socio-sanitaria de las residencias para personas mayores (RPM) durante la pandemia por covid-19 en Argentina (2020)

3.1. El carácter estratégico de las acciones preventivas en las RPM¹

El grupo poblacional de mayor riesgo de contagio y muerte por el virus COVID-19 fue el de las personas mayores, en razón de la inmunosenescencia, la multimorbilidad y la fragilidad de este segmento poblacional (Zhou et al., 2020). La evidencia es contundente al respecto: de acuerdo con la información disponible, aproximadamente el 80% de las muertes en China se produjeron en mayores de 60 años, mientras que en Europa este porcentaje ascendió al 95% (United Nations, 2020a).

Dentro del segmento de personas mayores, aquellas que vivían en RPM constituyeron uno de los subgrupos más vulnerables frente a la pandemia por COVID-19. En efecto, se estima que, para finales del 2020, en Estados Unidos más del 40% de los fallecidos residían en estos establecimientos, mientras que en algunos países de Europa esa tasa incluso sobrepasó el 50% (National Association of Counties, 2020; Karlinsky, A. et al., 2021). Además de la edad avanzada de los residentes -que constituyó un elemento predictivo en el aumento de la letalidad por COVID-19 (United Nations, 2020b)- existieron situaciones particulares en las RPM que aumentaron el riesgo de contagio y muerte en esta población. Esto obedeció a la confluencia de varios factores: además de los inherentes a la edad, se adicionaron

¹ Fueron consideradas las residencias en términos amplios, atendiendo a la diversidad de sus características y formas de denominación, quedando comprendidas dentro del concepto de RPM a las residencias de corta y larga estadía, y a los centros de día.

un mayor riesgo de infección por contacto frecuente con personal de salud -que, en situación de pluriempleo en prestadores públicos y privados de salud, poseían mayor exposición al virus- y, fundamentalmente, el hecho de residir en proximidad con otras personas mayores con el consecuente riesgo de la propagación del virus una vez ingresado a la residencia. En este contexto, la pandemia puso de manifiesto la necesidad de un abordaje específico para extremar las medidas de bioseguridad en las RPM (OMS, 2020; MSN, 2020c).

Como antecedente en la identificación de su centralidad en el contexto de eventos infecto-contagiosos de envergadura, algunos países elaboraron guías y recomendaciones para la prevención y control de brotes luego de la pandemia por gripe A en 2009, aunque la mayoría de los países miembros de la OMS no lo había hecho (Lansbury, Brown y Nguyen-Van-Tam, 2017). Los organismos de salud pública de países como Canadá, Estados Unidos, Francia o Inglaterra elaboraron guías cuyos principales lineamientos estuvieron orientados a recomendaciones para el personal y dueños de las residencias (medidas de higiene y protección, vacunación del personal y de los residentes y medidas de aislamiento ante casos sospechosos de los residentes, entre otras). También entre las recomendaciones se destacaron las medidas de vigilancia epidemiológica y las prácticas de testeo (Public Health Agency of Canada, 2010; Haute Conseil de la Santé Publique, 2012; CDC, 2016; Public Health England, 2017; WHO, Regional office for Europe, 2017). Una revisión sobre las principales recomendaciones sanitarias en relación a la gripe en RPM concluyó el carácter multifactorial en el éxito de su implementación destacando la importancia del liderazgo gerencial sólido, la planificación de las acciones frente a los brotes y un personal bien capacitado, educado y comprometido (Lansbury, Brown y Nguyen-Van-Tam, 2017).

Por su parte, los estudios comparativos internacionales sobre las RPM muestran que la gran mayoría de los prestadores fueron privados o de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y que los Estados poseían sólo una proporción marginal de las mismas (Médicos Sin Fronteras, 2020). La lógica del modelo prevalente de organización de las residencias a nivel nacional e internacional respondía más a las prioridades del proveedor privado de servicios que a las necesidades sociales y sanitarias de las personas mayores. Por este motivo, se reduce al máximo posible el

personal profesional de salud en las RPM, se paga al personal en forma precaria o en modalidades *part-time* que encajaban con el modelo de pluriempleo del mercado de trabajo flexibilizado del sector salud, y se maximiza el espacio físico por residente - esto implicó que, en la gran mayoría de los casos y de acuerdo a su poder adquisitivo, el espectro de posibilidades fuera de las habitaciones compartidas al hacinamiento- (Reynolds, 2020). Este modelo organizacional de las RPM favoreció una circulación masiva del virus, como ponen en evidencia los datos conocidos en los primeros meses de la pandemia en Europa y Estados Unidos², del cual el paradigmático caso español nos indica que el impacto a este sector de la población fue devastador: se estima que las personas mayores fallecidas en RPM representaron el 69,1% de fallecidos por COVID-19 en toda España para ese período (Médicos Sin Fronteras, 2020). Este cuadro de situación constituyó el curso promedio de una problemática transversal a numerosas latitudes, motivando que las RPM se convirtiesen en los principales focos de contagio en las grandes ciudades del mundo.

En Argentina, por su parte, los registros del MSN informan que, a diciembre del 2020, más del 80% de las muertes ocurridas fueron sufridas por personas mayores de 60 años, siendo de 75 años la edad de fallecimiento promedio (MSN, 2020a). Además, la letalidad registrada para este segmento poblacional fue del 10,5%, en comparación con el 2% que arrojó el promedio nacional (MSN, 2020a).

3.2. Condiciones del campo de la salud que permitieron el abordaje preventivo sobre las RPM

Para entender las condiciones organizacionales y políticas que fueron necesarias para las acciones del MSN en las RPM es necesario abordar la cuestión del diseño e implementación de política en salud en Argentina de manera particular, atendiendo a las especificidades de su sistema de salud. En ese marco, el sistema de salud argentino se caracteriza por ser fragmentado, segmentado y complejo, entendido como la falta de coordinación vertical dentro del mismo subsistema, la falta de coordinación horizontal entre diferentes subsistemas y la gran cantidad de actores autónomos involucrados, respectivamente (Spinelli, 2010). Como consecuencia de

² Al respecto se puede consultar la evidencia compilada por el International Long-term care Policy Network (ILPN). Grupo de investigación inaugurado en el 2010 por la London School of Economics and Political Science.

ello, el Estado Nacional ejerce, en términos generales, una capacidad de gobierno limitada sobre el mismo, lo que genera inequidades y dificulta el desarrollo de políticas públicas de forma efectiva (Maceira, 2009).

En rigor, el sistema de salud argentino se caracteriza por la existencia de múltiples instituciones sin una interconexión adecuada en términos regulatorios, financieros, de prestación de servicios o de generación de recursos. En ese sentido, el sistema se encuentra profundamente dividido: a la separación entre subsectores se le suma la multiplicidad y atomización de actores que ofrecen cobertura. Esta compleja estructura institucional y de actores en el sistema de salud contribuyó a que los intereses y racionalidades de los diferentes segmentos del sistema se encuentren en constante disputa.

Para comprender cómo se logró implementar medidas preventivas intersectoriales en las RPM en el contexto descrito, es necesario profundizar en ciertos aspectos de la caracterización del sistema de salud. En ese sentido, resulta apropiado destacar que el propio concepto de sistema de salud conlleva limitaciones a la hora de representar con fidelidad las relaciones de poder y los intereses disponibles desde la óptica de la gestión política de la salud. El concepto de *campo*, en cambio, contiene atributos más adecuados para describir la realidad de este espacio social (Bourdieu, 2002). Desde esta concepción teórica, el *campo de la salud* emerge como un microcosmos social que se estructura en base a recursos específicos de capital cultural, simbólico, social y económico. De esta manera, en dicho espacio coexisten diversos actores que compiten por delimitar sus fronteras y principios, con el propósito de adquirir la mayor cantidad de capitales disponibles (Spinelli, 2012). La noción de *campo de la salud* difiere fundamentalmente de la concepción de sistema de salud en la medida en que reconoce la inexistencia de una racionalidad o funcionalidad inherente a sus componentes, así como la falta de objetivos compartidos que abarquen la totalidad de este espacio. En cambio, se observan múltiples intereses en disputa, cada uno enhebrado a su propia racionalidad intrínseca.

En tal sentido, las circunstancias derivadas de la pandemia por COVID-19 alteraron el equilibrio de los actores en el *campo de la salud* argentino y facilitaron la aparición

de consensos inéditos en su seno. Así, podemos referir al menos tres grupos de condiciones generadas por esta singular coyuntura.

En primer lugar, el temor social generado por las noticias provenientes de Europa a fines de marzo de 2020, donde el crecimiento exponencial de casos, el colapso de las unidades de cuidados intensivos y una creciente mortalidad fueron sus componentes centrales. Esto fortaleció el respaldo a la implementación de medidas restrictivas en la circulación de la población y en el papel regulador del MSN, reflejado en un alto apoyo en torno a las medidas iniciales adoptadas, así como en la muy elevada aprobación social de la presidencia, que alcanzó un pico sin precedentes del 93.8%³. El consenso alcanzado durante la fase inicial de la pandemia, reflejo del capital político⁴ de un gobierno que iniciaba su mandato, permitió la rápida promulgación de decretos de emergencia sanitaria y medidas administrativas, facilitando la gestión del MSN y respaldando las acciones de coordinación centralizadas, que contaban con alta legitimidad pública. Entre las principales acciones se encontraba la provisión centralizada de insumos de bioseguridad y, en particular, la distribución de respiradores, cuya demanda era ingente y su oferta limitada debido al cierre de las exportaciones de estos elementos por parte de otros Estados⁵.

139

En segundo lugar, la pandemia generó una inesperada necesidad financiera en las redes de proveedores de servicios de salud, que excedía los presupuestos provinciales y municipales, los cuales ya se encontraban limitados debido a la crisis económica que afectaba a la Argentina desde el año 2018⁶. La pandemia generó una gran demanda de recursos de infraestructura para fortalecer los servicios de atención, innumerables gastos operativos y la contratación de personal, así como el

³ Al respecto ver: www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/la-pandemia-dispara-la-imagen-positiva-mas-93-n5091362. (página consultada el 10/7/2023).

⁴ Al respecto ver: Bourdieu, Pierre (2001). *El Campo Político*. Editorial Plural. La Paz. Página 87 y subsiguientes.

⁵ Al respecto ver: www.eleconomista.com.mx/empresas/EU-restringe-envios-de-respiradores-quirurgicos-y-mascaras-20200519-0012.html (página consultada el 10/7/2023).

⁶ Al respecto ver: www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/124/BPE2019_Argentina_es.pdf (página consultada el 10/7/2023).

financiamiento adicional de distintos trabajadores para aumentar la capacidad de respuesta en establecimientos de salud, servicios de transporte, lugares de aislamiento y centros de coordinación, entre otros. El MSN distribuyó 42 mil millones de pesos sólo en los primeros seis meses desde que se declaró la emergencia sanitaria el 19 de marzo de 2020⁷. En ese sentido, el programa SUMAR fue el programa más importante del MSN para brindar financiamiento flexible y estratégico a la red de proveedores públicos de salud en las provincias y municipios durante la pandemia.⁸ En virtud de ello, las jurisdicciones pudieron financiar desde el equipamiento y la logística de los Comités Operativos de Emergencia (COE) hasta los salarios y las horas extra del personal de salud. Los desarrollos técnicos necesarios para adaptar estratégicamente los programas mencionados a la pandemia y su implementación en las provincias se llevaron a cabo en un corto período de tiempo. Sin embargo, lo más significativo de este proceso fue que por primera vez en el MSN se unificaron estratégicamente los financiamientos de múltiples programas con el fin de lograr objetivos centralizados⁹, lo cual estructuró y centralizó tanto al equipo nacional encargado de rediseñar e implementar dichas estrategias como a los equipos provinciales que las desarrollaron en sus jurisdicciones.

140

En tercer lugar, el 21 de abril de 2020, se produjo por primera vez uno de los acontecimientos más temidos teniendo en cuenta el derrotero promedio de la experiencia europea: un brote de casos de COVID-19 en una residencia de personas mayores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que contabilizó un total de 10 residentes muertos. En los medios de comunicación nacionales se pudo observar cómo el Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) de la CABA trasladaba a los enfermos en ambulancias debido a las denuncias presentadas por

⁷ Al respecto ver: www.argentina.gob.ar/noticias/nacion-invirtio-42-mil-millones-de-pesos-en-la-expansion-del-sistema-de-salud-para (página consultada el 10/7/2023).

⁸ El programa SUMAR antecede a la pandemia, existe desde el año 2012 y constituye la evolución del programa NACER, que originalmente financiaba prestaciones de salud perinatal. En la pandemia se negoció de emergencia con el Banco Mundial la creación de prestaciones de salud ad-hoc acordes al tipo de respuesta que necesitaría la red de efectores públicos de salud a la pandemia como el pago por día de internación por COVID-19.

⁹ Por primera vez el MSN está regido por una lógica de programas financiados por organismos multilaterales de crédito post consenso de Washington (1989).

sus familiares, en un contexto de falta de respuesta por parte de los responsables de la residencia¹⁰. Pocos días después, y con la sucesión de fallecimientos, los familiares denunciaron a los propietarios y al personal de la residencia por no cumplir con los protocolos nacionales y locales¹¹. A nivel nacional, quedó claro el grado de exposición pública y litigiosidad al que se enfrentarían los propietarios y responsables de las RPM que experimentaran brotes de COVID-19.

Aunque no fuera destacado en los medios de comunicación, era evidente que al comienzo de la pandemia no existía una coordinación efectiva entre las RPM y las redes de proveedores de servicios de salud, tanto públicas como privadas. Esto se explica por el efecto de un problema estructural más amplio, donde las residencias de este tipo no eran consideradas como parte de una red de prestadores de salud. En general se las interpretaba, tanto normativa como prácticamente, como un servicio social contractual, quedando bajo la esfera de los departamentos de desarrollo social y las áreas de habilitaciones comerciales a nivel nacional, provincial y municipal.¹² Este problema de articulación estructural constituía un punto nodal en el que resultaba necesario trabajar para evitar una tragedia humanitaria que, como se describió en la sección anterior, se hallaba en ciernes. En este contexto, los responsables de las RPM comprendieron que estas instalaciones eran vulnerables desde el punto de vista sanitario, legal y comercial ante la posibilidad de un brote de COVID-19. Esto se reflejó, en particular, en el accionar de las cámaras de representantes de las residencias: buscaron fortalecer los vínculos con las áreas de salud pública responsables de los testeos para COVID-19 y los traslados de emergencia, a pesar de que la mayoría de sus residentes contaran con obras sociales o entidades de medicina prepaga¹³. Los responsables de las RPM

¹⁰ Los medios nacionales dieron una amplia cobertura con las imágenes de los operarios de SAME evacuando los residentes a los diferentes hospitales de CABA. Al respecto ver: www.infobae.com/coronavirus/2020/04/21/coronavirus-en-argentina-evacuaron-un-geriatrico-de-belgrano-por-un-posible-contagio-masivo (página consultada el 10/7/2023).

¹¹ Al respecto ver: www.clarin.com/sociedad/coronavirus-geriatrico-incas-cadena-contagios-dejo-muertes-llego-fiscalia_0_qkaL2Yoa7.html (página consultada el 10/7/2023).

¹² Al respecto ver el trabajo de María Isolina Davobe, Las residencias gerontológicas en el derecho de la vejez: panorama normativo en Argentina. www.ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45793 (recuperado en 26 de junio de 2023).

¹³ Al respecto ver: www.camarahogaresycdiapba.org.ar/publicaciones/page/3/ (recuperado el 26 de junio de 2023) Crecen los casos de coronavirus en geriátricos y los dueños de los establecimientos

comprobaron desde el inicio de la pandemia que solo el sector público de salud tenía capacidad de pronta respuesta al producirse brotes en residentes o empleados. En relación a la diferencia entre las entidades públicas y privadas:

(...) continúa una falta de comprensión sobre el manejo real de las residencias, especialmente en términos de la atención a los residentes. Esta observación se aplica especialmente al sector privado, donde la falta de capacitación es evidente. Creo que es necesario mejorar esta situación, aumentando la supervisión en las residencias privadas. En cambio, en el ámbito público, la pandemia representó verdaderamente un punto de inflexión en su historia (Lic. Luis Calvetti, Dirección del Centro Provincial de Adultos Mayores de Jujuy, entrevista realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

Asimismo, el análisis de datos de hisopados e internaciones por COVID-19 registrados en el SISA hasta enero del 2021 por parte del MSN muestran con claridad el peso del estado en la respuesta a la pandemia: el 66% de los diagnósticos para la enfermedad fueron hechos por el sector público. De este universo, el 67% de las personas testeadas tenían obra social o prepaga. Por último, el 60% de las personas que se internaron por COVID-19 en el sistema público tenían obra social o prepaga¹⁴.

142

3.3. Nuevas formas de organización frente a problemas complejos

Para comprender la particularidad de los procedimientos laborales que posibilitaron la ejecución de medidas en las RPM a nivel nacional, resulta fundamental ofrecer una breve explicación sobre la dinámica típica de los procesos laborales en el MSN y su conexión con los ministerios de salud de las provincias.

Cuando se declaró la cuarentena el 19 de marzo del 2020 en la Argentina, desde la SES se tomó la decisión de convocar a un grupo reducido de funcionarios y personal de la Secretaría a trabajar en el despacho del secretario ubicado en el octavo piso del MSN. La mayoría de ellos llevaron a cabo sus actividades diarias alrededor de

piden “un protocolo claro” y ayuda estatal - Infobae (recuperado el 26 de junio de 2023) y Coronavirus: los dueños de los geriátricos piden tests a pacientes y empleados para evitar nuevos contagios (recuperado el 26 de junio de 2023).

