

# El proyecto PISAC COVID 19 0000014 “Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes”

31

## Agustín Salvia

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social. Universidad Católica Argentina, Observatorio de la Deuda Social Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
agustin\_salvia@uca.edu.ar

Laboratorio

## Sobre el objeto de estudio, su contexto y preocupaciones

La expansión planetaria de la pandemia por COVID19 a partir de diciembre de 2019, ha impuesto una nueva realidad socioeconómica de consecuencias aún desconocidas. La rápida velocidad de los contagios y la alta letalidad de la enfermedad obligó a la mayoría de los gobiernos del mundo a tomar inéditas medidas de prevención y aislamiento. Estas medidas permitieron disminuir los contagios, evitar el colapso de los sistemas sanitarios y preservar vidas.

Sin embargo, al mismo tiempo el confinamiento de gran parte de la población mundial paralizó la actividad económica generando una contracción que se estima como la más severa desde la Gran Depresión (CEPAL, 2021; Banco Mundial, 2021b; OIT, 2020). Ahora bien, a dos años de la irrupción de la enfermedad, gracias al esfuerzo económico, científico, político y social internacional, siendo la propia sociedad humana su principal protagonista, la pandemia ha ido cediendo terreno, y la recuperación económica parece estar en marcha en todo el mundo (Banco Mundial, 2021a).

En este contexto, el devenir de la sociedad argentina no es una excepción. Las medidas de aislamiento obligatorio, en el marco de la emergencia sanitaria, tuvieron un fuerte impacto regresivo tanto a nivel socio-productivo, como sobre las instituciones que regulan los procesos de acumulación, asignación de empleos y distribución del ingreso. Y si bien la actual recuperación parece

adoptar un ritmo acelerado, se hace evidente que las pobreza y las desigualdades estructurales de nuestro sistema social, problemas que eran previos a la pandemia, no sólo no han mejorado, sino que parecen haberse agravado (Salvia, Bonfiglio y Robles, 2021; Salvia, Donza y Poy, 2021; Alfageme, Poy y Salvia, 2021).

Establecer los alcances presentes y futuros sobre la dinámica económica, laboral, social y de construcción simbólica que tuvo y tiene la crisis creada por el escenario COVID19 es un tema urgente e insoslayable para la agenda de las ciencias sociales, tanto en la Argentina como a nivel mundial. Su valor social está dado por el interés público que le demanda a los Estados soluciones y respuestas perentorias, tanto inmediatas como de alcance estratégico frente a la falta de un horizonte predecible de desarrollo sostenible.

La evidencia empírica acumulada hasta ahora indica que el proceso político-económico generado por la pandemia COVID19 introdujo en la sociedad argentina alteraciones de alto impacto regresivo generalizado en materia económica, regional, laboral y social. No menos importante es tener en cuenta que la pandemia irrumpió luego de dos años previos de estanflación, de una década de estancamiento estructural y casi medio siglo de un subdesarrollo crónico y fallidas soluciones políticas. Un pobre devenir histórico cuyo esclarecimiento sigue siendo objeto de disputa ideológica.

En este proyecto se sostiene la tesis de que el escenario de pandemia tuvo un efecto diferenciado al interior de la estructura socio-ocupacional en tanto se produce en un régimen social de acumulación atravesado por heterogeneidades estructurales persistentes en materia productiva y procesos de segmentación productiva y laboral que distintas fases de crecimiento, modelos político-económicos y escenarios internacionales no han podido revertir en el actual contexto de globalización a escala internacional. Pero estos procesos habrían tenido un impacto diferente tanto a nivel sectorial, como en las distintas regiones del país, e, incluso, en términos sociales y de género.

En este marco, se hace fundamental disponer tanto de un diagnóstico acertado como de una interpretación correcta de la naturaleza y los alcances de la crisis preCOVID-posCOVID, sin perder de vista las persistentes desigualdades sectoriales, regionales, sociales, a nivel de género y político-culturales que atraviesan a la sociedad argentina. Este conocimiento es un dispositivo necesario para brindar calidad al debate democrático acerca de las eventuales soluciones a estos desafíos, fundando los mismos en evidencias no en sesgos ideológicos sino en evidencias sociales. Estamos convencidos que sólo este accionar permitirá iluminar las conciencias, aprender de los errores y definir las mejores políticas públicas correctivas posibles.

El subdesarrollo estructural en nuestro país es persistente; y sus causas complejas no fueron generadas por este gobierno, ni por el gobierno anterior, ni el anterior del anterior, ni mucho menos son el resultado del COVID19.

Según esta perspectiva, el riesgo más probable es que los efectos regresivos generados por la pandemia no sean un resultado transitorio indeseado, sino que sea un nuevo hito acumulativo en la matriz de exclusión y desigualdad estructural del sistema social argentino.

Esta preocupación se inscribe en una tradición que retoma y actualiza los postulados estructuralistas que predicen la reproducción ampliada de desigualdades sociales y regionales en sociedades como la nuestra, en particular, frente a los modelos de acumulación-crisis dependientes de las condiciones o factores internacionales (CEPAL, 2011, 2014; Salvia, 2012; Piovani y Salvia, 2018).

### **Sobre los cometidos y alcances de estudio**

En efecto, el mayor riesgo es que los efectos de empobrecimiento y desigualdad generados por la pandemia no sean un efecto transitorio, sino que se convierta en un nuevo componente estructural del sistema social. Detener, aminorar y/o revertir las consecuencias regresivas del escenario COVID19-PosCOVID19, a través de políticas orientadas a potenciar un nuevo patrón de desarrollo socio-productivo sostenible, constituye no sólo una tarea posible y prioritaria, sino también urgente e impostergable, debiendo ello involucrar tanto al Estado como a los diferentes actores políticos, económicos y sociales. Pero para que dicho diálogo se funde en criterios objetivos fundados en evidencias, es fundamental la contribución científico-técnica de las ciencias sociales.

Justamente, este es el principal cometido del proyecto de investigación denominado “Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en la Argentina COVID-Poscovid-19”, llevado adelante en el marco de la convocatoria hecha el Programa de Investigación de la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), junto con la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Agencia I+D+i)<sup>1</sup>. Este objeto de estudio se ubica en el eje temático:

---

1. Este proyecto se viene desarrollando bajo la dirección de la Dra. Leticia Muñiz Terra de la Universidad Nacional de La Plata y cuenta con la participación de otros 18 equipos de investigación. Los nodos participantes son la Universidad Nacional de Mar del Plata (IR: Gabriela Gómez Rojas), Universidad Nacional de Rosario (IR: Oscar Madoery), la Universidad Nacional de Santiago del Estero (IR: Carlos Zurita), la Universidad Nacional de Jujuy (IR: Laura Golovanevsky), la Universidad Nacional de Catamarca (IR: Gladys del Valle Rosales), la Universidad Nacional del Nordeste (IR: Mario Villegas), la Universidad Nacional de Cuyo (IR: María E. Martín), la Universidad Nacional de San Juan (IR: Víctor Algañaraz), la Universidad Nacional de San Luis (IR: Jorge Olguín), la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (IR: Daniel Schinelli), la Fundación UOCRA (IR: Pablo Granovsky), la Universidad de Buenos Aires (IR: Jéssica Pla), la Universidad Católica Argentina (IR: Agustín Salvia), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (IR: Johanna Maldovan), la Universidad Nacional de Tres de Febrero (IR: Miguel Oliva), la Universidad Nacional de La Matanza (IR: Gabriela Pontoni), la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (IR: Paula Abal Medina) y la Fundación Observatorio Pyme (IR: Vicente Donato)

*Transformaciones del mundo del trabajo y perspectivas sobre la desigualdad*, que implica abordar de manera central los problemas vinculados a la agudización y reconfiguración de las desigualdades sociales bajo el escenario COVID19, especialmente el impacto en las desigualdades económicas a nivel de la estructura social del trabajo.

El objetivo principal de la investigación es formular una línea de enseñanzas y propuestas programáticas capaces de potenciar estrategias de política económica, laboral y social orientadas a promover un desarrollo equilibrado y sustentable con inclusión social. Ahora bien, para tal efecto, se aborda el estudio sistemático de los modos, mecanismos y alcances en que el ciclo COVID19-PosCOVID19 ha impactado en la estructura social del trabajo productivo y reproductivo y en los procesos de movilidad social -a nivel sectorial, regional y de género-, y, en qué medida las políticas de protección social y/o empleo -e incluso las estrategias familiares o comunitarias de subsistencia- encaradas frente a la crisis -así como la eventual recuperación de la economía- han estado o estarán en condiciones de contener, retraer y/o revertir la predecible configuración de patrones regresivos de desigualdad socioeconómica en la Argentina.

Pero dado este cometido, el estudio no puede realizarse desde un enfoque meramente descriptivo, sino fundamentalmente explicativo-comprensivo, a la vez que interdisciplinario, lo cual implica poner en vigencia un esfuerzo de investigación multidimensional en diferentes niveles o dimensiones articuladas de análisis. A los fines de que se comprenda el modo en que este criterio de interdisciplinariedad se tradujo en una estrategia metodológica multidimensional, se presenta a continuación una breve descripción de las líneas de investigación. Es importante tener en cuenta que la perspectiva de género es transversal a las diferentes dimensiones, abordando cuestiones vinculadas en los diferentes niveles, en clave a los particulares efectos del escenario de pandemia, tanto sobre el trabajo productivo como doméstico, comunitario y de cuidados a cargo de las mujeres.