¹⁴ Al respecto ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/expansion-del-sistema-publico-de-salud-garantizo-la-atencion-de-toda-la-poblacion-durante> (página recuperada el 27 de junio de 2023).

una mesa de reuniones ubicada en la misma oficina donde se encontraban las autoridades máximas de la Secretaría. Además, se llevó a cabo una reorganización de las oficinas adyacentes al despacho principal de manera que se creara un espacio amplio y ventilado, en el cual las personas que se encontraban en su interior pudieran mantener una comunicación permanente sin aumentar el riesgo de contagio. Esta disposición del equipo fomentaba una comunicación transversal e inmediata de los acontecimientos y decisiones cotidianas. La puerta de acceso a la Secretaría permanecía siempre abierta, lo que facilitaba el intercambio constante con funcionarios de otras secretarías del MSN. Tras dos semanas y en vista del avance del COVID-19 a nivel mundial, la SES del MSN inició una serie de encuentros por videoconferencia con expertos sanitarios internacionales, con el objetivo de obtener información valiosa que pudiera contribuir a mejorar las acciones de prevención en Argentina de forma anticipada. Estos primeros encuentros fueron posibles en virtud de la red de contactos que el secretario había establecido durante su trayectoria laboral en la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

143

El intercambio con sanitaristas internacionales, como el caso de Rafael Bengoa¹⁵ en España, alertó sobre el impacto temprano del COVID-19 en las personas mayores, especialmente aquellas residentes en RPM. La respuesta inicial de los equipos del MSN ante este desafío fue principalmente normativa, creando una guía de prevención y abordaje¹⁶ para las residencias. Esta estrategia prevaleció hasta el 21 de abril cuando ocurrió el primer brote en una RPM del país. Esta crisis, aunque en una residencia en condiciones favorables no generalizables a nivel nacional, (personal médico contratado, buena infraestructura, pertenencia a una jurisdicción con un sólido servicio de emergencia, etc.), sirvió como advertencia de que un enfoque normativo y el aislamiento durante la cuarentena serían insuficientes para

¹⁵ Experto en Reformas Sanitarias y ex Consejero de Sanidad del Gobierno Vasco, ha tenido una destacada trayectoria profesional a nivel nacional e internacional. Durante quince años, ocupó el cargo de director de Sistemas de Salud en la Organización Mundial de la Salud hasta 2007. Posteriormente, asesoró a la Administración Americana en la implementación de la reforma Obamacare. Además, cuenta con la distinción de haber sido reconocido como Senior Fellow de la Universidad de Harvard.

¹⁶ Al respecto ver: COVID-19 Recomendación para la prevención y abordaje en residencias para personas mayores y plan de contingencia (página recuperada el 12 de enero de 2024).

prevenir un aumento drástico de la mortalidad en estas instituciones a medida que los casos se incrementaran.

En respuesta a esta señal, durante el mes de abril del 2020, la SES decidió establecer un equipo interdisciplinario para coordinar a nivel nacional una estrategia sanitaria relacionada con las RPM. Este equipo, conformado por personal del MSN que presentaba perfiles profesionales diversos, desde médicos y antropólogos hasta bioingenieros y licenciados en relaciones internacionales, había propuesto abandonar el enfoque exclusivamente normativo y tomar el desafío de proponer estrategias de intervención directas en un sector que no estaba articulado históricamente con los sectores públicos de salud¹⁷. El equipo de trabajo gozó de un alto grado de autonomía para colaborar con los actores clave a nivel nacional, provincial y municipal que estuvieran involucrados en el abordaje de las RPM. En este sentido, recibió el valioso apoyo técnico de la Dirección de Personas Adultas y Mayores, dependiente de la Dirección Nacional de Abordaje por Curso de Vida del MSN, lo cual permitió una rápida familiarización con el trabajo realizado hasta ese momento en relación a las RPM. El equipo operó dentro de la SES del MSN y se dedicó de manera exclusiva y a tiempo completo a los problemas generales del COVID-19 y, en particular, a las RPM. Su funcionamiento se desarrolló de manera transversal en múltiples niveles del organigrama del ministerio, y la articulación entre áreas y programas se estructuró en función de los problemas identificados. Todo esto fue posible, en gran medida, por respaldo político de las máximas autoridades tanto del poder ejecutivo nacional como del MSN, así como a la capacidad de articular los recursos disponibles, lo que facilitó la coordinación y la rápida implementación de las acciones en todas las jurisdicciones.

Una de las primeras medidas fue la realización de un análisis de situación de las RPM en Argentina junto con la Dirección de Personas Adultas y Mayores del MSN, donde se puso de manifiesto un cuadro de situación complejo. Los principales puntos críticos detectados fueron:

¹⁷ Entendemos el enfoque normativo como la forma de intervención que reduce a protocolos, normas y recomendaciones, sin asumir funciones de gestión que aborden los problemas en toda su complejidad.

- Ausencia de un marco normativo y regulatorio a escala nacional, lo que explica la falta de criterios comunes entre las provincias en lo referente a la habilitación de las residencias y a los estándares que regulan su funcionamiento.
- Deficiencias en materia de vigilancia y fiscalización y, consecuentemente, una considerable informalidad en el sector.
- Ausencia de un sistema de registro estandarizado, fiable y actualizado que favorezca el diseño e implementación de políticas focalizadas; por el contrario, la información resulta insuficiente y muy heterogénea entre provincias.
- Limitada gobernanza del sector salud, producto de que en la mayoría de las provincias las RPM se encuentran bajo la órbita institucional de áreas de desarrollo social.
- Insuficiencias en la integración de las RPM con las redes de salud, poniendo de manifiesto que, pese a que el vínculo de las residencias con el sistema de salud es muy próximo en los hechos, formalmente se encuentra poco institucionalizado.

145

Sobre la base de este análisis general y con la decisión política de impulsar una estrategia sanitaria sobre las RPM, se decidió realizar un relevamiento en profundidad de las residencias en Argentina.¹⁸ El objetivo consistía en obtener información que permitiera categorizar el riesgo de brote por COVID-19 en las RPM y, de esa manera, hacer un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles según el nivel de riesgo de cada residencia. El relevamiento, a su vez, tenía como función establecer un vínculo entre el sector público de salud local y las RPM que serviría para gestionar todas las acciones subsiguientes.

¹⁸ En ese sentido es dable destacar que, en aquel momento y de acuerdo con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC), se estimaba que en Argentina había 3.696 RPM, en las cuales residían 92.695 personas. Por su parte, los registros del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA) tan sólo contabilizaban 2444 de ellas.

Para poder realizar en forma rápida el relevamiento de la RPM se trabajó con los COE, los cuales estaban conformados por representantes de todas las carteras ministeriales y las máximas autoridades políticas locales. Creados durante la pandemia, permitieron acelerar los tiempos de presentación y análisis de la estrategia con todos los ministerios provinciales y coordinar las acciones a desarrollar por cada contraparte para su efectiva implementación. Allí, se destacó la importancia de llegar a todas las residencias independientemente del tipo de cobertura (pública o privada) o el grado de certificación (habilitadas o no habilitadas), dada la necesidad de proteger a todas las personas mayores en las residencias. Este propósito constituyó un desafío de envergadura, dado el escaso tiempo por la evolución de la pandemia como por la dificultad de llegar a aquellas residencias privadas que estaban por fuera de las regulaciones vigentes. Por tal motivo, el equipo de trabajo de la SES propuso hacer el relevamiento en terreno a través de una plataforma de carga en línea (Epicollect5 ®) que incluyó la georreferenciación de los establecimientos y su caracterización para conocer el riesgo de brote en cada residencia, previa sensibilización y capacitación de los equipos provinciales de las carteras de desarrollo social y salud¹⁹. En tal sentido:

146

El Epicollect fue una herramienta que simplificó enormemente nuestra labor. Nuestra estrategia consistió en acercarnos a cada actor significativo de los COE que estaba abocado a esta problemática para proporcionarle formación y capacitarlo en la utilización de esta herramienta digital para la carga de información. Resultó de gran utilidad en el manejo de datos, permitiéndonos obtener, el 6 de diciembre, una visión general de cómo sería la campaña de vacunación y cuántas dosis serían necesarias, especialmente dado el escaso suministro de dosis disponible en ese momento (Dra. Mirta Clara Soria, Dirección de Gerontología de Misiones, entrevista realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

Figura 1. Visualización de RPMs en Rosario (provincia de Santa Fe), a través del software Epicollect5 ®

¹⁹ De las 24 jurisdicciones, las capacitaciones en Epicollect5 se realizaron en 18. No se realizaron en las provincias de Córdoba, Formosa, La Pampa, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (bien porque ya contaban con un software propio o porque el relevamiento ya había sido realizado).



147

Fuente: elaboración propia

Este contexto normativo-institucional permitió explicar los problemas de infraestructura y las condiciones de hacinamiento que se encontraron en numerosas RPM, como también la insuficiente disponibilidad o, incluso, la ausencia de personal de salud para la correcta atención y cuidado de los residentes. Como síntesis de lo anterior, a través del relevamiento y considerando los aspectos centrales del análisis de la información, se diseñó un plan de implementación basado en cuatro pilares.

3.4. Implementación de la estrategia y resultados

La implementación de la estrategia de abordaje socio-sanitario sobre las RPM se basó en 4 ejes estratégicos: a) la integración de todas las RPM dentro de la agenda sanitaria; b) el registro y clasificación de las RPM según el nivel de riesgo de brote por COVID-19; c) la coordinación de acciones en terreno de acuerdo al nivel de riesgo y; d) el seguimiento y monitoreo por parte de salud de todas las RPM durante la pandemia.

a) Integración de las Residencias de Personas Mayores en las acciones de salud

El primer paso de la estrategia implementada en Argentina fue impulsar la centralidad de los ministerios de salud de las 24 jurisdicciones en la coordinación de las acciones de salud en las RPM, independientemente de su situación de habilitación y del origen de su financiamiento.

Esto constituyó un gran desafío para nuestro país, considerando que la regulación y control de las RPM en gran parte de las jurisdicciones se encontraba a cargo de las áreas de Desarrollo Social, o con una responsabilidad dividida entre carteras, como se observa en los casos de Jujuy, Misiones y la Rioja, en los que la participación de los Ministerios de Salud era limitada o nula. A su vez, no existía un marco regulatorio nacional con criterios comunes de fiscalización entre las jurisdicciones, tornándose evidente que muchas residencias en funcionamiento en nuestro país contaban con un permiso comercial (parcial), pero carecían de la habilitación sanitaria correspondiente²⁰.

En este contexto, desde el MSN se propuso, en forma coordinada con las provincias y los gobiernos locales, la articulación de las políticas sanitarias con los responsables de las restantes áreas intervinientes (desarrollo social, fiscalización, dirección de personas mayores y dirección de sistemas de información, entre otras), como también con los directores y responsables directos de las residencias, motivando un verdadero cambio de paradigma en la percepción y acción política sobre las RPM. Desde ese marco:

Teníamos un enfoque basado en un problema habitacional en lugar de abordar la salud integral de las personas mayores, considerando todos los aspectos relacionados. Nuestra acción fue cambiar ese paradigma, ya que creíamos que atender las necesidades de un adulto mayor requería trabajar en múltiples frentes, no solo en el ámbito habitacional o social, sino abarcando varios ejes. Creo que en la actualidad nos enfrentamos a residencias mucho más integrales y holísticas. Se brinda una atención mucho más integradora a las personas mayores. Se busca superar la idea de que estas no son simplemente depósitos de personas, sino

²⁰ Como ilustra el ejemplo de La Rioja, las 8 RPM registradas en el año 2020 presentaban habilitación comercial, pero sólo 1 de ellas tenía habilitación sanitaria.

instituciones responsables de abordar todos los aspectos del adulto mayor, no sólo los sociales, sino también los asistenciales. Se trabaja en aspectos físicos, cognitivos y afectivos para proporcionar un cuidado completo al adulto mayor (Elias Abalos, Dirección del Centro Provincial de Adultos Mayores de Jujuy, entrevista realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

b) Estandarización de los registros de manera digital junto con una categorización de riesgo de las residencias (registros sistematizados).

El segundo paso de la estrategia consistió en proponer un conjunto mínimo de preguntas que permitiera conocer el estado de situación de las residencias en cada jurisdicción (ver Anexo 2). Para la rápida implementación en terreno se sugirió la utilización del software de *collecting data Epicollect5* en aquellas jurisdicciones donde no contaban con un sistema digital de relevamiento. En total, 18 de las 24 jurisdicciones fueron capacitadas en el uso de este software (Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Río Negro y Tucumán). Se realizaron más de 40 capacitaciones en el uso de Epicollect5, aunque no todas implementaron este sistema mientras que otras contaban con un sistema propio.

La información relevada en terreno se agrupó en cuatro dimensiones de análisis: la vulnerabilidad de los residentes, la infraestructura de las RPM, el riesgo de ingreso externo del virus y el riesgo de circulación interna del virus. En tal sentido, la eficacia de dicho relevamiento se vio impulsada por la capacidad de los gobiernos provinciales para distribuir capilarmente agentes de manera extensa en el territorio. Al respecto de la importancia de la implementación territorial de las políticas públicas:

Por un lado, teníamos las residencias habilitadas o en proceso de habilitación, pero fue más importante lo que nos permitió visualizar la pandemia: fue el recorrido personal que realizamos en conjunto con un médico, una médica y un enfermero de nuestro Ministerio de Salud y nuestro Ministerio de Desarrollo Social por las 130 residencias en toda la provincia lo que nos dio una visión real de lo que existía (Lic. María Silvia Gonzalez, Dirección de Personas Mayores de La Pampa, entrevista

realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

La disponibilidad de toda esta información permitió a las jurisdicciones planificar las acciones sanitarias con anticipación y de acuerdo a la situación particular de cada residencia. Este hecho trascendental se pone de manifiesto en los casos de Jujuy, Misiones, La Rioja y CABA, las cuales presentaron en todos los casos modificaciones sustanciales en sus sistemas de registro y/o en la dinámica de la interacción con los mismos.

c) Planificación de acciones de prevención según la categorización de riesgo de cada residencia.

La disponibilidad de información de cada residencia posibilitó la implementación de acciones sanitarias con mayor precisión y eficacia. Algunas de las acciones preventivas implementadas en las provincias se focalizaron en capacitaciones en normas de bioseguridad para el personal, vacunación antigripal de los residentes, planificación de las rutas de derivación a los establecimientos de salud según la condición de los residentes (grado de dependencia) y, en algunas situaciones, la evacuación de los residentes por problemas de infraestructura de las residencias. A su vez, el conocimiento de las autoridades sanitarias sobre la cantidad y situación de los residentes (condición clínica, limitaciones físicas o neurológicas) permitió gestionar la atención en forma oportuna y eficaz ante la aparición de casos sospechosos de COVID-19.

Tabla 1. Clasificación de las Residencias para Personas Mayores (RPM), intervenciones de prevención y estrategias de respuesta sanitaria basadas en las Recomendaciones Nacionales

Clasificación de RPM	Pandemia por COVID-19 - acciones recomendadas	
	Preventivas	Frente a caso sospechoso de COVID-19
Tipo A: adecuada para aislar y cuidar a todo caso sospechoso de COVID-19, incluyendo contactos.	-Integración a la red sanitaria. -Incorporación de servicios de telemetría y telesalud. -Estrategias para la asignación exclusiva del personal.	-Evaluación gerontológica continua y aislamiento individual del caso sospechoso y de todos los contactos en la residencia.
Tipo B: poco adecuada para aislar contactos y casos sospechosos o sin personal de salud para seguimiento.	-Remodelación de la infraestructura para aislamiento. -Derivación parcial de residentes ante situaciones de hacinamiento. -Incorporación de personal de salud para seguimiento gerontológico.	-Derivación del caso sospechoso y los contactos al hospital (o lugares de aislamiento no hospitalarios), según evaluación gerontológica de las personas afectadas.
Tipo C: inadecuada para aislar contactos sospechosos.	-Coordinación de la relocalización total o parcial de los residentes de acuerdo a su situación gerontológica.	-Evacuación parcial o total a lugares adecuados según evaluación gerontológica de los residentes.

Fuente: elaboración propia

d) Fortalecimiento de las acciones de seguimiento y cuidado de la salud de todos los residentes (integración socio-sanitaria).

La SES del MSN continuó con la implementación de diferentes acciones que contribuyeron a consolidar, de manera progresiva, la integración de las RPM con la

red de servicios de salud pública de las provincias. En ese sentido, se tornaron relevantes las características del vínculo entre las RPM con el sistema de salud, como demuestra el ejemplo de la provincia de La Pampa²¹. Además, fueron dirimientes las modalidades de gestión que se desplegaron en la articulación gubernamental con las RPM. En ese sentido:

(...) había una conexión en este aspecto, y en esa mesa se discutían y gestionaban las distintas modificaciones que queríamos realizar. Cada protocolo que decidimos modificar lo abordamos conjuntamente con ellos. Presentamos en la mesa la problemática que queríamos abordar y trabajamos en conjunto hasta llegar a un acuerdo. Por eso, al implementarlo no encontramos dificultades. Esto fue posible porque contamos con un vínculo y una gobernanza realmente fortalecidos y consolidados, tanto en términos de percepción propia como externa. Esta evolución se tradujo en un cambio desde un simple funcionamiento administrativo hasta adquirir injerencia a través de su acompañamiento (Dra. Paula Zingoni, Dirección General de Promoción Social y Bienestar de C.A.B.A, entrevista realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

152

3.3.1. Resultados directos e indirectos de la estrategia

En primer lugar, en el mes de mayo del 2020 el MSN publicó un documento titulado "Recomendaciones para la Prevención y Abordaje de COVID-19 en Residencias para Personas Mayores y Plan de contingencia" (MSN, 2020b). El mismo propuso diferentes medidas para evitar la introducción y transmisión del COVID-19 en estos establecimientos, para evitar y/o limitar la transmisión y la presencia de casos positivos del virus y para la organización general de las RPM. Además, hizo hincapié en el rol de las autoridades sanitarias locales en la implementación de un plan específico de contingencia. En relación a este último aspecto, una de las principales recomendaciones consistió en relevar el número de residencias para personas mayores locales y registrar su geolocalización, disponer de un registro actualizado de los centros de atención hospitalarios y residencias, y adaptar espacios o

²¹ Sus representantes manifiestan que el vínculo con el sistema de salud, antes de la pandemia, estaba ceñido a las campañas de vacunación. Por su parte, al finalizar 2020, dicho vínculo se intensificó y también se amplió a la realización de test y a la derivación eventual de personas que lo necesitaran.

instituciones de la comunidad para el aislamiento de personas COVID-19 positivas y/o casos sospechosos (MSN, 2020b).