1- La dimensión macrosocial se vinculó al análisis de la dinámica macroeconómica y socio-productiva previa, así como a los impactos económico-ocupacionales y sociales generados por la crisis COVID19 a escala agregada (nacional-regional-local). En este marco se hizo hincapié en el contexto internacional-regional, el papel que han desempeñado y desempeñan las políticas nacionales-regionales, la economía política subyacente y las instituciones que median en la reproducción social como factores de exclusión y desigualdad social de estructural. En este marco, se avanza en el diseño de marcos normativos, programáticos y políticas específicas útiles para enfrentar los efectos de socioeconómicos y socio-ocupacionales de las crisis preCOVID19-COVID19-posCOVID19.

2- La dimensión meso social está relacionada con los cambios ocurridos

en el contexto COVID19 a escala urbana-nacional y urbano-regional-local en materia de indicadores de actividad, empleo, desempleo, precariedad laboral, exclusión social, informalidad, trabajo reproductivo y de cuidados no remunerado, pobreza y movilidad social, etc. (2010-2020-20121 y PANEL 2019-2020-2021), así como la evaluación del impacto de las políticas-programas laborales de protección compensatoria aplicados por el Estado (2010-2020-2021 y PANEL 2019-2020-2021). En este marco, se abordaron análisis sincrónicos comparados y diacrónicos controlados (muestra PANEL 2019-2020-2021), a partir de bases de datos que estarán disponibles (ODSA-UCA y EPH-INDEC) con amplia representación temática y/o poblacional.

3- La dimensión micro social, está orientada al estudio comparado a nivel nacional-regional-local de situaciones y trayectorias sociolaborales para grupos o segmentos ocupacionales en sectores específicos de cada región, así como también los trayectos dominantes de movilidad social, estrategias familiares de reproducción y efectos de inclusión-exclusión social generados por la crisis COVID19 en la Argentina. En este marco, se tomaron muestras teóricas de casos que fueron relevados, analizados y comparados bajo una misma matriz teórico-metodológica común, al tiempo que se pusieron en comparación sus especificidades socio-ocupacionales, sectoriales y regionales.

4- La dimensión territorial-regional, orientada a incorporar el enfoque territorial, busca dar cuenta de la diversidad de senderos a través de los cuales los grupos, las comunidades, los actores y los gobiernos expresan sus modos de relación, de reproducción y de regulación social, en un territorio determinado, como una ciudad, un espacio rural, periurbano o un área metropolitana. La mirada desde y hacia los territorios sobre el impacto -tanto inmediato como estructural- de la crisis COVID19, no sólo permitirá examinar procesos sociales singulares, sino que también permitirá evaluar el efecto desigual y variado que han tenido y tienen las políticas económicas, social y laborales, destacando de esta manera la importancia de políticas PosCOVID19 que pongan foco en la diversidad de territorios-regiones que conforman nuestro país.

En este marco, el proceso de investigación avanza -acompañando a los cambios que experimentan la realidad histórica objeto de estudio- dando cuenta de los factores, mecanismos y efectos asociados al impacto desigual sobre la estructura socio-ocupacional y reproductiva, y el patrón de reproducción social que ha introducido el nuevo escenario de crisis PreCOVID19-PosCOVID19 -en clave tanto nacional como urbano-regional y/o sectorial- en materia de: exclusión de fuerza de trabajo, informalidad económica, marginalidad social, desigualdad distributiva, estrategias y trayectorias laborales productivas y movilidad social.

## **Sobre lo que sabemos de la dinámica actual**

Por una parte, las condiciones de estancamiento y la crisis de deuda en que se encontraba el sistema económico argentino en diciembre de 2019, con efectos altamente corrosivos a nivel sociolaboral, forma parte sin duda del diagnóstico de la situación actual. Ahora bien, también, la persistente vigencia de un modelo capitalista de mercado basado en un crecimiento desequilibrado, desigual y combinado constituye un marco clave fundamental, tanto para describir como para comprender el impacto, el alcance, la dinámica y las perspectivas del proceso PreCOVID19-PosCOVID19 en materia de estructura productiva y socio-ocupacional.

El hecho de que actualmente más el 60% de la fuerza de trabajo de nuestro país esté desocupada, desalentada o tenga un trabajo precario, cuando no de indigencia, o que más del 40% de la población viva en hogares pobres multidimensionales, y que además, tres de cada diez niños sufran algún tipo de inseguridad alimentaria (un 15% en forma severa), y que para compensar todo esto, aunque sin solucionarlo, el 53% de la población reciba en su hogar asistencia social, constituyen evidencias ciertas, no de un desastre natural, sino de un subdesarrollo acumulativo. La reconstrucción de una serie de pobreza con una misma metodología usando datos del INDEC, muestra que las tasas actuales de indigencia y de pobreza (10,7% y 40,6%) son similares a los años posteriores a la crisis de fin de siglo, alrededor de 2005. Sin embargo, en términos absolutos hay actualmente 15% más de personas pobres: 17 millones de personas.

En realidad, el país viene despeñándose desde hace más de medio siglo, y aunque ahora pareciera que estamos tocando fondo, pero en clave histórica, los sistemas sociales siempre pueden estar peor. En todo este tiempo se pusieron en juego variados dispositivos políticos e ideológicos, con resultados esencialmente fallidos en materia de desarrollo sostenible. Dadas las disputas de intereses en juego, nuestro sistema no sólo no logra generar los ingresos necesarios para garantizar la reproducción social simple, sino que debe consumir activos valiosos para no entrar en colapso.

Ahora bien, es cierto que la catástrofe podría haber sido peor si no hubiese sido por los excedentes del sector externo o por los sistemas de protección social. En este marco, a pesar de la incipiente reactivación, lo cierto es que no hay mucho para festejar. Un 40% de pobres es apenas la fiebre en el termómetro. Por debajo de ese indicador discurre el fracaso cotidiano del esfuerzo de millones de personas. La inseguridad alimentaria, el hacinamiento, el desempleo, la precariedad, o peor aún, la inactividad forzada, la inseguridad, el ingreso que no alcanza ni siquiera para vivir al día, las deudas impagas, la ignorancia sin escuelas, la enfermedad sin salud, la depresión, la ansiedad, el sentimiento de fracaso, la falta de horizonte, y podríamos seguir... son algunas de las mani-

festaciones de una pobreza crónica que se está devorando la capacidad futura de agencia de una gran parte de la infancia.

Pero no sólo la pobreza describe nuestro problema, sino también la desigualdad, la cual se expresa en crecientes brechas en la calidad de vida, el hábitat, el acceso a agua, energía, servicios de saneamiento o a una vivienda digna. La segmentación social también opera sobre servicios como educación, salud, protección social y seguridad ciudadana. La calidad y la expectativa de vida de los habitantes varía tanto en función de su nivel socioeconómico como de su lugar de residencia. Estas inequidades estructurales afectan los consensos ciudadanos e imponen mayores desafíos a cualquier ingeniería social.

Si bien las proyecciones econométricas tienden a errar, logran muchas veces ser ilustrativas de problemas complejos. Según un ejercicio sobre la proyección de pobreza futura bajo diferentes escenarios, manteniendo los parámetros económicos prepandemia en materia de elasticidad empleo/producto, salario real y distribución del ingreso, a una tasa promedio de 2% anual tardaríamos 20 años para alcanzar el piso de 25% de pobreza registrado en 2011 o 2017, bajo la influencia de burbujas de consumo de adversas derivaciones.

De esta manera, el escenario socioeconómico COVID19 deja a la sociedad argentina con un mayor empobrecimiento general y con mayor desigualdad estructural. Al mismo tiempo, si bien la pobreza extrema no se ha agravado como en anteriores crisis -dado un piso más extendido de protección social a cargo del Estado-, la precarización del trabajo y sus efectos de exclusión y desigualdad social en diferentes ámbitos: origen social, género, generaciones, regiones-, no sólo son más profundas y estructurales si no median cambios importantes en materia de política económico-social y de desarrollo regional.

En este marco, los agentes locales con más poder buscan no perder sus ventajas o, incluso, concentrar privilegios, y generalmente lo logran. Pero tampoco ellos son los responsables de este derrotero, casi único en el planeta. El resultado es un empobrecimiento estructural que nos deja con cada nuevo ciclo en condiciones más débiles para recuperarnos del daño acumulado. El sistema político no parece tomar conciencia de este brutal empobrecimiento general, creciente y acumulativo tiene causas estructurales. Si lo hubiesen hecho, las agendas políticas -de unos u otros, a cada lado de la grieta- tendrían otras prioridades. La construcción de un diálogo político abierto, la convocatoria a discutir reformas estructurales, la inclusión como política de Estado del campo científico y de expertos en la búsqueda de soluciones, la ampliación de la participación ciudadana a través de sistemas de consulta democrática, podrían ser algunos de los mojones que permitirían comenzar a revertir la caída.

Ese proceso no se detiene neutralizando, reprimiendo ni marginando a los sujetos que demandan el derecho a la inclusión, sino multiplicando y distribuyendo de manera equitativa las capacidades de desarrollo humano y de integración social. La superación de la crisis requiere un horizonte de mayor

crecimiento, con mejor distribución. Encontrar la salida al problema exige no equivocarse el diagnóstico acerca de por qué estamos donde estamos y coordinar acciones para construir de manera inteligente y colectiva las soluciones. Todas tareas que corresponden de manera indelegable al campo todavía inimputable de la política y sus devaluados liderazgos.