En segundo lugar, se encuentra la cuantificación de dos variables dirimientes: el número de RPM en funcionamiento en el conjunto del territorio argentino y el número de personas mayores que las habitaban. La información disponible previo a la implementación de la estrategia se limitaba a las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que, a través del censo del año 2010, proyectaba una cifra de 92.695 personas residiendo en RPM para el año 2020. En relación a la cantidad de RPM, se contaba con los datos del Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES), dentro del Sistema Integrado de Información Sanitaria (SIISA) del MSN, que establecía un número estimado de 2440 RPM en todo el país²². En consecuencia, a través de la implementación de la estrategia analizada, se logró cuantificar un total de 186.068 personas mayores que residían en 5.173 RPM, tanto habilitadas como en proceso de habilitación, lo que representa un progreso del 83.1% en la cantidad de personas mayores en RPM registradas y del 111.7% en la cantidad de RPM en funcionamiento, en comparación con las estimaciones previas del INDEC y el REFES, respectivamente.

153

En tercer lugar, el resultado del relevamiento -agregado para la Argentina- de las personas mayores fallecidas por COVID-19, tanto total como residentes de RPM (MSN, 2020c)²³.

²² Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA), datos actualizados al 1 de septiembre de 2020.

²³ Relevamiento de semana epidemiológica (SE) 32.

Tabla 2. Resumen de muertes por COVID-19 en personas mayores, general y en RPM, total país.

Total de Personas	Total de personas mayores fallecidas por COVID-19	Total de personas mayores residentes de RPM fallecidas por COVID-19	Proporción de personas mayores fallecidas en RPM sobre total de personas fallecidas por COVID-19	Proporción de personas mayores fallecidas en RPM sobre total de personas mayores fallecidas por COVID-19
3813	3.121	460	12,06%	14,73%

Fuente: elaboración propia a partir del boletín epidemiológico de la semana 32 del año 2020 (Ministerio de Salud, 2020a).

Por último, el diseño del "Plan Estratégico para la vacunación contra el COVID-19 en Argentina", publicado en diciembre de 2020 por MSN, como consecuencia directa de la mentada actualización de los datos referidos a las RPM y sus habitantes, que permitió a los ministerios de salud de las 24 jurisdicciones planificar la vacunación en las residencias antes de la llegada de las vacunas contra el COVID-19 (MSN, 2020c)²⁴. A través de él se definió la población objetivo a vacunar, organizándola en una serie de 7 grupos priorizados. Se incluyó a los residentes de las RPM como parte de la población objetivo priorizada, ubicándola en un segundo lugar, luego del personal de salud²⁵, teniendo en cuenta la información y recomendaciones disponibles hasta ese momento, emanadas tanto de la experiencia del propio MSN

154

²⁴ Destaca la experiencia de Santa Fe en la planificación y ejecución de la vacunación en RPM. Con alrededor de 700.000 personas mayores en la provincia y el 83% de los fallecidos pertenecientes a este grupo de edad, era esencial reducir el impacto del COVID-19 en esta población sensible. En ese sentido, una de las primeras acciones fue identificar las residencias no habilitadas, resultando en un total de 315 residencias habilitadas en marzo de 2020. Estas fueron geolocalizadas y clasificadas utilizando el semáforo descrito precedentemente, determinando a su vez el número preciso de residentes en las instalaciones. Aunque los residentes de RPM representaban un total de 9000 usuarios y solo el 15% del total de los casos COVID-19 confirmados, generaron la mayor ocupación de camas de toda la provincia. Así, se logró vacunar a esta población objetivo, lo que resultó en una reducción significativa de la mortalidad y las formas graves de la enfermedad. Además, se logró vacunar a los 7.000 trabajadores de estos centros de atención, fortaleciendo aún más la protección contra la propagación del virus en estas instalaciones.

²⁵ En el Plan Estratégico para la Vacunación contra la COVID-19 en la República Argentina, 2020, figura como "Abordaje especial para residentes en Instituciones para Adultos Mayores", en la Población Objetivo a Vacunar - Criterios para la priorización de personas a vacunar.

(MSN, 2020c) como de organismos internacionales de salud. En relación con lo anterior:

(el MSN) ha contribuido a mejorar las capacidades de respuesta del sistema de salud a nivel provincial, especialmente en lo que respecta al cuidado de las residencias para personas mayores. En primer lugar, destaca el plan de trabajo coordinado entre el gobierno nacional y provincial. Otra contribución importante del Ministerio de Salud de la Nación fue la elaboración de protocolos sanitarios específicos. Posteriormente, se destacan las políticas federales como la creación del Comité de Emergencia para el tratamiento del COVID y, por último, la campaña de inmunización. La campaña de vacunación contra el COVID en las residencias de larga estadía, considerando la vulnerabilidad de este grupo, fue una contribución significativa, especialmente para los adultos mayores institucionalizados (Lic. Sandra Vega, Dirección del Plan Provincial del Adulto Mayor de La Rioja, entrevista realizada en agosto de 2022 en el marco del trabajo Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina [2020]).

155

4. *Discusión*

La filosofía política detrás de la configuración del equipo de gestión encargado de desarrollar la estrategia analizada tuvo una relación directa tanto con la complejidad del problema (distinguido por su carácter espontáneo e impredecible) como con las reglas e intereses en disputa del *campo de salud* argentino (los atributos que lo hacen distintivo).

En general, las problemáticas político-sanitarias de la actualidad, tanto las presentes como las potenciales, son parte de una sociedad de riesgos difíciles de mensurar y anticipar (Beck, 2002). En consonancia con ello, la naturaleza de la crisis sanitaria motivada por la emergencia del COVID-19 representó un fenómeno altamente imprevisible. En primer lugar, la naturaleza desconocida del virus, junto con la falta de experiencia en pandemias globales, complicó la predicción de su propagación y el impacto en la economía mundial. Además, la variabilidad en la respuesta y adaptación de los países dificultó anticipar la trayectoria de la pandemia. Por último, la incertidumbre en la respuesta política y social generó un entorno volátil, donde las predicciones y las medidas de mitigación resultaron difíciles de formular y aplicar con éxito. En ese sentido, se generaron diversos desafíos que los Estados se

vieron compelidos a confrontar. Conforme a las reflexiones de Carlos Matus (2020) sobre la esencia de la planificación, esta clase de problemáticas de naturaleza compleja o cuasi-estructurada conllevan la particularidad de exhibir un grado de incertidumbre respecto a la totalidad de las variables que las constituyen, así como sus interconexiones subyacentes. Asimismo, tampoco disponen de una resolución preestablecida o predecible, lo que infunde la necesidad de adentrarse en su abordaje creativo y un enfoque multifacético que amalgame invariablemente tanto una mirada técnica como política. La acometida de tales problemáticas logra una mayor eficacia en el ámbito organizativo, donde la preponderancia de la inventiva, la visión holística, la asunción de responsabilidad y el control de las variables se integran de manera más destacada (Matus, 2020).

Lo anterior constituyó un terreno propicio para el florecimiento de nuevas modalidades organizativas dentro del ámbito estatal, tal como se ilustra en la organización operante dentro de la SES del MSN. El modo de operación del equipo encargado de la estrategia de abordaje de las RPM durante este periodo exhibió características particulares, diseñadas con la finalidad de afrontar circunstancias excepcionales en un contexto intrincado y dinámico. Por un lado, el equipo se estructuró en torno a perfiles especializados, seleccionados para desempeñar funciones específicas dentro de una estructura organizativa moldeable. Además, los procedimientos de toma de decisiones adoptaron una naturaleza informal y cambiante, donde el mecanismo de coordinación de mayor relevancia radicó en el ajuste mutuo entre los profesionales. Asimismo, se caracterizó por constituir una estructura flexible, orientada a la innovación y adaptable a los cambios del entorno con celeridad, lo que permitió al MSN responder de manera efectiva a las necesidades sociales. También tuvo la característica de encontrarse más enfocado en la creación de nuevos productos o servicios que en la mejora continua de los procesos preexistentes. A su vez, la colaboración horizontal entre diferentes áreas y niveles jerárquicos permitió la generación de nuevas ideas y soluciones innovadoras. Por su parte, la estructura fue de carácter temporal y se encontró afectada a un proyecto específico. De igual modo, los trabajadores que lo conformaron tuvieron un alto grado de autonomía para tomar decisiones y resolver problemas, lo que en sí mismo fomentó la creatividad y la innovación. A su vez, el equipo tuvo una fuerte orientación al sujeto destinatario de las políticas formuladas

(tanto funcionarios de gobiernos provinciales como, en última instancia, residentes de las RPM). Por todo lo anterior, y de acuerdo a la teoría de los modelos organizativos (Mintzberg, 1990), las características del modelo que impulsó el diseño e implementación de la estrategia mencionada resulta compatible con el denominado “modelo adhocrático”. Este modelo constituye una estructura organizacional que se enfoca en la flexibilidad, la innovación, el trabajo en equipo y la satisfacción del usuario, con el objetivo de adaptarse rápidamente a los cambios del entorno y mejorar continuamente.

En relación a las características del *campo de salud* argentino, la pandemia ha vuelto a subrayar su naturaleza fragmentada, segmentada y compleja, en particular por las limitaciones que ofrece en contextos donde la coordinación general de sus partes adquiere importancia. A pesar de ello, el Estado Nacional de nuestro país ha asumido un rol protagónico en la respuesta frente a la crisis. En particular, su rol decisivo en la provisión de recursos físicos y materiales, como las vacunas, respiradores, reactivos y otros insumos necesarios para enfrentar la emergencia sanitaria, o, en términos más generales, la declaración formal de la emergencia sanitaria con sus consecuencias en el orden fiscal, permitió una centralización de la oferta que ha resultado en un empoderamiento simbólico del Estado, lo que resultó dirimente en un país federal con una responsabilidad atomizada sobre la gestión en salud.²⁶ En este sentido, el empoderamiento simbólico en el que derivó dicha centralización implicó un fortalecimiento de la legitimidad y confianza por parte de la sociedad del Estado en tanto institución decisora, lo que tuvo efectos positivos en su capacidad de respuesta.

Por su parte, los resultados de la estrategia requieren algunas consideraciones. Por un lado, la interpretación de las RPM como componentes esenciales de las acciones de salud ha desencadenado un cambio fundamental en el paradigma del enfoque de

²⁶ Resulta destacable el rol del Programa SUMAR. Este programa adquirió un rol central en el financiamiento de las provincias argentinas para la atención de la salud. A través de SUMAR, se destinaron fondos para la adquisición de insumos, equipamientos y tecnologías, así como para el fortalecimiento del recurso humano de la salud en el marco de la emergencia sanitaria. La colaboración financiera de SUMAR resultó fundamental para muchas provincias que enfrentaron dificultades presupuestarias para afrontar la pandemia, contabilizando un total de 11.318 millones de pesos al finalizar el año 2020. Además, SUMAR resultó trascendental por ampliar a mayores de 65 años la población cubierta, aumentar un 285% el valor de la cápita respecto a 2019, incorporar nuevas líneas de cuidado, entre otras.

la persona mayor a lo largo de la Argentina, tanto durante la pandemia como en el período posterior. La conceptualización de estas instituciones como entidades responsables de la salud integral de las personas mayores y no sólo como meros espacios habitacionales resultó crucial. Por otro lado, la adopción temprana de medidas preventivas detalladas en el documento de recomendaciones y el posterior relevamiento y actualización de datos permitieron influir directamente en la priorización de esta población en el plan de vacunación contra el COVID-19. Estos datos, respaldados por fuentes oficiales y estrategias de relevamiento robustas, contribuyeron a la planificación y a la respuesta del sistema de salud ante la crisis sanitaria, validando así la integridad y la fiabilidad de los resultados obtenidos. Este salto cuantitativo en el conocimiento de la población objetivo constituye uno de los mejores testimonios de la profundidad del trabajo realizado en tiempo récord por el MSN y todas las jurisdicciones de la Argentina. Sin embargo, los datos provenientes del relevamiento de personas mayores fallecidos por COVID-19, especialmente aquellas residentes en RPM, requieren una contextualización adecuada, considerando las limitaciones inherentes al registro, como el posible subregistro debido a deficiencias en los sistemas previos de recopilación de datos, así como las inconsistencias en la información provocadas por la carga en tiempo real. Es crucial destacar que, aunque los datos disponibles no están actualizados, su utilidad persiste ya que ofrecen una visión valiosa de la situación epidemiológica durante la pandemia, proporcionando una referencia para entender la dinámica y los desafíos enfrentados por las personas mayores en RPM en períodos específicos. A su vez, la interpretación de la participación de la mortalidad de personas mayores en RPM, aunque relevante, requiere cautela debido a la posible variabilidad práctica en los criterios de registro entre países y dentro de ellos. En tal sentido, no todos los países divulgan datos sobre los fallecimientos en estas instituciones, y las comparaciones internacionales de los datos disponibles presentan dificultades debido a las disparidades en las capacidades y políticas de pruebas diagnósticas (especialmente en las fases iniciales de la pandemia), diferentes enfoques para registrar las muertes, variadas definiciones de lo que constituye una RPM y distintas proporciones de personas residentes respecto al total de las personas mayores y la población general (Comas Herrera et al., 2020). A pesar de estas limitaciones, se han realizado estudios comparativos que permitieron observar que la proporción

promedio de todas las muertes por COVID-19 correspondientes a residentes de RPM acumulada a junio del 2020, es del 47% en 26 países (Comas Herrera et al., 2020)²⁷. A pesar de las limitaciones expuestas, se puede afirmar que Argentina exhibió un desempeño relativamente superior en términos de la mortalidad en este subgrupo poblacional comparado con las proporciones promedio de los países aludidos precedentemente: en Argentina, los fallecimientos en RPM representaron alrededor del 12% de las muertes totales por COVID-19 hasta agosto de 2020 (MSN, 2020a). Asimismo, es evidente que no se puede explicar este resultado a través de una única medida, sino a través de un conjunto de ellas, entre las cuales destaca el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) dispuesto por el gobierno nacional el 19 de marzo de 2020 frente al avance de casos de COVID-19²⁸. En particular, esta decisión logró desacelerar significativamente su propagación, permitiendo a las autoridades de todos los niveles de gobierno implementar diversas acciones para reducir el impacto de la pandemia hasta el momento en que las vacunas se hicieran disponibles para disminuir el riesgo de mortalidad.

5. Conclusiones

159

La imprevisibilidad de la crisis por COVID-19 supuso un desafío sin precedentes para los sistemas de salud de todo el mundo, y el caso argentino no fue una excepción. Además, las dificultades organizativas del sistema de salud, que ya existían previamente a la pandemia, se vieron agravadas por la necesidad de adaptarse rápidamente a una situación en constante evolución y con demandas cambiantes. En este contexto, y con el objetivo de contener las demandas vinculadas a las personas mayores habitantes de RPM, fue decisiva la configuración de un equipo de corte adhocático. En ese marco, el análisis de Henry Mintzberg resalta que la adhocracia se erige como el paradigma organizativo más eficaz en el afrontamiento de problemáticas complejas (Mintzberg, 1990). Esta modalidad provee un espacio idóneo para abordar cuestiones que rebasan la norma y operan

²⁷ Los países referidos son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Hong Kong, Hungría, Irlanda, Israel, Jordania, Malta, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Singapur, Eslovenia, Corea del Sur, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

²⁸ Al respecto ver: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320> (página consultada el 23/4/2023).

en un entorno definido por su mutabilidad y una incertidumbre inherente. En este sentido, Mintzberg identifica que las organizaciones adhocráticas cultivan un ambiente propicio para la creatividad y la innovación, abrazando la diversidad de perspectivas y habilidades especializadas. La estructura flexible y descentralizada de estas organizaciones les permite adaptarse de manera ágil y efectiva a los desafíos en constante evolución, fomentando la colaboración y el intercambio de ideas entre profesionales que aportan su experiencia única hacia la búsqueda de soluciones integrales y creativas.

Es necesario considerar que la estrategia concreta desarrollada, más allá de sus particularidades, encierra una enseñanza generalizable. Esta enseñanza está intrínsecamente ligada a la dinámica de las respuestas frente a problemas complejos e imprevisibles. La propia organización del Estado nacional debe contemplar la inevitabilidad de enfrentar estas circunstancias, las cuales pueden implicar situaciones de incertidumbre prolongadas en el tiempo y con un grado variable de impacto en la sociedad en general. En este sentido, resulta crucial preparar recursos humanos específicos, acorde a los principios de los modelos adhocráticos, para hacer frente a dichas situaciones. Estos modelos resultan fundamentales para responder de manera efectiva ante la aparición de problemas sin soluciones estandarizadas. Además, es indispensable reconocer el rol fundamental del Estado como defensor del interés general y como articulador de los medios en los cuales estos equipos de trabajo podrán desempeñarse. Así, destaca la reciente creación de la Agencia Estatal de Salud Pública (Aesap) en España²⁹, la cual representa una medida concreta para fortalecer la capacidad de anticipación y coordinación ante futuras pandemias y emergencias sanitarias basándose en la necesidad de apuntalar, entre otras, la capacidad para intervenir en entornos inciertos potenciales. La capacidad de articular recursos y establecer un marco propicio para el funcionamiento de estos equipos resulta esencial para garantizar respuestas efectivas a las necesidades de la sociedad. Asimismo, si bien dichos modelos organizativos no son siempre los más eficientes frente a problemas recurrentes

²⁹ Al respecto ver:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2024/300124-rp-cministros.aspx>

debido a su estructura descentralizada, falta de roles definidos y dependencia de la comunicación informal, es igual de cierto que la eficiencia como criterio de selección presenta limitaciones a la hora de organizar soluciones en los entornos descritos, como se puso de relieve en el análisis del presente artículo. Por último, es dable destacar la importancia que reviste la sistematización de experiencias exitosas de gestión pública para la construcción y preservación de una verdadera "memoria del Estado", en la medida en la que representa un legado invaluable que tiene la potencialidad de informar y enriquecer la toma de decisiones futuras. Esta práctica no solo fomenta el aprendizaje institucional, sino que también contribuye a la consolidación de buenas prácticas y estrategias efectivas. La capacidad de reflexión sobre los logros y desafíos experimentados durante la implementación de políticas públicas constituye una base sólida para el perfeccionamiento continuo, orientando las acciones gubernamentales hacia mejores resultados.