### **Sobre la dinámica de acumulación y reproducción social**

Desde la perspectiva estructuralista predominante en esta investigación, cabe esperar una estrecha relación entre la dinámica de acumulación, los procesos de reproducción social, la formación de excedentes absolutos de población y la reproducción de una “economía de la pobreza” atravesada por su marginalidad económica. En este marco, bajo un modelo de acumulación capitalista periférico, sometido a un contexto de la globalización, la pobreza económica y la desigualdad social sean una función de la capacidad de inversión y generación de empleos plenos del sector moderno, pero también de las más o menos elásticas capacidades de autogeneración de trabajos que ofrezca el sector informal urbano –tradicional o de subsistencia-. De esta manera, este proyecto recupera una amplia literatura de antecedentes de investigación que ha abordado el modo de funcionamiento de sociedades sometidas a patrones de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970, 1976; Prebisch, 1949, 1981; Nun, 1989; Quijano, 1971; CEPAL, 1950, 2011; PREALC-OIT, 1978; Donato, 1996; Salvia, 2012).

La fuerte dependencia de la dinámica de reproducción social del sector externo introduce problemas de diversa índole en la integración de los mercados laborales: concentración económica, diferenciales de productividad intersectorial, aumento permanente de las actividades marginales de subsistencia y, eventualmente, regulaciones laborales, emigración laboral y asistencia pública. No siendo estos comportamientos el resultado de una falta de crecimiento sino del propio proceso de concentración, lo cual hace altamente probable que elevados ritmos de crecimiento logren que la desigualdad estructural se profundice en vez de retraerse, incluso a pesar de que se reduzca la tasa de pobreza. Y que, en sentido inverso, las fases de crisis –incluyendo guerras, catástrofes o pandemias- generen, sin que cambie la matriz de desigualdad estructural, tanto un aumento de la pobreza como una reducción de las inequidades distributivas por un empobrecimiento de sectores obreros-medios tradicionales (Salvia, 2007, 2012; Pla, Poy y Salvia, 2021).

La marginalidad económica no sólo se expresa en términos de desempleo sino sobre todo en la proliferación de variadas formas de subempleo vinculadas a actividades informales de subsistencia. Por lo mismo, en ausencia de políticas de desarrollo capaces de generar aumentos significativos de empleos



productivos, sistemas de seguridad social universales y políticas públicas efectivamente redistributivas de los capitales físicos y simbólicos en juego, cabe esperar que la reproducción social de los excedentes de población dependa en buena medida de las estrategias defensivas llevadas a cabo por los hogares afectados por la marginalidad económica, el cual a su vez depende de la intensidad del “goteo” que tengan los sectores dinámicos sobre los mercados locales y, en igual sentido, las políticas destinadas a asistir económicamente a dichos sectores.

El proceso encuentra diferenciales importantes según se trata de una fase expansiva o recesiva del ciclo económico. En condiciones de expansión económica, si bien una relativamente mayor demanda de empleos reduce la desocupación de los sectores intermedios, al mismo tiempo este proceso garantiza la reproducción de la masa marginal “afuncional” alrededor de un sector informal en crecimiento. De esta manera, durante estas fases se hace más factible tanto la subsistencia económica como el control social de los excedentes marginados, sin que sea necesario establecer conflictivas negociaciones políticas ni económicas con los sectores más concentrados de la estructura económico-ocupacional.

En cambio, en los momentos de crisis -pandemia por COVID19 incluida- la intervención directa del Estado resulta imprescindible y urgente. Por su intermedio resulta fundamental que los excedentes de población pueden ser “apaciguados” en función de garantizar la cohesión del orden social que requiere el pacto de gobernabilidad vigente. Cada nueva retracción económica deja como consecuencia una fuerte baja absoluta o renovación con mayor precariedad de los empleos de subsistencia. La masa marginal se moviliza entonces demandando a los sectores modernos condiciones básicas de subsistencia. Cada vez más, ello se hace siguiendo estrategias más o menos “extralegales” -desreguladas- que tienden a poner en riesgo la institucionalidad económica, el orden social e, incluso, el régimen de gobierno. En tales condiciones, las transferencias condicionadas de ingreso constituyen una pieza clave del control social para el sostenimiento del régimen político.

En este marco, tienen lugar una particular proliferación de estrategias doméstico-comunitarias que hacen posible la supervivencia de los marginados: (a) estrategias reproductivas orientadas a alterar la organización y/o composición del grupo doméstico con el fin de mejorar los balances reproductivos al interior del grupo; (b) desarrollo de actividades informales -legales, extra-legales o ilegales-, por lo general de muy baja productividad, con lógicas de funcionamiento diferentes a la informalidad tradicional; y c) estrategias de migración internas y transnacionales desde mercados atrasados hacia mercados con mayor desarrollo relativo y mejores remuneraciones, en donde la producción de bienes y servicios enfrenta escasez relativa de fuerza de trabajo.