En conclusión, el proceso de diseño e implementación de la estrategia de integración socio-sanitaria de las RPM durante la pandemia por COVID-19 en Argentina en el 2020, reveló la necesidad de modelos organizativos flexibles que permitieran adaptarse rápidamente a los cambios y enfrentar situaciones de incertidumbre, como la crisis sanitaria. El modelo de organización adhocrático como también la metodología de trabajo se mostraron como un elemento posibilitador central, permitiendo una respuesta ágil y adaptativa, considerando tanto la naturaleza imprevisible del problema como las características del *campo de salud* argentino. No obstante, la implementación de este modelo requiere la generación de espacios de trabajo cuya praxis forme los equipos capaces de funcionar con la lógica de los grupos adhocráticos, con el fin de asegurar la coordinación y la eficacia en la toma de decisiones y, fundamentalmente, no dejar librado al azar el armado de los mismos en los momentos en los que la institución se beneficiaría de su existencia. La reflexión sobre el Estado argentino y, específicamente, sobre el accionar MSN en las RPM durante la pandemia, pone de manifiesto la coexistencia de diversas estructuras organizativas que, a manera de mosaico, operan bajo lógicas distintas. Esta diversidad representa un activo invaluable para hacer frente a una realidad compleja que involucra tanto desafíos novedosos como problemas con soluciones estandarizadas. No obstante, resulta imperativo revisar y reorganizar estas estructuras con el propósito de asegurar una gestión más eficiente y efectiva de los

recursos públicos, así como una regulación sanitaria de calidad en el conjunto del sistema. El desafío consiste, entonces, en aprovechar el aprendizaje derivado de estas valiosas experiencias de contacto con una realidad incierta sin precedentes contemporáneos, a fin de transitar de enfoques coyunturales hacia políticas estructuradas, contribuyendo a la elaboración de procesos de trabajo inspirados en la complejidad real de los problemas, en lugar de basarse exclusivamente en la rigidez de los organigramas y las normas.

ANEXOS

Anexo 1. Preguntas para la categorización de riesgo de las RPM

N°	Pregunta	Opciones
1	Nombre y apellido del responsable de la evaluación de la Residencia para Personas Mayores (RPM)	Campo abierto
2	¿Es su primera visita?	SI / NO
3	Nombre del municipio	Campo abierto
4	Nombre de la residencia	Campo abierto
5	Nombre del responsable de salud de la institución	Campo abierto
6	Provincia	Lista de las 24 jurisdicciones
7	Teléfono del responsable de salud de la institución	Números
8	Tipo de residencia	a) Para personas con discapacidad b) Para personas mayores c) Para personas mayores y con discapacidad
9	Tipo de prestador	a) Público b) Privado c) PAMI d) Obra Social e) Vocacional
10	Geolocalización de la residencia	Latitud y longitud por GPS
11	Dirección: nombre completo de la calle y número (sin abreviaturas)	Alfanumérico
12	Número total de residentes en el establecimiento	Números
13	Número de camas disponibles en la residencia	Números
14	Número de mts2 cubiertos de la residencia	Números

15	Número de mts2 totales de la residencia	Números
16	La residencia cuenta con habitaciones adecuadas para aislamiento (cama individual por habitación, con ventanas que permitan la ventilación exterior y baño integrado)	SI / NO
17	Número de habitaciones para aislamiento individual (cama individual por habitación, con ventanas que permitan la ventilación exterior y baño integrado)	Números
18	La residencia cuenta con acceso exclusivo y señalizado para el personal	SI / NO
19	La residencia cuenta con habitaciones exclusivas para que el personal pueda guardar y cambiar su ropa	SI / NO
20	Cada habitación cuenta con los elementos necesarios para la limpieza y desinfección de manos	SI / NO
21	La residencia cuenta con camas que cumplen una distancia mínima de 2 metros	SI / NO
22	La residencia cuenta con los Elementos de Protección Personal (EPP) para el personal de salud	SI / NO
23	La residencia tiene un manejo adecuado de los residuos patológicos	SI / NO
24	La residencia cuenta con infraestructura para aislamiento de personas con discapacidad (motora, neurológica, etc.)	SI / NO
25	Número total de médicos en la residencia.	Números
26	Número total de enfermeros en la residencia	Números
27	Número total de personas que no son de salud en la residencia.	Números

28	El personal trabaja en forma exclusiva en la residencia o tiene otros empleos	a) El personal en su totalidad trabaja en forma exclusiva en la residencia b) Solo el personal de salud trabaja en forma exclusiva en la residencia c) Solo el personal que no es de salud trabaja en forma exclusiva en la residencia d) Todo el personal de la residencia tiene otro empleo
29	La residencia presenta por escrito la organización de los tiempos de trabajo del personal de salud (jornada semanal con días y horarios del personal de salud)	SI / NO
30	El personal de salud tiene conocimiento sobre la atención adecuada de personas mayores en contexto de COVID-19	SI / NO
31	El personal de salud tiene conocimiento sobre las normas de bioseguridad en pacientes con sospecha de COVID-19	SI / NO
32	El personal de la residencia cuenta con un plan de contingencia frente a un caso sospechoso	SI / NO
33	¿El personal y los residentes recibieron este año la vacuna antigripal?	a) No, hay personal sin vacunar b) No, hay residentes sin vacunar c) No, hay personal y residentes sin vacunar d) Si, todos están vacunados
34	¿Los residentes mayores recibieron la vacunación antineumococcica según calendario?	a) Si, la totalidad de los residentes b) No, hay residentes sin vacunar c) No, ningún residente recibió la vacunación

35	Categoría de riesgo de la residencia: TIPO A (residencia con infraestructura adecuada y personal capacitado para aislar y cuidar a todos los contactos y al caso sospechoso COVID-19) TIPO B (residencia sin lugar adecuado o sin personal para aislar y cuidar contactos y casos sospechosos por COVID-19) TIPO C (residencia de alto riesgo sanitario debido a que no cumple con las características mínimas de bioseguridad y cuidado)
----	---

Anexo 2. Esquema conceptual de categorización de las RPM según riesgo de brote por COVID-19



¿Cómo se cita este artículo?

GARCÍA, S., RÍOS, E., BIELSA, H. (2025). Frente al abismo. Estrategia sanitaria en Residencias para Personas Mayores durante la pandemia por COVID-19 en Argentina (2020). *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 130-171. [link]

Referencias bibliográficas

Asamblea Mundial de la Salud. (2011). *Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005): Informe del Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009: Informe de la Directora General*.
<https://iris.who.int/handle/10665/5210>

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*.
<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/sites/sistema-nacional-emergencias/files/documentos/publicaciones/La%2Bsociedad%2Bdel%2Briesgo%2Bhacia%2Buna%2Bnueva%2Bmodernidad%20-BECK.pdf>

Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Montessor.

Centers for Disease Control and Prevention. (2016). *Interim guidance for influenza outbreak management in long-term care facilities*.
<https://www.cdc.gov/flu/hcp/infection-control/ltc-facility-guidance.html>

Comas-Herrera, J., Zalakaín, J., Lemmon, E., Henderson, D., Litwin, C., Hsu, A. T., Schmidt, A. E., Arling, G., Kruse, F. & Fernández, J.-L. (2020). *Mortality associated with COVID-19 in care homes: early international evidence*. ltccovid.org.
<https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2020/10/Mortality-associated-with-COVID-among-people-who-use-long-term-care-26-June.pdf>

Haute Conseil de la Santé Publique. (2012). *Conduite à tenir devant une ou plusieurs infections respiratoires aiguës dans les collectivités de personnes âgées*.
<http://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=288>

Maceira, D. (23 de diciembre de 2009). Desafíos del sistema de salud en Argentina. *Revista Mercado*.

Argumentos. Revista de crítica social, 2025, núm. 31, abril (abr. 25 – sep. 25)

Matus, C. (2020). *Adiós, señor presidente* (2da ed.). Universidad Nacional de Lanús.

Médicos Sin Fronteras. (2020). *Poco, tarde y mal: denunciemos el inaceptable desamparo de los mayores en las residencias durante la COVID-19 en España*.
<https://www.msf.es/noticia/poco-tarde-y-mal-denunciamos-inaceptable-desamparo-los-mayores-las-residencias-durante-la#:~:text=El%20documento%20Poco%2C%20tarde%20y,inviabile%20responder%20a%20la%20epidemia>.

Ministerio de Salud de la Nación. (s.f). *Monitor Público de Vacunación*.
<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/vacuna/aplicadas>

Ministerio de Salud de la Nación. (2020a). *Situación COVID-19 (Semana Epidemiológica 32)*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/personas-mayores-covid-19-se32.pdf>

Ministerio de Salud de la Nación. (2020b). *Plan Estratégico para la vacunación contra la COVID-19 en Argentina*.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coronavirus-vacuna-plan-estrategico-vacunacion-covid-19-diciembre-2020.pdf>

Ministerio de Salud de la Nación. (2020c). *Recomendaciones para la prevención y abordaje de COVID-19 en residencias para personas mayores y plan de contingencia*.
<https://www.imrc.com.ar/wp-content/uploads/2020/07/covid19-prevencion-y-abordaje-en-residencias-para-personas-mayores-y-plan-de-contingencia-NACION.pdf>

Ministerio de Salud de la Nación. (2020d). *Recomendaciones para residencias de adultos mayores en la prevención de enfermedades respiratorias en el marco de la contingencia por COVID-19*.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recomendaciones-residencias-adultos-mayores-covid-19.pdf>

Ministerio de Salud de la Nación (2022). *Informe Exceso de mortalidad en Argentina. Años 2020 - 2021*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-03/exceso-mortalidad-argentina-2020-2021.pdf>

Mintzberg, H. (1990). *Diseño de organizaciones eficientes: una síntesis de la investigación sobre la estructura en las organizaciones*. Ariel.

National Association of Counties. (2020). *Nursing homes & COVID-19*. https://www.naco.org/sites/default/files/documents/Nursing%20Homes%20and%20COVID-19_v5_06.19.20.pdf

Lansbury, L. E., Brown, C. S. & Nguyen-Van-Tam, J. S. (2017). Influenza in long-term care facilities. *Influenza and Other Respiratory Viruses*, 11(5), 356-366. <https://doi.org/10.1111/irv.12464>

Organización de los Estados Americanos. (2015). *Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Prevención y control de infecciones en los centros de atención de larga estancia en el contexto de la COVID-19: orientaciones provisionales*. OMS. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/331643/WHO-2019-nCoV-IPC_long_term_care-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Public Health England. (2017). *Guidance on outbreaks of influenza in care homes poster*. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b6df13040f0b61394bf4c3d/Guidance_on_outbreaks_of_influenza_in_Care_home_outbreak_A3_.pdf

Reynolds, E. (26 de mayo de 2020). *El mundo sacrificó a sus ancianos en la carrera por proteger los hospitales. El resultado fue una catástrofe en los asilos*. CNN en Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/26/el-mundo-sacrificio-a-sus-ancianos-en-la-carrera-por-proteger-los-hospitales-el-resultado-fue-una-catastrofe-en-los-hogares-de-ancianos/>

Spinelli, H. (2010). Las dimensiones del campo de la salud en Argentina. *Salud Colectiva*, 6(3):275-293. <https://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/285/291>

Spinelli, H. (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Salud Colectiva*, 8(2), 107-130.

<https://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/153/133>

United Nations. Department of Economic and Social Affairs. (2020a). *Issue brief: Older persons and COVID-19. A defining moment for informed, inclusive and targeted response.*

<https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/04/POLICY-BRIEF-ON-COVID19-AND-OLDER-PERSONS.pdf>

United Nations. (2020b). *Policy brief: The Impact of COVID-19 on older persons.*

<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-The-Impact-of-COVID-19-on-Older-Persons.pdf>

Karlinsky, A. & Kobak, D. (2021). Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic with the World Mortality Dataset. *eLife*, 10, e69336.

<https://doi.org/10.7554/eLife.69336>

World Health Organization. (2017). *Pandemic influenza risk management: A WHO guide to inform and harmonize national and international pandemic preparedness and response.* <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/259893/WHO-WHE-IHM-GIP-2017.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Health Organization. Regional Office for Europe. (2017). *Prevention and control of outbreaks of seasonal influenza in long-term care facilities: A review of the evidence and best-practice guidance.*

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/375205/WHO-EURO-2017-8670-48442-71937-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zhou, F., Ting Yu, Ronghui Du, Guohui Fan, Ying Liu, Zhibo Liu, Jie Xiang, Yeming Wang, Bin Song, Xiaoying Gu, Lulu Guan, Yuan Wei, Hui Li, Xudong Wu, Jiuyang Xu, Shengjin Tu, Yi Zhang, Hua Chen, Bin Cao. (2020). Clinical course and risk factors for mortality of adult inpatients with COVID-19 in Wuhan, China: a retrospective cohort study. *The Lancet*, 395(10229), 1011-1088.

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30566-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30566-3/fulltext)

MODELOS INTERPRETATIVOS DE LA DISCAPACIDAD Y FORMAS DE AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA NORMATIVA NACIONAL ARGENTINA

ESPACIO ABIERTO

MARÍA CECILIA PALERMO – cecipalermo@gmail.com
*Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de
Investigaciones Gino Germani / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas, Argentina*

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark://rbkaaujt1>

DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2025.10375>

FECHA DE RECEPCIÓN: 24-1-2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 25-3-2025

Resumen

El presente artículo analiza un conjunto de leyes, decretos y resoluciones sancionadas en Argentina entre 1981 y 2023 que establecen criterios para determinar la capacidad/incapacidad jurídica, clasificar y certificar la discapacidad, y gestionar servicios y prestaciones dirigidas a personas con discapacidad. Busca explorar qué expresa este marco legal acerca de la discapacidad e identificar los efectos sociales que ocasiona, principalmente en los derechos que son reconocidos y en las consideraciones sobre la autonomía de esta población. Para ello, indaga en los modelos interpretativos de la discapacidad que son incorporados en el marco legal, retomando los aportes de un grupo de autores/as que los caracterizan y analizan. El corpus documental se compone de publicaciones que condensan los principios de los modelos Social, Rehabilitador, Biopsicosocial y de Derechos Humanos. El corpus de normas se compone de una selección de leyes, decretos y resoluciones que se refieren a la definición de discapacidad, la declaración de incapacidad y la oferta de prestaciones y servicios para esta población. Se concluye que, pese al intento por incorporar la perspectiva de los modelos de Derechos Humanos y Biopsicosocial, aún resulta predominante el Rehabilitador, reforzando condiciones de opresión y desigualdad para las personas con discapacidad. Palabras clave: discapacidad, capacidad jurídica, marco normativo, modelos interpretativos de la discapacidad, Argentina

172

INTERPRETATIVE MODELS OF DISABILITY AND FORMS OF AUTONOMY OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE ARGENTINE NATIONAL LEGISLATION

Abstract

This article analyzes a set of laws, decrees and resolutions enacted in Argentina between 1981 and 2023 that establish criteria for determining legal capacity/incapacity, classifying and certifying

disability, and managing services and benefits for people with disabilities. It seeks to explore what this legal framework expresses about disability and to identify the social effects it causes, mainly in the rights that are recognized and in the considerations on the autonomy of this population. To this end, it investigates the interpretative models of disability that are incorporated in the legal framework, resuming the contributions of a group of authors who characterize and analyze them. The documentary corpus is composed of publications that condense the principles of the Social, Medical, Biopsychosocial and Human Rights models. The normative corpus is composed of a selection of laws, decrees and resolutions that refer to the definition of disability, the declaration of incapacity and the provision of benefits and services for this population. It is concluded that, despite the attempt to incorporate the perspective of the Human Rights and Biopsychosocial models, the Medical model is still predominant, reinforcing conditions of oppression and inequality for people with disabilities. Key Words: Disability - Legal capacity - Normative framework - Interpretative models of disability - Argentina

1. Introducción

En la República Argentina existe una vasta cantidad de normativas y políticas públicas que abarcan diferentes dimensiones de la discapacidad y determinan derechos específicos para personas con discapacidad (en adelante PCD). De acuerdo a Acuña et al. (2010), el marco legal vigente es resultado de disputas entre los poderes público-estatales, los intereses de la sociedad civil y el mercado, en las que se ponen en juego los asuntos que merecen ser incorporados a la agenda de gobierno y las modalidades de intervención para darles respuesta.

En este proceso, las Organizaciones de la Sociedad Civil desempeñaron un papel central en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas en materia de discapacidad. Su participación se transformó en función de los cambios de paradigma o marcos de referencia sobre la discapacidad (Chudnovsky y Potenza Dal Masetto, 2010), transitando de enfoques asistenciales o de beneficencia hacia la reivindicación de derechos y el acceso a espacios de participación.

Especialistas que analizan esta temática coinciden en que la normativa argentina se rige por principios ordenadores con una fuerte impronta biomédica que presupone a la discapacidad como una deficiencia o patología focalizada en el individuo (Almeida y Angelino, 2012; Ferrante, 2008 y 2009; Rosato y Angelino 2009a y

2009b). De ese modo, prima una perspectiva en términos binarios con respecto a las PCD y al resto de la población, que opone lo sano a lo enfermo, lo normal a lo patológico, lo capaz a lo incapaz. Atendiendo a la cuestión, este artículo enfoca al marco legal argentino para examinar el modo en que regula la creación y el funcionamiento de una serie de instituciones dirigidas a PCD y la oferta de prestaciones y servicios para esta población. El propósito consiste en analizar un conjunto de normativas sancionadas entre 1981 y 2023 que establecen los criterios para determinar la capacidad o incapacidad de una persona, clasificar y certificar la discapacidad, delimitar los servicios y prestaciones disponibles, y gestionar las instituciones. De lo que trata es de explorar qué expresa el régimen jurídico acerca de la discapacidad e identificar los efectos sociales que ocasiona, principalmente en el reconocimiento de derechos y en las consideraciones sobre la autonomía de esta población. Los interrogantes que lo guían son los siguientes: ¿qué sentidos se construyen acerca de la discapacidad en los lineamientos para la oferta de prestaciones y servicios y el funcionamiento de instituciones destinadas a esta población? ¿De qué manera se delimitan la oferta de servicios y prestaciones, así como a las personas destinatarias? ¿Qué recorrido o itinerario institucional sugiere el marco legal en relación a las PCD? Para abordarlos, se utiliza un *corpus* normativo compuesto por un conjunto de leyes, disposiciones y resoluciones; un *corpus* documental de publicaciones que condensan los principios de cada modelo interpretativo de la discapacidad; y un *corpus* teórico que consta de autores/as que caracterizan y analizan los modelos interpretativos y que conceptualizan a la autonomía como un atributo que trasciende al binomio capacidad/incapacidad.

Se organiza de la siguiente manera: la primera sección presenta los aspectos metodológicos relativos a la conformación del corpus de leyes, los criterios utilizados para el recorte y las dimensiones utilizadas para su análisis; la segunda, reconstruye los diferentes modelos interpretativos de la discapacidad implicados en la normativa argentina, de acuerdo a referentes teóricos, manifiestos fundacionales y documentos elaborados por organismos internacionales; la tercera, examina los criterios para definir, delimitar y certificar la discapacidad y las modalidades institucionales propuestas en las normativas; la cuarta, los lineamientos

establecidos para prestadores de servicios para esta población; y la quinta, indaga los sentidos sobre la autonomía con foco en la tensión con el concepto de capacidad. Finalmente, las conclusiones exhiben los resultados obtenidos, destacando que el Modelo Rehabilitador predomina en las normativas a lo largo del tiempo pese a los intentos por incorporar pautas del Biopsicosocial y del de Derechos Humanos; y que la asociación entre la capacidad de juicio y el autovaloramiento profundiza las condiciones de desigualdad, opresión y exclusión de las PCD.

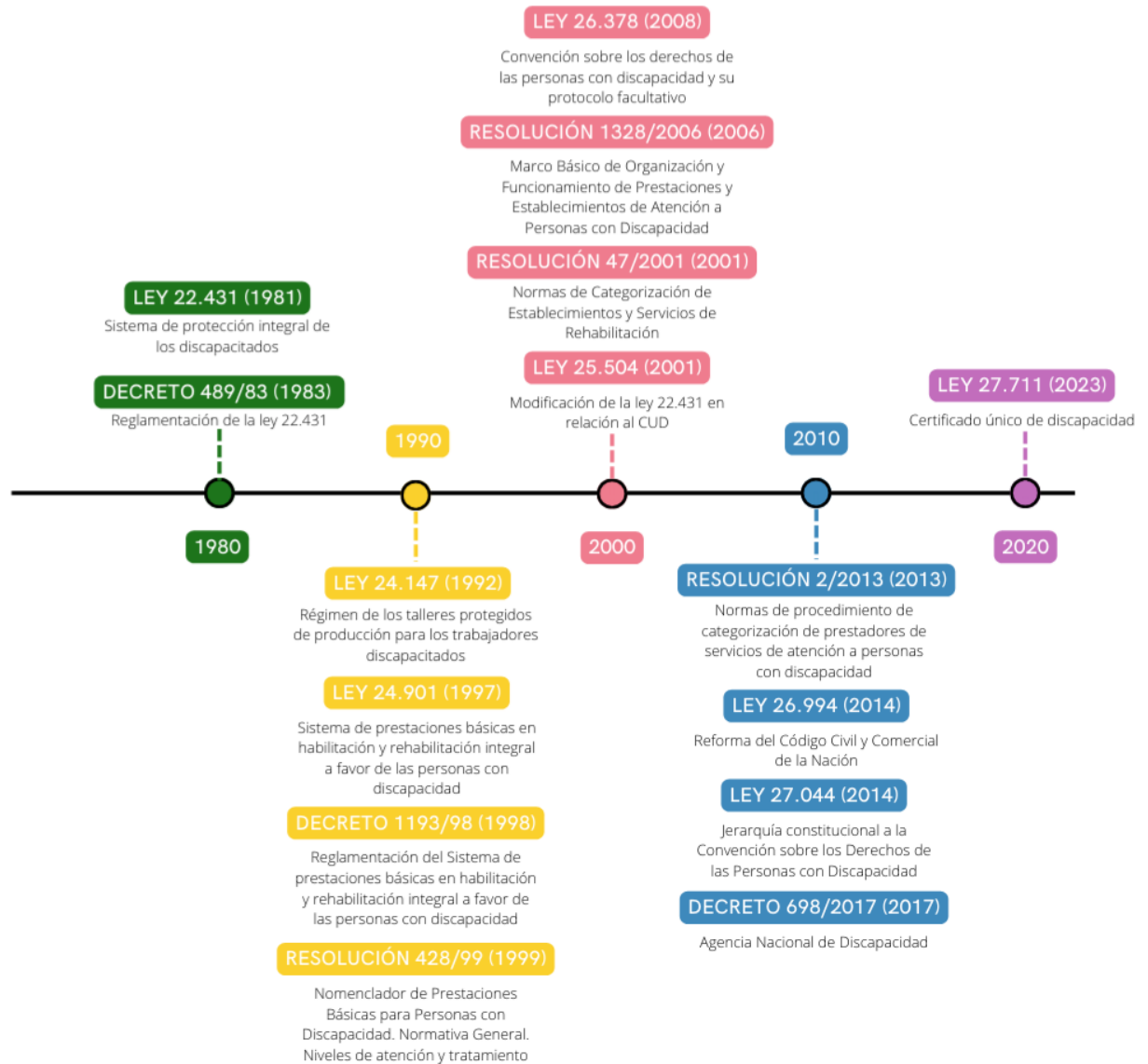
2. Delimitación del corpus normativo

De acuerdo a los propósitos del artículo, de la normativa vigente se seleccionaron las que establecen criterios para clasificar y certificar a la discapacidad, refieren a la (in)capacidad jurídica o regulen la oferta de prestaciones y servicios destinados a PCD. Para acceder al texto de las normativas se utilizó la base de información legislativa y documental InfoLEG¹, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación. En la Figura 1 se exhibe una línea temporal con las leyes, decretos y resoluciones organizadas según su año de sanción, tipo y número y denominación.

175

¹ De acuerdo a lo enunciado en el sitio web, InfoLeg es una base de datos legislativos nacionales, de acceso libre y gratuito. Link de acceso: <https://www.infoleg.gob.ar/>

Figura 1. Leyes y decretos que componen el corpus normativo, de acuerdo a su tipo y año de sanción



Fuente: elaboración propia

El marco jurídico que actualmente organiza la respuesta estatal a la problemática de la discapacidad (Danel, 2019; Fara, 2010) se rige por los principios enunciados de la

ley 22.431² –reglamentada por el decreto 489/83–, sancionada en 1981 por el dictador Jorge Rafael Videla. En términos generales, esta ley determina que es responsabilidad y obligación del Estado garantizar a las PCD su rehabilitación integral, educación en escuelas comunes con los apoyos necesarios o en escuelas especiales, formación laboral y profesional, y otras medidas asociadas a la seguridad social, empleo y transporte.

En la década de 1990, caracterizada por la pérdida de la capacidad regulatoria estatal y la descentralización de políticas y gestión pública en ámbitos sub-nacionales (Acuña et. al., 2010; Danel, 2019), se sancionaron varias leyes que refieren al funcionamiento de instituciones orientadas a PCD. La ley 24.147 de 1992 dispone el régimen de funcionamiento para los Talleres Protegidos de Producción. En 1997, mediante la ley 24.901 se aprueba el Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a Favor de las Personas con Discapacidad, que obliga a las obras sociales y a las prepagas a brindar una cobertura integral de las necesidades y requerimientos de las PCD, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección. Durante esta década tuvo lugar un desplazamiento progresivo desde el sistema de protección integral provisto por los organismos dependientes del Estado, hacia el sistema de prestaciones básicas de atención integral, donde las obras sociales –y, posteriormente, las prepagas– se convirtieron en las principales garantes de la cobertura de las prestaciones requeridas por las PCD (Fara, 2010). Consecuentemente, se profundizaron las desigualdades en el acceso a servicios entre afiliados/as al sistema de seguridad social y quienes dependen exclusivamente de la cobertura pública o de una obra social no integrada al sistema nacional (Fara, 2010). Luego, la resolución 428/99 del Ministerio de Salud y Acción Social aprueba el Nomenclador de Prestaciones Básicas

² Dicha ley reemplaza a la 20.923, que fue elaborada por la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado y sancionada en 1974. En ella se estipula la creación de una Comisión Nacional del Discapacitado que se ocupe de sancionar a las instituciones que incumplan con la disposición del cupo laboral del 4% destinado a PCD (Ferrante, 2015).

para Personas con Discapacidad, documento que concierta los módulos de atención y fija los aranceles para las prestaciones previstas.

En el nuevo milenio, las incorporaciones y modificaciones en materia legislativa fueron las siguientes: en 2001, la ley 25.504 centraliza la emisión del Certificado Único de Discapacidad (CUD) expedido por el Ministerio de Salud y extiende su validez al territorio nacional. Posteriormente, un conjunto de resoluciones compuesto por la 47/2001, la 1328/2006 y la 2/2013, pormenorizó la categorización y el funcionamiento de los servicios para PCD. Un hito destacable fue la adhesión de Argentina a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a su Protocolo Facultativo mediante la ley 26.378, sancionada en 2008³. Dicha adhesión implica el compromiso del Estado argentino de incorporar los lineamientos allí establecidos, entre los cuales se encuentra impulsar la autonomía e independencia de las PCD y promover la lucha contra los estereotipos, prejuicios y las formas de discriminación. En correlato a lo estipulado en la Convención, en el año 2014 se sancionó la ley 26.994, de modificación del Código Civil y Comercial de la Nación en la cual se incorpora el sistema de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica y se explicitan las condiciones para declarar restricciones en dicho ejercicio. En 2023, el decreto 698/2017 y la ley 27.711 indican que los criterios para certificar la discapacidad deben adecuarse a lo establecido en la Convención.

178

Una vez conformado este corpus normativo, para su análisis se organizó una matriz de revisión documental en la cual se sistematizaron las siguientes dimensiones:

- Definición de discapacidad: incluye los criterios establecidos en las normativas para identificar, caracterizar y clasificar la discapacidad.
- Modelo interpretativo de la discapacidad: incluye el marco en el cual se inscribe la normativa. En algunos casos, se menciona explícitamente; en otros, puede inferirse a partir de referencias o citas a documentos

³ La ley 27.044 de 2014 ratifica su jerarquía constitucional.

fundacionales de un modelo o a los conceptos relacionados con la discapacidad.

- Lineamientos para la categorización y funcionamiento de establecimientos: incluye las pautas para los tipos de instituciones en relación a la población destinataria, los perfiles profesionales requeridos, los objetivos, la organización, el funcionamiento y las condiciones de ingreso y egreso.
- Consideraciones con respecto a la autonomía: incluye aseveraciones relacionadas con la independencia, la capacidad y la autonomía de las PCD.

3. Modelos interpretativos de la discapacidad

Las definiciones operativas de la discapacidad, los criterios de clasificación de la población y los agentes habilitados para categorizar a las personas y reconocer o desestimar sus necesidades confluyen en diferentes modelos o marcos interpretativos (Dell'Anno, 2012; Míguez Passada, 2014). En el contexto normativo, la opción por un modelo específico influye en la delimitación de las demandas de la población a ser incorporadas en la agenda y en el desarrollo de políticas públicas para abordarlas. Tradicionalmente, la bibliografía especializada contrapone el Modelo Médico Rehabilitador con el Social y sitúa entre ellos perspectivas complementarias. A continuación, se describe y analizan los modelos que han sido incorporados a la estructura legal que regula las políticas sociales orientadas a PCD en Argentina, con foco en sus conceptualizaciones sobre la discapacidad.

El Modelo Médico Rehabilitador se ampara en una óptica patologizante de la discapacidad, centrada en el individuo, obviando las condiciones sociales y económicas de existencia (Oliver, 2008). Desde esta perspectiva, cuando una persona con una determinada insuficiencia adquiere consciencia de su limitación, “debe aceptarla y aprender a vivir con ella” lo cual se consigue “mediante la máxima explotación de las capacidades existentes” (Oliver, 1998, p. 36). Estigmatizando las situaciones de dependencia, este Modelo obliga a los individuos a asumir la mayor cantidad posible de funciones ‘normales’, considerando que las causas de fracaso recaen en la ineptitud y la responsabilidad de cada persona. De este modo, sugiere

“que las personas con discapacidad pueden tener algo que aportar a la comunidad, sólo si se rehabilitan y logran ellas asimilarse al resto de la sociedad” (Seda, 2017, p. 27). En ese sentido, busca “normalizar a las personas con discapacidad, aunque ello implique forjar a la desaparición o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa” (Palacios, 2008, p. 26). Es preciso destacar que esta perspectiva encuentra varios puntos de congruencia en el Modelo Médico Hegemónico delineado por Eduardo Menéndez (1988, 1998, 2005), que refiere al proceso mediante el cual el tratamiento de las enfermedades y padecimientos es considerado patrimonio exclusivo del saber biomédico⁴. En las sociedades capitalistas este Modelo es tomado por el Estado como marco de referencia legítimo para definir y certificar a la discapacidad (Ferrante, 2009), a través de códigos que representan los síntomas o patologías en términos de déficit.

Por su parte, Mike Oliver (1990) denomina Modelo Social al que surge de la articulación entre las propuestas del Movimiento de Personas con Discapacidad y los *Disability Studies*. Este modelo considera que la discapacidad es un fenómeno multidimensional, perteneciente al ámbito externo del individuo (Albrecht, Seelman y Bury, 2001) y resultante de barreras económicas, medioambientales, culturales e históricas que producen diferentes formas de opresión social (Oliver, 1998; Shakespeare, 2006). Su mirada sobre la desigualdad y la configuración de grupos oprimidos es relacional, pues concibe que el establecimiento de lo normal/anormal es producto de relaciones de poder en la sociedad capitalista (Oliver, 2008). Así, la discapacidad constituye “una entidad social, relacional, política y cultural que es vivida como una experiencia personal a pesar de ser moldeada por encuentros públicos” (Goodley, 2017, s/n).

Entre los antecedentes fundacionales del Modelo Social sobresale el Movimiento de Vida Independiente, creado por activistas anglosajones en los años ‘60. *Policy*

⁴ El individualismo, el biologicismo, el mercantilismo y la eficacia pragmática resultan inherentes a este Modelo y se manifiestan en la delimitación de una historia natural de la enfermedad que excluye la historia social de los padecimientos (Menéndez, 2005). La toma de decisiones sobre la vida de los sujetos se centra en la mirada de la medicina, cuyas funciones curativas y preventivas se prolongan en otras de normalización y control social e ideológico de la población.

Statement (UPIAS, 1974), su documento fundacional, contiene los principios de la Unión de los Físicamente Impedidos contra la Segregación (*Union of the Physically Impaired Against Segregation*, UPIAS). Allí se demanda a las instituciones excluyentes o segregacionistas que realicen las modificaciones necesarias a fin de permitir la plena participación de las PCD y habilitar su máxima independencia en las actividades cotidianas⁵. También explicitan que

como grupo, seguimos viéndonos obligados a soportar instalaciones segregadas e inferiores. Nos envían a escuelas especiales, colegios o centros de formación. Se nos canaliza sistemáticamente hacia fábricas, centros, hogares, albergues y clubes segregados (...). Todas estas formas segregadas de ayuda representaban un progreso en años pasados. Pero como ahora existen sin duda los medios para la integración, nuestro confinamiento en instalaciones segregadas es cada vez más opresivo y deshumanizado⁶ (UPIAS, 1974, p. 1, traducción propia del original en inglés).

De acuerdo al documento, las instituciones y sus características son determinantes en las posibilidades de participación plena en la sociedad de las PCD, por lo cual se plantean sugerencias en relación a la elección sobre dónde y cómo vivir y a la supresión progresiva de las instituciones segregadas:

mientras existan escuelas especiales, colegios y centros de día enormemente caros, talleres y fábricas fuertemente subvencionados, y campamentos de vacaciones y hoteles separados, no se puede hablar de provisión alternativa suficiente para garantizar que todos tengamos una oportunidad real de participar en igualdad de

⁵ En Argentina destaca el Frente de Lisiados Peronistas, movimiento de lucha y resistencia de las PCD. Consolidado en los años setenta, el Frente presenta demandas relativas a condiciones laborales de explotación, a la defensa de los derechos y de la dignidad de las PCD (Danel, 2019; Bregain, 2012) y promueve la “des-medicalización de la discapacidad a partir del reconocimiento como trabajadores” (Ferrante, 2012).

⁶ “But as a group we are still often forced to put up with segregated and inferior facilities. We get sent to special schools, colleges or training centres. We are systematically channelled into segregated factories, centres, Homes, hostels and clubs. If we do manage to become mobile, it is often in antiquated tricycles or specially labelled transport. All these segregated forms of help represented progress in years past. But since the means for integration now undoubtedly exists, our confinement to segregated facilities is increasingly oppressive and dehumanizing”.

condiciones en las actividades educativas, laborales y de ocio normales⁷ (UPIAS, 1974, p. 4, traducción propia del original en inglés).