Pero tal como surge de los estudios ENES-PISAC, el programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (IIGG-FCS) y del Observatorio PyME,

nuestro país es también desigual en términos socio-productivos territoriales, quedando su reproducción sujeta a la dinámica arriba descrita. La heterogeneidad estructural que atraviesa al territorio nacional se expresa en disímiles economías regionales, estructuras sociales de empleo, mercados de trabajo, regulaciones económicas, marcos político-institucionales, niveles de vida de la población, capitales educativos y procesos de reproducción social no homogéneos, tanto inter como intra territoriales. En este sentido, las asimetrías socio-productivas regionales ponen de relieve las disparidades estructurales que existen y se reproducen entre las formaciones regionales menos pobres/más centrales y las menos pobres/más marginales al modelo general de acumulación.

### **Sobre ficciones y contradicciones del desarrollo argentino**

En un pasado lejano, bajo el modelo de desarrollo industrial fundado en la sustitución de importaciones, el crecimiento estaba acompañado de niveles relativamente bajos de desempleo que favorecían la movilidad del sector informal de subsistencia hacia actividades cuasi-formales o modernas de productividad media. Pero pronto esta movilidad social resultó seriamente clausurada, debido tanto al cierre de estas empresas ante la competencia de sectores concentrados –nacionales o internacionales–, así como a la presencia de una larga “cola de espera” generada por los cesanteados de las actividades reconvertidas o en crisis, quienes pasaron a competir en los mercados secundarios y terciarios por oportunidades laborales cada vez más escasas y de menores ingresos reales.

Ya en el etapa de globalización, la fuerte regulación que presentan los mercados dinámicos más concentrados, por una parte, y la creciente concurrencia de oferta de fuerza de trabajo y de empleos de subsistencia en los mercados secundarios precarizados, por la otra, pone escollos a la expansión del sector medio cuasi formal, inhibiendo el éxito de sus negocios, a la vez que obligando a los segmentos más informales de subsistencia a desarrollar actividades de mayor extra legalidad en el segmento terciario del mercado de trabajo.

La pobre performance seguida por el patrón de modernización argentino parece fortalecer la hipótesis de que bajo el actual modelo global de acumulación poco o nada puede hacerse sin una adecuada reversión de las condiciones externas de subordinación financiera, e internas en materia de heterogeneidad estructural y selectividad regresiva de las políticas de distribución del ingreso y de la riqueza acumulada. No menos relevante resulta confirmar que ha ocurrido tanto bajo un modelo de políticas “neoliberales” como bajo un modelo “neodesarrollista”, con tipo de cambio alto o tipo de

cambio devaluado, en condiciones de crisis económica como de expansión económica, con alianzas políticas conservadoras como con consensos progresistas, etc.

Es evidente que ninguna de las opciones político-ideológicas polares aplicadas en el caso argentino fue capaz de resolver –por vía de un fenomenal crecimiento ni a través de una masiva política asistencial– la inclusión de la marginalidad estructural que alimentan a los excedentes absolutos de población no “necesarios” al desarrollo capitalismo periférico. En definitiva, al menos el problema al que nos enfrentamos no parece devenir del campo “simbólico” sino “estructural” (el cual, en realidad no es menos simbólico): el desarrollo capitalista argentino continúa dependiente de una división internacional del trabajo y de patrones internos de concentración y distribución de ingresos que imponen barreras sistémicas al crecimiento endógeno, la creación de nuevos empleos y a sostenibilidad de los sistemas de seguridad social tradicionales.

En efecto, los límites estructurales del último proceso de modernización correspondiente al caso argentino deben ubicarse a partir de la emergencia y profundización de una matriz económico-institucional más heterogénea, desigual y subordinada que la vigente cuatro o más décadas atrás. Ella ha sido capaz de fluctuar siguiendo los ciclos económicos, pero alrededor de una tendencia de claro retroceso en términos de pobreza para las diferentes capas sociales de excluidos, generados tanto por la modernidad “inconclusa” como por el “exceso” de modernidad en el contexto de la liberalización económica. En este marco, la marginalidad se ha constituido como parte de una “transición permanente”.

Las consecuencias directas de estos procesos sobre las capacidades de desarrollo se hacen visibles a través de dos procesos relevantes, y relativamente novedosos para la sociedad argentina: a) el desarrollo de una marginalidad económica asociada a un aumento de excedentes absolutos de una población excluida de la modernidad social; y b) la proliferación de programas y acciones en materia de política social centralmente orientada a proveer de una transferencia monetaria de ingresos hacia los sectores más necesitados y conflictivos de esa masa marginal sobrante al modelo de acumulación.

En este marco, un factor interviniente no menos importante es que los momentos de crecimiento económico han estado acompañados de un aumento o persistencia de la desigualdad estructural, aunque no así necesariamente en materia de distribución del ingreso. En este marco, incluso la exclusión social ha seguido reproduciéndose acompañada de un aumento de las capacidades de consumo de los hogares más pobres. Asimismo, durante los momentos de baja del ciclo, ambos tipos de fenómenos han tendido en general a agravarse, incluida la pobreza extrema, exigiéndosele al Estado políticas cada vez más comprometidas en materia de transferencias monetarias, a la vez que insuficientes para resolver los problemas de exclusión estructural.

Por lo tanto, bajo un contexto de pandemia COVID19-posCOVID19, si no media ningún cambio estructural, lo más factible es que ocurra lo que no ha venido aconteciendo durante las últimas décadas: las demandas de empleo y ciudadanía plenas habrán de subordinarse a objetivos devaluados en materia de control (cohesión) social, los cuales procurarán mantener la paz interna a un mínimo costo socio político, pero sin necesidad de garantizar una efectiva integración social de los sectores excluidos por este proceso. En este marco, las políticas orientadas a distribuir el gasto social -en tanto instrumentos que procuran subsidiar la reproducción social bajo un mínimo de cohesión-, así como las estrategias de aprovechamiento de recursos productivos familiares, sociales y comunitarios que movilizan los hogares, cumplen un papel clave en la administración de los excedentes de población, con efectos directos sobre una serie de variables socio-demográficas, el funcionamiento de los mercados de trabajo, y por ende, en el patrón de movilidad social y la evolución de la pobreza.

Bajo este contexto, un hecho relativamente novedoso se observa a partir de que los excedentes de población encuentran en las políticas sociales un extenso mercado de subsistencia asociado a reglas de intercambio político-institucional. Todo lo cual logra ser particularmente funcional al control político que requiere el programa de concentración económica para que la marginalidad económica no se convierta en “disfuncional” al pacto de acumulación vigente. En este punto, no deja de sorprender como la historia parece volver sobre sus propios pasos enriquecida de observables, mostrando una marginalidad fragmentada donde los excedentes de población continúan reproduciéndose, acompañando a la nueva modernidad que ofrece la globalización.

Por su parte, la política social del Estado está obligada a sostener una serie de servicios públicos sociales (como son la educación, la salud, la seguridad social, etc.), que, aunque devaluados en su calidad (en comparación con los servicios que logran prestar los sectores privados), llegan a ser muy costosos a nivel fiscal. En paralelo a ello, una multiplicidad de programas de transferencia de ingresos sirve para desplegar nuevas formas de reclutamiento político-social funcionales al control de los sectores más afectados por la pobreza. En este mismo sentido, surge como un hecho novedoso la constitución de “cuasi-mercados” formados por sectores reclamadores y por una oferta variada de programas de transferencia condicionada de ingresos dispuesta a asistirlos (la llamada “economía social” o “economía popular”). En este marco, es claro que, desde la perspectiva de los hogares marginados, el acceso a estos mercados constituye un componente clave de la subsistencia, sobre todo cuando el ciclo económico está en baja y, por lo tanto, el goteo de los mercados se reduce. Para ello los hogares tienden a ajustar su estructura, organización y capacidad de agencia en procura de acceder, sostener y/o ampliar estos beneficios.

De esta forma, el modelo político-económico parece lograr -incluso en contextos de crisis y pandemia- un alto grado de cohesión social pero no por

su capacidad para sumar a una porción cada vez mayor de excedentes de población, sino gracias a que el goteo de los mercados dinámicos y el gasto público social focalizado permiten subsidiar estrategias domésticas y comunitarias destinadas a reproducir la subsistencia de quienes sobreviven en la marginalidad económica. A partir de lo cual se hace evidente que, dado un modelo de acumulación y distribución fundado en un desarrollo concentrado, dual y combinado, que promueve la producción de excedentes absolutos de población, es clave transformar en “funcionales” los excedentes absolutos de población. Esto, incluso, aunque en determinados momentos se pongan en peligro equilibrios macroeconómicos, dado que en su defecto lo que se pondría en riesgo sería la propia gobernanza del régimen político-institucional.

### **Sobre el incierto futuro próximo**

Pero a no equivocarse, ni los alcances de la actual crisis PreCOVID19-PosCOVID19, ni las condiciones estructurales que los explican, tiene como “causa” un problema económico. La explicación es de orden político. Es clave comprender que nuestro sistema económico no logra garantizar la reproducción social simple para el conjunto de la sociedad; y que, para protección del sistema político, la dinámica económica continúa consumiéndose activos valiosos sólo para evitar el colapso general.