Para desmarcarse de la dicotomía entre el Modelo Médico y el Social, otras posiciones plantean una ‘tercera vía’ o ‘vía alternativa’ (Dell' Anno, 2012; Ferrante, 2009). Una es el Modelo Biopsicosocial elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que, mediante la publicación de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (en adelante, CIDDM) en 1980 y la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) en 2001, procuró conformar un sistema de validez internacional. Estos documentos generaron un lenguaje estandarizado asociado a estados de la salud que permite describir y comparar información sobre la discapacidad y el funcionamiento humano producida en diversas regiones. La CIDDM fue presentada como complemento a la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Defunción (en adelante, CIE) (OMS, 1992) (Egea García y Sanabria Sánchez, 2005). Mientras que la CIE se orienta a la codificación de etiologías y refiere específicamente a las categorías de etiología, patología y manifestación, la CIDDM abarca las consecuencias que el proceso de la enfermedad deja en el cuerpo del individuo y en su relación con la sociedad. La propuesta del documento resulta en un criterio organicista, basado en una relación secuencial entre la enfermedad, la deficiencia, la discapacidad y la minusvalía. Esta cuestión ha suscitado varias críticas que incentivaron, finalmente, a una revisión tras la cual, en 2001, se publicó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Allí se incorpora un “concepto amplio de la salud” (OMS, 2001, p. 14) estructurado en las funciones y estructuras corporales y la participación en actividades. El punto de vista adoptado se presenta como una integración de los modelos Médico –al cual le atribuye la comprensión de la discapacidad como un problema de la persona, causado por la enfermedad– y Social

⁷ “As long as there are vastly expensive special schools, colleges and day-centres, heavily subsidised workshops and factories, and separate holiday camps and hotels, there can be no question of sufficient alternative provision being made to ensure that we all have a real opportunity of equal participation in normal educational, work and leisure activities”.

–que la considera un problema de origen social– en lo que se denomina Modelo Biopsicosocial: “la CIF intenta conseguir una síntesis y, así, proporcionar una visión coherente de las diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social” (OMS, 2001, p. 22). Los aspectos no problemáticos de la salud son englobados bajo el concepto de funcionamiento; en contraposición, la discapacidad se presenta en términos negativos y refiere a problemas, deficiencias y limitaciones en la actividad y en la participación de un individuo con determinado estado de salud. La deficiencia, anormalidad y desviación son comprendidas en términos de alejamiento de la norma, concebida como la media estadística establecida para una población de acuerdo a evaluaciones estandarizadas. En este sentido, tanto la CIDDM como la CIF aíslan al individuo en su estructura corporal y asocian unívocamente discapacidad y déficit, midiéndolas de acuerdo al criterio de los parámetros esperables en una población determinada.

Las miradas críticas sobre este Modelo cuestionan los marcos que subyacen a la clasificación de los estados de salud, señalando que persiste la centralidad del enfoque biomédico (Egea García y Sarabia Sánchez, 2005; Seda, 2017) omitiendo aspectos de la identidad particular y del marco social de cada individuo (Ferreira y Rodríguez Caamaño, 2006) y reduciendo lo social a ‘mero contexto’ (Ferrante, 2009, p. 18).

Por último, el Modelo de Derechos Humanos se aboca a la demanda por la plena participación de las PCD en la sociedad y por su reconocimiento como sujetos de derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Su documento fundacional es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, Convención), publicada en 2006 por la Organización Naciones Unidas (ONU), en cuya elaboración participaron diferentes actores de este organismo, Estados miembros, instituciones de derechos humanos nacionales y organizaciones no gubernamentales, principalmente de PCD (Palacios, 2008). Expresa el propósito de “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad” (ONU, 2006, p. 5). En este tratado internacional la discapacidad se presenta como un concepto que evoluciona y que

involucra a un colectivo de personas diversas. Además, se remarca la importancia de impulsar la autonomía e independencia de las PCD y de promover la lucha contra los estereotipos, prejuicios y las formas de discriminación. Por ello, la Convención impulsa un cambio de paradigma respecto a las actitudes en torno a las PCD ya que no son comprendidas en tanto objetos de asistencia sino como sujetos de derecho (Ferrante, 2009). Sin embargo, este documento continúa acudiendo al concepto de deficiencia, ya que sostiene que las PCD son “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (ONU, 2006, p. 4). Particularmente, el viraje transformador que trae aparejado la Convención consiste en focalizarse en incentivar medidas estatales a fin de asegurar el acceso de esta población a la vida social desde un enfoque de derechos, haciendo mención explícita a la autonomía y el reconocimiento de las PCD. La autonomía, de acuerdo al artículo 3, se entiende como la libertad de tomar decisiones, vivir de manera independiente, la no discriminación, la participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de oportunidades, el respeto por la diferencia y la aceptación la diversidad inherente a la condición humana. Con respecto al reconocimiento de la personalidad jurídica, el artículo 12 establece que las PCD tienen derecho de acceso a tal garantía, y que los Estados tienen la obligación de proporcionar el acceso a apoyos cuando sea preciso en pos del pleno ejercicio de la capacidad jurídica.

Con el fin de supervisar la aplicación de la Convención en los Estados signatarios, la ONU creó el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad el cual, tras evaluar los reportes enviados por cada país, realiza recomendaciones para mejorar los procesos y estrategias de implementación en curso. Interesa aquí recuperar las Observaciones N°1 (2014), N°5 (ONU, 2017) y N°6 (ONU, 2018), ya que contienen indicaciones sobre la capacidad jurídica, la autonomía, las instituciones y los modelos interpretativos. La Observación N°1 (ONU, 2014) afirma que la capacidad jurídica constituye un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana, por lo cual recomiendan examinar las legislaciones para asegurar que esta no se encuentre limitada en las PCD. El Comité detectó una

asociación en los informes presentados por los Estados entre los conceptos de capacidad mental y capacidad jurídica donde “a menudo a causa de una discapacidad cognitiva o psicosocial, se le retira en consecuencia su capacidad jurídica para adoptar una decisión concreta” (ONU, 2014, p. 4). De acuerdo a la Convención, los Estados no deben negar la capacidad jurídica de modo discriminatorio, sino proporcionar un sistema de apoyos que respete los derechos, voluntad y preferencias de la persona.

El artículo 19 versa sobre el derecho de las PCD a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad. La Observación N°5 postula que esto puede lograrse si se hacen efectivos todos los derechos, estableciendo la vida independiente como una forma de la autonomía personal que supone el acceso a apoyos humanos y a vivir por fuera de las instituciones que imponen una forma y sistema de vida segregado. Esta Observación advierte que los estilos de vida predeterminados que se generan en entornos institucionales concebidos para este grupo poblacional no son compatibles con lo que se establece en la Convención.

La no discriminación de las PCD es establecida en el artículo 5 de la Convención y evaluada en la Observación N°6, la cual señala su incumplimiento en tanto estas personas han visto denegadas su dignidad, integridad e igualdad con respecto al resto de la población. El Comité advierte lo perjudicial que resulta la preeminencia del Modelo Médico y/o de Beneficencia en las leyes y políticas de los Estados para el reconocimiento en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad, ya que “el uso persistente de esos paradigmas impide reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y titulares de derechos” (ONU, 2018, p. 1).

Se han planteado advertencias sobre el alcance de la Convención, señalando que, aunque esta implica un avance hacia la lucha por la igualdad de las PCD, el documento no explica los procedimientos para implementar sus propuestas y que no se registran mayores indicios de algún impacto significativo en la garantía de los derechos de las PCD (Oliver y Barnes, 2012). Yarza de los Ríos et. al (2019) demarcan la persistencia de la linealidad entre deficiencia y discapacidad, y

consideran que este aspecto refleja un discurso híbrido de mirada cercana al modelo Biopsicosocial.

4. Modelos interpretativos en la certificación de la discapacidad y en la regulación de instituciones

Este apartado analiza la forma en que los Modelos son incorporados en leyes vigentes en Argentina que definen a la discapacidad, establecen los criterios para certificarla, regulan el acceso de las PCD a prestaciones y servicios y proporcionan el marco general para el funcionamiento de instituciones abocadas a este grupo poblacional.

4.1. Definición y certificación de la discapacidad

Luego de analizar el conjunto de leyes recopiladas se identifica que, aunque con matices, reproducen la definición de “persona discapacitada” establecida en la ley 22.431 (Artículo 2), donde se la caracteriza como aquella que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral. En esta definición se vislumbran lineamientos del Modelo Rehabilitador, por ejemplo, en la centralidad otorgada al tratamiento médico y la comprensión de la discapacidad en términos de déficit (Seda, 2017) o de una anomalía patológica que le impide al individuo realizar actividades esperables (Ferrante, 2013). A la vez, se entiende que una PCD está “desviada de un supuesto estándar y, por dicha razón, limitada o impedida de participar plenamente en la interacción social” (Fara, 2010, p. 126). Por tanto, la rehabilitación o normalización necesaria para su integración en la sociedad recae plenamente en la persona y en la intervención estatal a través de prestaciones médico-asistenciales, de acceso a la educación especial y el trabajo protegido (Palacios, 2008).

Sobre la base de dicha definición, la ley 22.431 indica que la Secretaría de Estado de Salud Pública acredita la existencia de la discapacidad, su naturaleza y grado, las posibilidades de rehabilitación y el tipo de actividad laboral o profesional que la persona se encuentra apta para desempeñar. El procedimiento para la acreditación se detalla en el decreto 498/83, según el cual debe constituirse una junta médica

evaluadora ante la cual las personas solicitantes presentan sus antecedentes personales, familiares, médicos (diagnóstico completo, secuela y tratamiento realizado), educacionales y laborales. Posteriormente, la ley 25.504 propone algunas modificaciones al procedimiento, entre las cuales le otorga al Ministerio de Salud de la Nación la función de certificar la existencia de la discapacidad, denomina al certificado expedido Certificado Único de Discapacidad (en adelante CUD) y le asigna validez nacional. De acuerdo al protocolo vigente, la Junta de Evaluación debe utilizar las clasificaciones provistas por la Organización Mundial de la Salud –la CIE-10 y la CIF, respectivamente– para la certificar los siguientes tipos de deficiencias: motora, intelectual y mental, sensorial de origen visual, sensorial de origen auditiva o física de origen visceral (respiratoria, renal, hepática o cardiológica). En 2017, mediante el Decreto 698 se crea la Agencia Nacional de Discapacidad (en adelante, ANDIS)⁸ y, en 2023, la ley 27.711 establece que la ANDIS es el ente encargado de la actualización del CUD –emitido sin fecha de vencimiento⁹– de acuerdo a la concepción dinámica de discapacidad de la Convención. Esto debería verse reflejado, según el artículo 2, en la “flexibilización de los requisitos para su otorgamiento”¹⁰.

Al enfocar sobre las implicancias de la implementación del CUD se observa, por un lado, que habilita el acceso a derechos específicos para PCD, ya que legitima, acredita y diagnostica una condición; por otro, que refuerza una diferencia en términos de déficit individual (Ferrante, 2013) y segrega a esta población destinataria de medidas compensatorias (Dell’Anno, Corbacho y Serrat, 2004; Vallejos, 2012). De ese modo, el Estado juega un papel central en la clasificación de la discapacidad en términos de déficit y, a la vez, en la reproducción de las condiciones para que tal demarcación se sostenga y legitime a lo largo del tiempo. Aunque normativas

⁸ La Agencia debe ocuparse, entre otras cuestiones, del diseño, coordinación y ejecución de políticas públicas en materia de discapacidad; y de la elaboración y ejecución de acciones que busquen promover el pleno ejercicio de los derechos de esta población.

⁹ Previamente, el vencimiento variaba en función de lo dictaminado por la Junta Evaluadora.

¹⁰ Según el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad (INDEC, 2018) del total de personas que presentan alguna dificultad, sólo el 33% posee el CUD.

recientes pretendieron incorporar lineamientos de la Convención en los modos de nominar a la discapacidad, en la práctica, esta iniciativa no fue acompañada de la gestación, desarrollo e implementación de las políticas adecuadas (Venturiello, Palermo y Tiseyra, 2021).

4.2. Modalidad institucional

En el marco legal analizado se observa una progresiva diferenciación y regulación de las diversas instituciones destinadas a PCD. Durante los años ochenta, la ley 22.431 formalizó los Servicios Especiales en hospitales y los Talleres Protegidos Terapéuticos y el decreto 1.110 incorporó los Hogares con Internación Total o Parcial para PCD que no cuenten con un grupo familiar que pueda hacerse cargo de su atención y cuidado. El decreto 489/83 introdujo la figura de Establecimientos con Fines de Producción, en la cual se distinguen:

- los Talleres Terapéuticos, que dependen de efectores de salud y buscan la integración social de “personas que, por su grado de discapacidad, transitoria o permanente, no pueden desarrollar actividades laborales competitivas ni participar de talleres protegidos de producción”;
- los Talleres de Producción, que dependen de asociaciones con personería jurídica y se proponen la producción de bienes y/o servicios por “trabajadores discapacitados físicos y/o mentales, preparados y entrenados para el trabajo, en edad laboral, y afectados de una incapacidad tal que les impida obtener y conservar un empleo competitivo”.

Es notable que en ambos tipos institucionales orientados al trabajo, las dificultades para desarrollar actividades laborales y adquirir o conservar empleos se atribuye a un impedimento de la persona a causa de la discapacidad. Posteriormente la ley 24.147 reglamentó el funcionamiento de los Talleres Protegidos de Producción, disponiendo que allí se realicen tareas remuneradas, adecuadas a las características individuales de cada trabajador, con el fin de favorecer su adaptación laboral y social y facilitar su integración en el mercado de trabajo.

En los años noventa se profundizó la diferenciación y, tras la sanción de la ley 24.901, se fortaleció su vínculo con el ámbito de la salud. Esa ley detalla las prestaciones, servicios, sistemas alternativos y prestaciones complementarias a las que pueden acceder las PCD que cuenten con afiliación a una obra social.

En la siguiente Tabla (1) se resume la clasificación de ese sistema, incluyendo a sus componentes, para luego desarrollarla.

Tabla 1. Figuras del sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral de acuerdo a la ley N°24.901.

Sistema de prestaciones básicas	Componentes
Prestaciones básicas	● Preventivas ● Rehabilitación ● Terapéuticas educativas ● Educativas ● Asistenciales
Servicios específicos	● Estimulación temprana ● Educación inicial y general básica ● Formación laboral ● Centro de día ● Centro educativo terapéutico ● Centro de rehabilitación psicofísica ● Rehabilitación motora
Sistemas alternativos al grupo familiar	● Residencia ● Pequeños hogares ● Hogares
Prestaciones complementarias	● Cobertura económica ● Apoyo para acceder a las distintas prestaciones ● Iniciación laboral ● Atención psiquiátrica

En el conjunto de prestaciones básicas, la rehabilitación consiste en un proceso desarrollado por un equipo multidisciplinario con el propósito de adquirir y/o restaurar aptitudes para que una PCD:

alcance el nivel psicofísico y social más adecuado para lograr su integración social; a través de la recuperación de todas o la mayor parte posible de las capacidades motoras, sensoriales, mentales y/o viscerales, alteradas total o parcialmente por una o más afecciones, sean estas de origen congénito o adquirido (traumáticas,

neurológicas, reumáticas, infecciosas, mixtas o de otra índole), utilizando para ello todos los recursos humanos y técnicos necesarios (ley N°24.901, artículo 15).

Siguiendo con la clasificación, las prestaciones terapéuticas-educativas articulan metodologías del ámbito terapéutico, pedagógico y recreativo con la función de restaurar conductas desajustadas, desarrollar niveles adecuados de autovalimiento e independencia e incorporar nuevos modelos de interacción. Las valoraciones de 'conductas desajustadas' y 'niveles adecuados' carecen de precisión en su formulación ya que no se especifican cuáles son los parámetros considerados. Complementariamente, las prestaciones asistenciales buscan cubrir requerimientos básicos relativos al hábitat y alimentación y garantizar la atención especializada según el tipo de discapacidad y la situación socio-familiar de la persona.

El sistema de servicios está compuesto por diferentes programas e instituciones encargados de implementar las prestaciones básicas. El servicio de Formación Laboral retoma las directrices brindadas por la ley 24.147 en cuanto a la capacitación e inserción en el mercado de trabajo formal. Los Centros de Día promueven el desempeño adecuado en la vida cotidiana de población con discapacidad severa o profunda. Los Centros Educativo Terapéuticos aplican enfoques terapéuticos para que niños/as y jóvenes con discapacidad motriz, sensorial y mental que les impide acceder a un sistema de educación especial sistemático, puedan incorporar conocimiento educativo. El Servicio de Rehabilitación Motora abarca la provisión de órtesis, prótesis, ayudas técnicas y otros aparatos ortopédicos con el objeto de prevenir, diagnosticar y tratar 'enfermedades discapacitantes'. El Servicio de Rehabilitación Psicofísica busca desarrollar y recuperar las capacidades remanentes de una PCD.

La figura de sistemas alternativos al grupo familiar está dirigida a quienes no pueden permanecer en su ámbito familiar. La edad, el tipo y grado de discapacidad así como el nivel de autovalimiento e independencia, son factores que condicionan el acceso a las siguientes instituciones: la residencia, para quienes tienen un nivel suficiente o adecuado de autovalimiento e independencia que les permite cubrir sus necesidades básicas, gestionando, administrando y organizando bienes y servicios;

el pequeño hogar, destinado a un número limitado de niños y adolescentes con discapacidad que no cuentan con un grupo familiar; y, finalmente, el hogar, que proporciona una cobertura integral de requerimientos básicos esenciales, como vivienda, alimentación y atención especializada, a personas con un nivel de autovalimiento e independencia limitado, que requieren un mayor grado de asistencia y protección y que no tienen un grupo familiar que las contenga.

Por último, las prestaciones complementarias abarcan una serie de subsidios tales como cobertura económica o apoyo -sin aclarar qué se entiende como tal- que deben proporcionar las coberturas médicas para facilitar la permanencia de la PCD en el ámbito donde elija vivir; garantizar su acceso al trabajo, educación y rehabilitación; y facilitar su autonomía e integración social.