Entre los capitales sacrificados están los esfuerzos diarios de millones de ciudadanos, los fondos de reserva de los hogares, los capitales de inversión y los jóvenes que buscan otro destino, también los proyectos de progreso, la vocación de servicio, los compromisos morales, la cohesión social, las representaciones políticas democráticas, en fin, nuestro capital social y moral cada día más devaluado.

A pesar de las llamadas de atención que logran generar los fracasos electorales –tanto de oficialistas como de opositores–, el sistema político no parece todavía tomar conciencia de este deterioro creciente y acumulativo. Si lo hubiesen hecho, la agenda política tendría otras prioridades: la construcción de un diálogo que permita acordar políticas de Estado y reformas estructurales (laborales, tributarias, fiscales, administrativas incluso del orden político), la necesidad de convocar a los actores económicos y sociales a encontrar justos y razonables acuerdos distributivos, el llamado a la participación ciudadana a través de consultas democráticas.

Si asumimos que conformamos un sistema abierto, desigual, alejado del equilibrio, en estado de crisis, es de esperar que no haya por delante una única salida frente a esta situación, y que la solución lo sea en términos relativos, dependiendo del lugar que se ocupe en la trama social. Sin embargo, cabe esperar que exista –podamos construir– un lugar para un nuevo equilibrio diná-

mico. Es ésta un área de vacancia para la acción política si lo sabe aprovechar. Pero lo que seguramente habrá de ocurrir es que, entre las finitas soluciones posibles, ninguna dependa estrictamente de la voluntad ni de las acciones de alguna de las partes.

En efecto, el sistema social continúa en estado crítico, fracturado, inestable, pero también obligado a sobrevivir encontrando un punto de fuga. Se hace cada vez más perentoria –así como posible– la emergencia de una renovada acción política que permita resurgir de las cenizas, capaz de encontrar un orden en el desorden, poder estabilizar el presente y proyectar un futuro de progreso con sentido compartido. Encontrar la salida al problema exige no equivocarse el diagnóstico acerca del porqué estamos donde estamos y sobre qué hacer para construir de manera inteligente soluciones colectivas. En principio, para ello, cabe abandonar una grieta estéril cargada de fracasos, y comenzar desde ahora a construir acuerdos políticos patrióticos para construir un futuro mejor para las próximas generaciones.

Tal como se ha mencionado, el escenario COVID19 –más allá de sus diferentes etapas y actual coyuntura de recuperación económica– ha profundizado los problemas estructurales del sistema político, económico y social argentino. Ahora más que nunca les corresponde a las ciencias sociales responder sobre los alcances e impactos de las mismas, los costos presentes y futuros de las decisiones adoptadas, y la necesidad de redefinir políticas y voluntades de acción transformadora.

## Bibliografía

Alfageme, C., Poy, S., Salvia, A. (2021). *Evolución macroeconómica en la Argentina 2010-2021: de la inestabilidad a la crisis COVID-19*. Serie Documentos de Trabajo Proyecto PISAC COVID19: Heterogeneidad Estructural y Desigualdades Persistentes.

Banco Mundial (2021a). *Recobrar el crecimiento: reconstruyendo economías dinámicas pos-COVID-19 con restricciones presupuestarias*. Washington DC: Banco Mundial. - (2021b). *Global economic prospects*. Washington DC: Banco Mundial.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (2014) *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

— (1950). *Estudio económico de América Latina de 1949*. Santiago de Chile: CEPAL.

Donato, V. N. (1996). “Incertidumbre ambiental y procesos productivos “de alta densidad contractual”: la dinámica estructural de la industria argentina durante el período de la megainflación (1975-1990)”. En *Desarrollo Económico*, 35 (140), pp. 601-627.

Nun, J. (1989). *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Nueva Visión.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2020*. Ginebra: OIT.

Pinto, A. (1976) Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. *El trimestre económico*. 37, 145.

— (1970). Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. En *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.

Piovani, J. I.; Salvia, A. (2018). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Pla, J., Poy, S. y Salvia, A. (2021). La estructura de clases socio-ocupacionales y la calidad del empleo en la Argentina (1998 – 2020). VI Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, Ciudad de México, 3-5 noviembre de 2021.

PREALC-OIT (1978). *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*. Santiago de Chile: PREALC OIT.

Prebisch, R. (1981) *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*. D.F.: FCE.

— (1949). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Quijano, A. (1971) *Polo marginal y mano de obra marginalizada*. Santiago de Chile: CEPAL.

Salvia, A. (2012). *La Trampa Neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.

— (2007) Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político. En Salvia A. y Chávez Molina E. (comps.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Niño y Dávila.

Salvia, A. (coord.), Donza, E., Poy, S. (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del trabajo en la Argentina urbana*. Documento estadístico. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA, 2021.

Salvia, A. (coord.), Bonfiglio, J. I., Robles, R. (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del bienestar en la Argentina urbana*. Documento estadístico. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA, 2021.