Transversalmente, las prestaciones y servicios dispuestos en la ley 24.901 tienen el propósito explícito de brindar herramientas para la vida cotidiana, la independencia y el auto-valimiento de las PCD. No obstante, según el análisis efectuado es posible afirmar que, de manera tácita, esta ley traza un recorrido para las PCD que conecta a las instituciones entre sí, en el cual predomina la mirada rehabilitadora centrada en lo biomédico, lo individual y lo terapéutico asistencial que anula o desestima otras áreas de la vida social.

Las leyes del nuevo milenio no agregan modificaciones sustanciales a las prestaciones y servicios ni reglamentan nuevos tipos o modalidades institucionales. Si bien la adhesión a la Convención mediante la ley 26.378 supone el inicio de un proceso de revisión de este tipo de instituciones, no se cuestionó la continuidad de instituciones cuyo funcionamiento no se ajusta a sus pautas.

En las leyes bajo estudio, la definición de la discapacidad y el procedimiento para su certificación está delimitada por lineamientos de los modelos Rehabilitador y Biopsicosocial. Al respaldarse en estas perspectivas, la normativa suscita una asociación entre la discapacidad, la enfermedad, el déficit y la patología, y reposa en el individuo el deber de normalizarse, alcanzar un determinado nivel psicofísico y recuperar sus capacidades al máximo, en pos de lograr su integración social (Palermo, 2018).

5. Categorización, organización y funcionamiento de prestadores de servicios para personas con discapacidad

Entre 1998 y 2013 se publicaron normativas complementarias al marco legal analizado que detallan procedimientos para la categorización, el funcionamiento y el monitoreo de los prestadores de servicios para PCD. La ley 24.901, reglamentada por el decreto 1193/98, presenta la operatoria del Registro Nacional de Prestadores del Sistema Único de Prestaciones (en adelante, Registro Nacional de Prestadores), del Registro Nacional de Personas con Discapacidad (en adelante, Registro Nacional de PCD) y del Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad (en adelante, Nomenclador). Al respecto, establece que:

- 1) el Servicio Nacional de Rehabilitación delimitará los requisitos de inscripción y permanencia en el Registro Nacional de Prestadores, al cual serán incorporados los prestadores que cumplan con la normativa vigente.
- 2) el Certificado de Discapacidad se otorgará tras la evaluación de un equipo interdisciplinario que deberá informar el diagnóstico funcional y la orientación prestacional. Las personas que cuenten con dicho certificado serán incorporadas al Registro Nacional de PCD, en pos de acceder a las prestaciones básicas de acuerdo a la cobertura correspondiente.
- 3) la Superintendencia de Servicios de Salud supervisará y fiscalizará la implementación del Nomenclador de Prestaciones Básicas en los prestadores incorporados al Registro Nacional.

Al año siguiente, la resolución 428/1999 aprobó el Nomenclador para proveedores de servicios inscriptos en el Registro Nacional de Prestadores. Este instrumento tiene como objetivo categorizar las prestaciones que deben ser ofrecidas y estandarizar sus tarifas. Con ello, busca garantizar que las PCD con CUD tengan acceso a un conjunto básico y obligatorio de servicios proporcionados por el sistema de salud. Es pertinente resaltar que con la puesta en funcionamiento del Nomenclador se registraron reclamos tanto desde las PCD como desde los prestadores. Las primeras, relacionadas con el incumplimiento en las prestaciones que deben garantizar las obras sociales y prepagas (Venturiello, 2016). Las

segundas, relativas al financiamiento, el pago y cumplimiento de las prestaciones (Venturiello, Palermo y Tiseyra, 2021): sumado a que los valores establecidos en la resolución se actualizan esporádicamente por decreto, el bajo porcentaje de aumento y el desajuste o retraso en el pago a los prestadores ocasiona conflictos y reclamos por parte de quienes brindan servicios (SAP, 2022).

A su vez, la resolución provee lineamientos específicos para cada módulo de atención. En la Tabla 2 se detallan las prestaciones institucionales que ofrece cada módulo, la población a la cual están dirigidas y las patologías contempladas para la atención.

Tabla 2. Módulos de atención de la resolución 428/1999.

Módulo de atención	Población destinataria	Patologías especificadas
Hospital de Día Clínicas, sanatorios o centros de Rehabilitación. Hospitales con servicios de rehabilitación	Pacientes con todo tipo de discapacidades físicas (motoras y sensoriales)	Las previstas en la CIDDMM
Centro de Día	Personas con discapacidades severas y/o profundas, imposibilitadas de acceder a la escolaridad, capacitación y/o ubicación laboral protegida	No especifica
Centro Educativo Terapéutico	Personas con discapacidad mental que tengan entre 4 y 24 años de edad, cuya discapacidad no les permita acceder a un sistema de educación especial sistemático	Psicóticos, autistas, lesionados neurológicos, paráliticos cerebrales, multidiscapacitados
Estimulación Temprana	Niños discapacitados de 0 a 4 años de edad cronológica, y eventualmente hasta los 6 años	No especifica
Educativas Escuelas de educación especial y/o de educación común, en los casos que la integración escolar sea posible e indicada	Niños discapacitados entre 3 y 6 años de edad cronológica, con posibilidades de ingresar en un proceso escolar sistemático de este nivel	Niños con discapacidad leve, moderada o severa, discapacitados sensoriales o motores con o sin compromiso intelectual
Internación en Rehabilitación	Pacientes en etapa subaguda de su enfermedad discapacitante que hayan superado riesgo de vida, con compensación hemodinámica, sin medicación endovenosa y que no presenten escaras de tercer grado	Las previstas en la CIDDMM
Hogar Modalidad de alojamiento permanente	Personas de similar tipo y grado de discapacidad, cuyo nivel de autovalimiento e independencia requieran un alto grado de asistencia y protección	No especifica
Residencia Casas o departamentos con capacidad entre 8 y 10 personas	Personas discapacitadas entre 18 y 60 años de edad, de ambos sexos, que les permita convivir en este sistema. Asimismo, podrán considerarse residencias para personas discapacitadas del mismo sexo y tipo de discapacidad	No especifica
Pequeño hogar Unidad habitacional con capacidad variable entre 12 y 15 niños y adolescentes	Niños y adolescentes discapacitados entre 3 y 21 años de edad, de ambos sexos y con un tipo y grado de discapacidad que les permita convivir en este sistema	No especifica

Al analizar los módulos se observa que, aunque la resolución menciona la CIDDMM y, en consecuencia, incorpora el Modelo Biopsicosocial como marco de referencia para definir las patologías asociadas a cada módulo de atención, persisten elementos del Modelo Rehabilitador al sostener la asociación entre discapacidad y patologías, y al

atribuir la imposibilidad de realizar actividades o participar en determinadas instituciones a la propia discapacidad.

Siguiendo el mismo enfoque, la Resolución 47/2001 contiene las Normas de Categorización de Establecimientos y Servicios de Rehabilitación y detalla el procedimiento de clasificación de prestadores de acuerdo a los recursos humanos requeridos, las características de la planta física, el equipamiento y las normas de funcionamiento. Posteriormente, la Resolución 1328/2006 introduce modificaciones en el Marco Básico de Organización y Funcionamiento de Prestaciones y Establecimientos de Atención a Personas con Discapacidad, y anuncia su incorporación al Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica¹¹. Allí se describen las características y alcances de las prestaciones de rehabilitación, terapéutico-educativas, educativas y asistenciales para PCD, y se incorporan las condiciones esperadas para promover el egreso de cada servicio. Tras sistematizarlos, la Tabla 3 detalla sus objetivos, la población a la cual están dirigidos, los sistemas clasificadores empleados y las condiciones de egreso esperadas.

¹¹ Este Programa fue creado en el año 1992, con el objetivo de asegurar la calidad de los servicios de salud para toda la población y garantizar la equidad en la atención médica.

Tabla 3. Servicios para PCD definidas en la Resolución 1328/2006.

Servicio	Objetivo	Población destinataria	Mención a sistemas clasificadores	Condición de egreso
Taller Protegido de Producción	Buscar la inserción social de las PCD de acuerdo a sus aptitudes, intereses y posibilidades	Trabajadores con discapacidad cuya patología y edad no les permita desempeñar tareas competitivas o independientes	No especifica	Contar con otro tipo de actividad laboral
Taller Protegido Terapéutico	Promover la integración social a través de actividades de adaptación y capacitación laboral	Personas discapacitadas mentales con alteraciones de la conducta o la personalidad. Ingresan como parte del tratamiento psiquiátrico prescripto	No especifica	Finalizar el proceso de capacitación laboral o encontrarse en condiciones de integrarse al mercado laboral competitivo
Centro de Día	Brindar contención y posibilitar el desempeño en la vida cotidiana. Lograr la máxima independencia, adquirir hábitos para la integración social, desarrollar actividades ocupacionales y participar en programas de acción comunitaria	Personas de 14 años de edad o más que, por el nivel severo o profundo de su discapacidad, no estén en condiciones de beneficiarse de programas de educación y/o rehabilitación, o acceder a escolaridad, capacitación o ubicación laboral. Condición: haber asistido a servicios de Estimulación Temprana o Centros Educativos Terapéuticos, entre otros	Perspectiva Biopsicosocial como criterio para el diagnóstico funcional de las personas junto a la evaluación de sus aptitudes, intereses y posibilidades	Alcanzar niveles de desarrollo que permitan asistir a otros servicios; cumplir el plan del Centro de Día; imposibilidad de permanecer en el servicio por condiciones psico-físicas o socio-familiares
Centro Educativo Terapéutico (CET)	Incorporar conocimiento y aprendizaje mediante enfoques y metodologías terapéuticas	Personas con discapacidad de entre 6 y 25 años con déficit mental que presenten restricciones en la capacidad de auto-valimiento, manejo del entorno y de relaciones interpersonales, comunicación, cognición y aprendizaje	Los beneficiarios se agrupan en categorías definidas a partir del tipo de discapacidad certificado. Los diagnósticos admitidos son delimitados según criterios del DSM-IV y CIE-10	Adquirir el nivel de desarrollo que permita el acceso a otros servicios educativos y/o laborales o su reinserción familiar y comunitaria, o haberse modificado sus condiciones psico-físico de modo tal que no sea posible su continuidad en este servicio
Centro de Rehabilitación para personas con discapacidades visuales	Brindar rehabilitación funcional para la adquisición y restauración de aptitudes, intereses y posibilidades, con el objeto de lograr la más adecuada integración social	Personas con deficiencia moderada a profunda del órgano de la visión o que luego, de tratamientos médicos o quirúrgicos y una vez efectuada la mayor corrección óptica, presenten dificultades para las actividades de la vida diaria, actividades laborales o educativas.	No especifica	Se estima que con una frecuencia de tratamiento y de acuerdo con las características especiales de cada paciente la duración será de doce meses
Servicio para PCD sin familia o hábitat	Promover y mantener a las personas con discapacidad dentro de su ámbito natural, que es la familia. Garantizar la integración social de cada persona en la comunidad	Personas con imposibilidad de valerse por sus propios medios en forma independiente, con situaciones que dificultan su atención por parte de la familia	No especifica	No especifica

Al examinar los lineamientos para la gestión de servicios y prestaciones en este conjunto de resoluciones se advierte que, aunque no replican la perspectiva Rehabilitadora que predominaba en las leyes de los años '80, se centran exclusivamente en la perspectiva Biopsicosocial. La definición de la discapacidad que proponen permanece centrada en el individuo y en el déficit y define un abanico de servicios, prestaciones e instituciones para cada etapa vital de las PCD. En cuanto

al ingreso a cada servicio, se encuentra condicionado por un diagnóstico o patología explicitada en el CUD. Aunque tienen el propósito de brindar herramientas para la vida cotidiana, la independencia y el auto-valimiento, las resoluciones configuran un itinerario o un recorrido según cual el egreso de un servicio está vinculado al posterior ingreso a otro servicio. Se registra, además, la intención de incorporar la perspectiva de Derechos Humanos, lo cual se refleja en la consideración de los intereses, las preferencias y posibilidades de cada persona. Sin embargo, esta disposición queda limitada y condicionada por los diagnósticos precisos mediante los cuales se califica y clasifica a la población y por el ámbito de la salud, al cual están circunscriptos.

6. Tensión entre sentidos sobre la autonomía y la capacidad

En el plano del derecho la noción de autonomía alude al principio de inviolabilidad de la persona, a la posibilidad de llevar a cabo planes de vida elegidos libremente y a la autoridad para la toma de decisiones (Rodríguez, 2012; Wilker, 2010). La publicación de la Convención implica un nuevo paradigma en relación a la autonomía de las PCD, principalmente por incorporar una cláusula de igualdad en el ámbito de la capacidad jurídica y explicitar la necesidad de garantizar apoyos en caso de ser requeridos. No obstante, aunque el sistema de apoyos es uno de los principales aportes de la Convención, el documento no brinda precisiones sobre su implementación (Urbina, 2018), quedando ésta a criterio de la regulación interna de cada país. Consecuentemente, la aplicación de este sistema en Argentina está condicionada por diversas dificultades, que se manifiestan, por ejemplo, en omisiones y contradicciones en la normativa vigente. De hecho, tras haber adherido a la Convención mediante la ley 26.378, el Estado debería promover la vida autónoma de las PCD en pos de reconocer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Sin embargo, en el ámbito de la jurisprudencia local, Seda (2017) advierte que la Convención no impulsó cambios sustanciales ni se constituyó como un eje vertebrador en la reivindicación de derechos.

En Argentina, el Código Civil presenta el cuerpo normativo de materia civil a nivel nacional y regula los aspectos sobre la capacidad o incapacidad de las personas en

cuanto a sus actos cívicos. Aprobado por la ley 340 en el año 1869, categorizaba a las personas desde una perspectiva médica que hacía uso del binomio capaz/incapaz y procuraba un sistema de sustitución de la voluntad, de representación o de curatela para aquellas personas inhabilitadas (Urbina, 2018). De ese modo, el Código establecía que las personas de existencia visible son los entes que presentan signos característicos de humanidad, sin distinción de cualidades o accidentes (artículo 51) y que son capaces de adquirir derechos o contraer obligaciones (artículo 52), mientras que las personas declaradas incapaces quedan eximidas de ese atributo. Podían ser declaradas incapaces las personas por nacer, los menores impúberes, los dementes y los sordomudos “que no saben darse a entender por escrito” (artículo 54)¹². Esta ley establecía que las personas incapaces podían contraer obligaciones o adquirir derechos por medio de representantes: en el caso de ‘los dementes’ o ‘los sordomudos’, eran representados en todo acto de vida civil por personas con el rol de curadores.

En el año 2015, con la sanción de la ley 26.994, entró en vigencia el Código Civil y Comercial de la Nación¹³, incorporando reformas en los tópicos de interés, tales como la presunción de la capacidad general de ejercicio de la persona humana y el carácter excepcional de sus limitaciones (artículo 31). El libro primero anuncia que, aunque toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos, la ley puede privar o limitar esa capacidad. Para ello, se establecen las siguientes limitantes: la persona por nacer, la que no cuenta con edad y grado de madurez suficiente y quienes, por sentencia jurídica, son declarados con capacidad restringida (artículo 24). Si se estima que el ejercicio de la plena capacidad por parte de una persona mayor de 13 años que padece una adicción o una alteración mental

¹² La incapacidad por demencia se declaraba en personas que a causa de enfermedades mentales no tenían aptitud para dirigir su persona o administrar sus bienes (artículo 141), luego de un examen realizado por facultativos y ratificada por un juez competente (artículo 140). En las personas sordomudas, se restringía a aquellas que no pudieran darse a entender por escrito.

¹³ Cabe aclarar que el Código de Comercio fue aprobado por la ley 15 de 1862. Ambos, el Civil y el Comercial, fueron unificados en la reforma constitucional realizada en el año 1994. En el año 2015, se efectuó una reforma y se sancionó el Nuevo Código Civil y Comercial.

permanente o prolongada de suficiente gravedad, puede resultar en un daño a su persona o a sus bienes, un juez puede restringir su capacidad (artículo 32).

La sentencia de incapacidad contiene el dictamen de un equipo interdisciplinario que pronuncia, entre otros aspectos, el diagnóstico y los recursos personales, familiares y sociales existentes, y la propuesta de un régimen que garantice la protección, asistencia y promoción de la mayor autonomía posible (artículo 37). Asimismo, debe especificar la extensión y alcance de la restricción y las funciones y actos que se encuentran limitados, procurando que la afectación de la autonomía personal sea la menor posible (artículo 38). En correlación a ello, el juez determina qué actos y funciones requieren la asistencia de uno o varios apoyos, y cuáles la representación de un curador (artículo 34). El Código define a los apoyos como cualquier medida de carácter judicial o extrajudicial que facilite a la persona la toma de decisiones, la administración de sus bienes y la celebración de actos jurídicos en general, y enuncia que éstos deben promover la autonomía, facilitar la comunicación y la comprensión y favorecer decisiones que respondan a las preferencias de la persona protegida (artículo 43). No obstante, y a modo excepcional, cuando la persona se encuentra imposibilitada de interactuar con el entorno o expresar su voluntad, y el sistema de apoyos resulte ineficaz, el juez puede designar un curador. La primera se encuentra asociada a la capacidad jurídica restringida, la segunda, a la incapacidad.

199

Según diversos estudios (Sorgi Rosenthal, 2017; Urbina, 2018), al incorporar el modelo de apoyos para la toma de decisiones en detrimento de una estrategia sustitutiva de la voluntad de la persona, estas reformas atienden a los lineamientos sobre la autonomía presentes en la Convención. Sin embargo, éstas cuentan con numerosas imprecisiones y tensiones conceptuales implícitas sobre su implementación.

La Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), en sus objeciones al acceso a la justicia propuesto en las reformas del Código Civil, sugiere que el “cambio terminológico que reemplaza ‘incapaces de ejercicio’ por ‘capacidad restringida de ejercicio’ es simplemente eso: una modificación en la etiqueta,

manteniéndose los efectos” (REDI, 2013, p. 4). También propone que se modifique el contenido y el procedimiento, ya que la regulación conjunta de las figuras de apoyo y curatela resulta contradictoria: el acceso a la primera constituye un derecho enmarcado en los lineamientos de la Convención, mientras que el acceso a la segunda implica un proceso inquisitivo que requiere de restricciones y derecho de defensa enmarcado en un procedimiento clásico de incapacidad. Por otro lado, se ha detectado que algunas sentencias poseen imprecisiones en la determinación de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica y que replican aspectos del modelo tutelar, al combinar la designación de curadores y apoyos en una misma persona para diferentes funciones o unificar la función de representación y apoyo en la figura del curador (Iglesias Frecha, 2019).

Uno de los argumentos centrales para negar la libertad de decisión constituye el presunto peligro que representan para sí y para los demás –tal como lo anuncia el Código Civil–. Al respecto, vale recuperar el planteo de Daniel Wilker (2010) según el cual cualquier persona puede implicar riesgos o peligros para sus intereses y, a pesar de ello, cuentan con la libertad de tomar sus propias decisiones. Entonces, más que en el peligro o la amenaza, la justificación de la restricción recae exclusivamente en la discapacidad mental. En una línea similar, de acuerdo a REDI (2013), estas cuestiones derivan de la permanencia del binomio capacidad/incapacidad, por lo que proponen establecer la regulación del sistema de apoyos para la toma de decisiones autónomas en ejercicio de la capacidad jurídica y eliminar definitivamente la figura de curatela y los sistemas sustitutivos de la decisión.

Según la teoría de Axel Honneth (1997), un sujeto reconocido jurídicamente puede pensarse como una persona que, comparte con otras personas facultades que la hacen capaz de participar en la formación discursiva de la voluntad; y, a la vez, puede referirse a sí misma positiva y moralmente responsable. La contracara de este proceso consiste en el menosprecio que resulta en exclusión social por desposesión de derechos, donde la persona ve limitada su autonomía personal y deja de ser reconocida como alguien capaz de formar juicios morales. Para José Añón (2009), la igualdad en derechos supone “gozar igualmente, por parte de los ciudadanos, de algunos derechos fundamentales constitucionalmente garantizados” (p. 296).

Complementando esta lectura con los aportes de Frances Olsen (2009), se observa que la igualdad en derechos no se reduce a la identidad o la homogeneidad, sino que contiene elementos diferenciadores. El concepto de discriminación jurídica, sobre el cual reflexionan ambos autores, refleja cómo ciertas desigualdades producen efectos de exclusión. Sostener leyes que implícita o explícitamente reglamentan criterios para limitar la capacidad jurídica de las personas y su pleno acceso a derechos, constituye un acto discriminatorio o, en términos de Honneth, una situación de menosprecio que se traduce en inferioridad jurídica: al negarle a alguien un derecho, se declara que no se lo considera responsable moralmente como a los demás miembros de la sociedad.

7. Conclusiones

Esta investigación se propuso examinar la evolución del marco legal sobre discapacidad en Argentina entre 1981 y 2023, poniendo de relieve sus tensiones, contradicciones y ambigüedades. El conjunto de normativas analizadas, indisociables del contexto social, político y económico –tanto a nivel nacional como internacional– configuran un doble proceso en el cual se reproduce la opresión, las desigualdades y la exclusión de las PCD, al tiempo que se impulsan iniciativas que buscan la incorporación progresiva de lineamientos en materia de derechos humanos.

El corpus de leyes, decretos y resoluciones examinado refiere a la definición y certificación de la discapacidad, a los servicios, prestaciones e instituciones específicas para esta población y a la posibilidad de declarar la incapacidad jurídica o capacidad restringida. Aunque se trata de un recorte que no agota la complejidad del tema, este recorrido por la normativa resulta útil para reflexionar sobre el modo en que las PCD son reconocidas en y ante la ley y para identificar desafíos que persisten en la garantía de sus derechos.

En principio, al indagar en la injerencia de los modelos interpretativos, se señala la preeminencia del Modelo Rehabilitador en las normativas a lo largo del tiempo: en la ley 22.431 se observa que para poder establecer la equivalencia con el resto de la población, las PCD deben rehabilitarse y desarrollar capacidades y neutralizar la

desventaja que provoca la discapacidad para desempeñar en la comunidad roles semejantes a los que ejercen las personas normales. Cuando delimita los criterios que el Estado debe emplear para clasificar a la población y certificar a la discapacidad, impera un fuerte sesgo biomédico que se inscribe en la centralidad de la deficiencia y la patología, nombrada de acuerdo a códigos de enfermedad, aislada y focalizada en el individuo y que no considera los aspectos sociales que la constituyen. Esta perspectiva se mantiene en las posteriores leyes 24.901 y 23.660, que regulan las prestaciones y servicios que deben ser brindados por las obras sociales a las PCD, focalizándose en el campo de la salud. Aunque la ley 26.378 incorpora la Convención en el marco legal y su correlativa definición de la discapacidad, aún no desplaza el encuadre rehabilitador tanto para la definición de discapacidad, los criterios de su certificación y los lineamientos de gestión de servicios y prestaciones. En suma, luego del relevamiento efectuado es posible afirmar que el Modelo Rehabilitador, aunque relativamente matizado por el Biopsicosocial y el de Derechos Humanos, predomina en el corpus que determina las necesidades y demandas de las PCD reconocidas y consideradas legítimas, las que luego se traducen en derechos.

Por otro lado, dentro de la normativa se abordó un conjunto de leyes y decretos que refiere a la gestión de prestaciones y servicios para PCD. Al respecto cabe destacar que, pese a la notoriedad de la mención de la independencia y el auto-valimiento de las personas y la incorporación de las clasificaciones del Modelo Biopsicosocial, continúa definiéndose a la discapacidad en términos de déficit centrado en el individuo. Así, la normativa refuerza la interpretación de que el campo de la salud es el ámbito al que le corresponde atender las necesidades de las PCD; por tanto, establece un recorrido institucional en el cual predomina la mirada rehabilitadora con foco en lo terapéutico asistencial que no contempla la relevancia de otras áreas de la vida.

Finalmente, al rastrear el sentido transversal que la autonomía adquiere en las normativas analizadas se constató que es preponderante su asociación con la capacidad de juicio y el auto-valimiento, donde aún persiste la posibilidad de declarar la incapacidad jurídica, ocasionando una situación de desventaja para las

PCD. En ese marco, las formas de definir la capacidad y la discapacidad, en lugar de tender a la modificación del orden social que genera desigualdad y opresión, terminan profundizando la segmentación entre grupos, las atribuciones estigmatizantes, el menosprecio y la exclusión.

¿Cómo se cita este artículo?

PALERMO, M. C. (2025). Modelos interpretativos de la discapacidad y formas de autonomía de las personas con discapacidad en la normativa nacional argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, (31), 172-213. [link]

Referencias bibliográficas

Acuña, C. H. y Bulit Goñi, L. (Comps.). (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina*. Siglo Veintiuno.

Albrecht, G., Seelman, K. y Bury, M. (2001). *Handbook of Disability Studies*. Sage.

Almeida, M. E. y Angelino, M. A. (Comps.). (2012). *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*. Universidad Nacional de Entre Ríos.

Añón, M. J. (2009). Igualdad, diferencia, discriminación. En R. Ávila Santamaría, J. Salgado y L. Valladares (Eds.), *El género en el derecho. Ensayos críticos*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Bregain, G. (2012). Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974). En L. Pantano (Comp.), *Discapacidad e investigación. Aportes desde la práctica*. EDUCA.

Chudnovsky, M. y Potenza Dal Masetto, F. (2010). Luces y sombras de las organizaciones sociales y su relación con el Estado. En C. Acuña y L. Bulit Goñi (Comps.), *Políticas sobre discapacidad en Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos*. Siglo Veintiuno.

Danel, P. M. (2019). Discapacidad y matriz colonial: el caso de las políticas públicas de discapacidad en Argentina. En A. Yarza de los Ríos, L. M. Sosa y B. Pérez Ramírez (Coords.), *Estudios críticos en discapacidad. Una polifonía desde América Latina*. CLACSO.

Dell'Anno, A., Corbacho, M. y Serrat, M. (Comps.). (2004). *Alternativas de la diversidad social: las personas con discapacidad*. Editorial Espacio.

Dell'Anno, A. (2012). Perspectivas Sociales de la Discapacidad. En M. A. Angelino y M. E. Almeida (Comps.), *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina* (pp. 11-26). Universidad Nacional de Entre Ríos.

Egea García, C. y Sarabia Sánchez, A. (2005). Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*.
http://sid.usal.es/idocs/F8/ART6594/clasificacion_oms.pdf

Fara, L. (2010). Análisis de la normativa nacional orientada a las personas con discapacidad. En C. H. Acuña y L. G. Bulit Goñi, (Comps.), *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina* (pp. 73-124). Siglo Veintiuno.

Ferrante, C. (2008). Cuerpo, discapacidad y posición social: una aproximación indicativa al hábitus de la discapacidad en Argentina. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 2(1), 173-185.
<http://www.intersticios.es/article/view/2352/1898>

Ferrante, C. (2009). Cuerpo, discapacidad y violencia simbólica: un acercamiento a la experiencia de la discapacidad motriz como relación de dominación encarnada. *Boletín Onteaiken*, (8), 17-34. <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin8/1-2.pdf>

Ferrante, C. (2012). El campo del deporte adaptado como escuela de moralidad: "lo importante es no ser rengo de la cabeza". Sobre la experiencia de la discapacidad motriz adquirida a partir de la práctica deportiva en un contexto neo-colonial y dependiente. En M. E. Almeida M. A. y Angelino (Comps.), *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina* (pp. 99-106). Universidad Nacional de Entre Ríos.

Ferrante, C. (2013). Cuerpo, deporte y discapacidad motriz en la Ciudad de Buenos Aires. Tensiones entre la reproducción y el cuestionamiento a la dominación. *Revista Española de Discapacidad*, 1(1), 159-178.

Ferrante, C. (2015). Política de los cuerpos, discapacidad y capitalismo en América Latina. La vigencia de la tragedia médica personal. *Revista Inclusiones*, 33 – 53.
https://www.researchgate.net/publication/292145216_Políticas_de_los_cuerpos_discapacidad_y_capitalismo_en_America_Latina_La_vigencia_de_la_tragedia_medica_personal

Ferreira, M. y Rodríguez Caamaño, M. (2006). Sociología de la discapacidad: una propuesta teórica crítica. *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 13(1), 243-249.
<http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA0606120243A>

Goodley, D. (2017). *Disability studies: an interdisciplinary introduction*. SAGE.

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.

Iglesias Frecha, J. M. (2019). Capacidad jurídica y acceso a la justicia de las personas con discapacidad en Argentina. *Revista Española de Discapacidad*, 7(2), 79-101.
<https://doi.org/10.5569/2340-5104.07.02.05>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2018). *Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad. Resultados definitivos*.
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf

Menéndez, E. (1988). *Modelo médico hegemónico y atención primaria*. II Jornadas de Atención Primaria de la Salud. Buenos Aires, Argentina.
https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/816_rol_psicologo/material/unidad2/obligatoria/modelo_medico.pdf

Menéndez, E. (1998). Modelo médico hegemónico: reproducción técnica y cultural. *Natura Medicatrix*, (51), 17-22.

Menéndez, E. (2005). El modelo médico y la salud de los trabajadores. *Salud colectiva*, 1(1), 9- 32.

Míguez Passada, M. N. (2014). Discapacidad como construcción social en Francia y Uruguay. *Revista Chilena de Terapia Ocupacional*, 14(2), 61 – 70.

Oliver, M. (1990). *The individual and social models of disability*. Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians.
<https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Oliver-in-soc-dis.pdf>

Oliver, M. (1998). ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? En L. Barton (Comp.), *Discapacidad y sociedad* (pp. 34-58). Morata.

Oliver, M. (2008). Políticas sociales y discapacidad. Algunas consideraciones teóricas. En L. Barton (Comp.), *Superar las barreras de la discapacidad*. Morata.

Oliver, M. y Barnes, C. (2012). *The new politics of disablement*. Palgrave Macmillan.

Olsen, F. (2009). El sexo del derecho. En R. Ávila Santamaría, J. Salgado y L. Valladares (Eds.), *El género en el derecho. Ensayos críticos*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Organización Mundial de la Salud. (1992). *Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud*. CIE-10.
<https://ais.paho.org/classifications/chapters/pdf/volume1.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (1999). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*.
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/dpbe19992c.htm>

Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. CIF.
https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/crpd_SP.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Observación general N° 1 (2014)*.
<http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observaci%C3%B3n-1-Art%C3%ADculo-12-Capacidad-jur%C3%ADdica.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Observación general N° 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*.
<https://docs.un.org/es/CRPD/C/GC/5>

Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Observación general N° 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*. <https://docs.un.org/es/CRPD/C/GC/6>

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cermi.

Palermo, M. C. (2018). *La construcción de sentidos en torno a la discapacidad en las prácticas cotidianas de profesores en una Colonia Municipal Especial (Conurbano Norte, Provincia de Buenos Aires)* (Tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2013). Proyecto de Reforma y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. REDI.

Rodríguez, M. (2012). *Tramas de la prostitución y la trata con fines de explotación sexual. Documento de trabajo* (Documentos de trabajo N° 84). CIEPP.

Rosato, A. y Angelino, A. (2009a). El papel de la ideología de la normalidad en la producción de discapacidad. *Ciencia, docencia y tecnología*, 20(39), 87–105.

Rosato, A. y Angelino, A. (Coords.) (2009b). *Discapacidad e ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit*. Noveduc.

Seda, J. (2017). *Discapacidad y derechos. Impacto de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Jusbaire.

Shakespeare, T. (2006). The social model of disability. En L. J. Davis (Ed.), *Disability Studies Reader* (pp. 197-205). Routledge.

Sociedad Argentina de Pediatría. (2022). *Dificultades en el pago y cobertura de las prestaciones de discapacidad: sus consecuencias*. SAP.

Sorgi Rosenthal, M. (2017). Capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el código civil y comercial. *Derechos en Acción*, (4).
<https://doi.org/10.24215/25251678e058>

Union of the Physically Impaired Against Segregation. (1974). *Policy Statement*. UPIAS.
<https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/UPIAS-UPIAS.pdf>

Urbina, P. A. (2018). Los sistemas de apoyo como facilitadores del ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. *Revista Código Civil y Comercial*, (44). AR/DOC/1210/2018.

Vallejos, I. (2012). Entre focalización y universalidad de las políticas en discapacidad: el enfoque de derechos. En M. E. Almeida y M. A. Angelino (Comps.), *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina* (pp. 201-209). Universidad Nacional de Entre Ríos.

Venturiello, M. P. (2016). *La trama social de la discapacidad. Cuerpo, redes familiares y vida cotidiana*. Biblos.

Venturiello, M. P., Palermo, M. C. y Tiseyra, M. V. (2021). La discapacidad bajo sospecha: políticas públicas en discapacidad en la Argentina durante el período 2016-2019. *Revista Argentina de Sociología*, 16(27) 28-44.

Wilker, D. (2010). Cognitive disability, paternalism, and the global burden of disease. En E. Feder Kittay y L. Carlson (Eds.), *Cognitive disability and its challenge to moral philosophy*. (pp. 183-199). Blackwell.

Yarza de los Ríos, A., Angelino, A., Ferrante, C., Almeida, M. E. y Míguez Passada, M. N. (2019). Ideología de la normalidad: un concepto para comprender la discapacidad desde América Latina. En A. Yarza de los Ríos, L. M. Sosa y B. Pérez Ramirez (Coords.), *Estudios críticos en discapacidad. Una polifonía desde América Latina*. CLACSO.

Leyes consultadas:

Ley 15. Código Nacional de Comercio. 10 de septiembre de 1862. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=48527>

Ley 340. Código Civil. 25 de septiembre de 1869. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=109481>

Ley N° 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. 16 de marzo de 1981. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=20620>

Ley N° 24.147. Talleres protegidos de producción. Habilitación, registro, funcionamiento, financiamiento y supervisión. Régimen laboral especial. Régimen especial de jubilaciones y pensiones. 29 de septiembre de 1992. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/545/norma.htm>

Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad. 5 de noviembre de 1997. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47677/norma.htm>

Ley 25.504. Modificación de la ley 22.431 Ministerio de Salud de la Nación expedirá el Certificado Único de Discapacidad. 14 de noviembre de 2001. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70726/norma.htm>

Ley 26.378. Convenciones. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo. 21 de mayo de 2008. Argentina.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/141317/texto>

Ley 26.994. Código Civil y Comercial de la Nación. 1 de octubre de 2014. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=235975>

Ley 27.044. Jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 9 de noviembre de 2014. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239860/norma.htm>

Ley 27.711. Certificado Único de Discapacidad. 2 de mayo de 2023. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=382944>

Decretos consultados:

Decreto 489/83. Sistema de protección integral de los discapacitados. Reglamentación de la ley 22.431. 1 de marzo de 1983. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37435/norma.htm>

Decreto 1193/98. Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad. Reglamentación de la Ley N° 24.901. 8 de octubre de 1998. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/53566/norma.htm>

Decreto DNU 698/2017. Agencia Nacional de Discapacidad e Instituto Nacional de las Mujeres. Creación. 5 de septiembre de 2017. Argentina.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=279040>

Códigos consultados:

Código Civil y Comercial de la Nación. (2015). Argentina

Resoluciones consultadas:

Resolución 428/1999. Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad. Normativa General. Niveles de atención y tratamiento. 23 de junio de 1999. Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62835>

Resolución 47/2001. Normas de Categorización de Establecimientos y Servicios de Rehabilitación. 15 de enero de 2001. Argentina.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65879/norma.htm>

Resolución 1328/2006. Marco Básico de Organización y Funcionamiento de Prestaciones y Establecimientos de Atención a Personas con Discapacidad. 11 de septiembre de 2006.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do;jsessionid=EF067AC131157F4FCE72D83E89E694A8?modo=1&id=305330>

Resolución 2/2013. Sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad. Normas de procedimiento de categorización de prestadores de servicios de atención a personas con discapacidad. 30 de enero de 2013. Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2-2013-208471>

211