
Política y Economía, Argentina entre el neoliberalismo y el neodesarrollismo.

Mesa 1: Políticas Públicas y Políticas Sociales en Argentina reciente (2000-2020)
Continuidades y rupturas

Mesa 7 (alternativa) Desigualdad y estructura social en tiempos de neoliberalismo

Gustavo Busso. Economista. Mgter. en Ciencias Sociales. Docente e investigador de la FCE-FCH de la UNRC. Docente del Doctorado en Desarrollo Territorial y la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial (UNRC).

Laura Verónica Escudero. Doctora en Ciencia Política, docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNRC.

Resumen:

En el debate teórico y político sobre el desarrollo económico y la política argentina existen varios proyectos de país en juego, con claras diferencias en los regímenes de acumulación, el modo de regulación institucional y el tipo de democracia que proponen. Estos han confluído, en términos reales y dicotómicos, en dos modelos alternativos que representan alianzas sociales distintas, denominados aquí genéricamente como neoliberalismo y neodesarrollismo. En las tres últimas décadas estos proyectos se han ido alternando en el gobierno. Al ciclo neoliberal de convertibilidad (1991-2001) le sucedió el ciclo neodesarrollista o nacional y popular (2003-2015). Con la llegada de la coalición Cambiemos (2015-2019) comienza un nuevo ciclo neoliberal que cierra con la asunción de la fórmula Fernández-Fernández a la presidencia en diciembre de 2019 hasta el 2023, en donde al inicio de su gestión, luego de un quinquenio recesivo en lo económico y regresivo en la equidad social, se difunde la pandemia global del COVID 19 de fuerte impacto económico, sociocultural y político a inicios de la tercera década del siglo XXI.

La relación estado, mercado y sociedad es diferente en el discurso y las propuestas políticas en un modelo y otro, dado que las principales instituciones que regulan, condicionan y potencian la vida en sociedad les asigna distintos pesos y funciones para el crecimiento

económico y la equidad social. ¿Qué similitudes y que diferencias ha tenido el neoliberalismo con el neodesarrollismo respecto a las políticas que pretenden mejorar la capacidad de respuesta a la vulnerabilidad externa y a la vulnerabilidad interna a reproducir situaciones de atraso relativo y ampliación de brechas sociales? En este trabajo se propone indagar sobre esta pregunta para pensar la pandemia y post pandemia, comparando dos modelos de desarrollo, el neoliberal (o de oferta agregada, valorización financiera, promoción de exportaciones, mercado-céntricos, de matriz transnacional-liberal-conservadora) y el modelo denominado aquí como neodesarrollista (neokeynesiano, de valorización productiva, promoción del mercado interno, estado-céntrico, de matriz nacional-popular-progresista). Para ello centraremos el análisis en los condicionantes estructurales de los países capitalistas periféricos como Argentina, que ha reproducido de forma cíclica altos niveles de pobreza, precariedad laboral y desigualdad desde el retorno a la democracia en 1983.

Palabras claves: Neoliberalismo – Neodesarrollismo – Vulnerabilidad

1. Introducción:

1.1 Breve contexto histórico desde el retorno a la democracia

La formación social argentina ha transformado, en el último cuarto del Siglo XX y dentro de los parámetros del capitalismo periférico, el modelo de desarrollo que se había consolidado en el cuarto de siglo anterior. Esto ha implicado, a grandes trazos, una transición desde un modelo desarrollista de industrialización por sustitución de importaciones centrado en el mercado interno, de valorización productiva y de mayor participación del Estado hacia un modelo de desarrollo neoliberal centrado, principalmente, en el funcionamiento de los mercados, de valorización financiera, de apertura externa, flexibilización laboral y privatización de servicios y recursos públicos. La segunda experiencia, en toda su diversidad de tipo de regímenes políticos y planes económicos de orientación neoliberal, tuvo un promedio de crecimiento más bajo, más cíclico y más desigual que la segunda, afectando la vulnerabilidad externa (default externo) e interna (mayor desigualdad y empobrecimiento) de Argentina y de sus regiones (Busso y Escudero, 2020).

Durante el Siglo XXI, a partir del año 2002, paralelamente a otros países de América del Sur, Argentina realiza una transformación institucional de tipo neodesarrollista del modelo neoliberal heredado de los años noventa, que llega hasta diciembre de 2015. A partir de ese momento se abre un periodo que va hasta diciembre del 2019 de un modelo típicamente de valorización financiera, flexibilización laboral, privatización y endeudamiento externo, con similitudes a los períodos neoliberales anteriores y a los actores externos e internos que la sostuvieron y dieron viabilidad política a los objetivos estratégicos de cada momento histórico (Basualdo, 2017; Salvia y Rubio, 2019; Busso y Escudero, 2020).

La idea central de la que parte el trabajo es que si bien los problemas y desequilibrios estructurales que generan vulnerabilidad externa e interna no fueron resueltos desde el retorno a la democracia en 1983 (e incluso fueron exacerbados en algunos periodos), los periodos caracterizados como neoliberales presentaron, en comparación con los modelos neodesarrollistas, mayor fragilidad externa, menores tasas de crecimiento y mayor dispersión (mayor ciclicidad), agudizando los problemas de subutilización y precarización de la fuerza de trabajo y los procesos de deterioros distributivos y pérdida de calidad de vida, como se volvió a confirmar en el periodo pre-pandemia (Busso y Escudero, 2020). Al elevado impacto social y económico de la pandemia en el caso Argentino se suma, acumulativamente, una profunda recesión y movilidad social descendente desde el año 2018, que limita las posibilidades de afrontar y amortiguar de forma rápida y exitosa la coyuntura de crisis nacional e internacional, más aún en un acotado espacio fiscal y cambiario.

La pandemia mundial iniciada en el año 2020, como hecho social de alcance global total, trastoca la geopolítica internacional y regional, alterando para la tercera década de este siglo las agendas políticas y económicas de recuperación y crecimiento económico de todos los estados nacionales de la región. El caso argentino no fue la excepción, el Covid 19 tuvo fuerte impacto en las estrategias de cambio de modelo de desarrollo anunciadas durante la campaña electoral por el Frente de Todos y puestas en marcha en los tres primeros meses de gobierno de Alberto Fernández.

El punto de partida político coyuntural del impacto social de COVID 19 es de emergencia social, productiva y sanitaria, decretada por el parlamento nacional unas semanas antes que comenzar el confinamiento de hogares. El año 2020 comienza con serias dificultades macroeconómicas y urgencias sociales, derivadas de una recesión económica en el

quinquenio anterior que se expresa en la caída del Producto Bruto Interno per cápita y el empeoramiento de los indicadores sobre pobreza, calidad de vida y equidad. La nueva administración nacional asignó importantes (aunque insuficientes) recursos para combatir la pobreza y favorecer a los hogares más vulnerables a la pobreza. Las leyes pre-pandemia aprobadas en el parlamento, partiendo por la Ley 27.541, de Solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la Emergencia Pública, declaran “la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social... hasta el 31 de diciembre de 2020” (Boletín Oficial, 2019).

La pandemia profundizó la recesión económica iniciada en el 2018 que ubicaba al país en una virtual cesación de pagos e insolvencia externa en plena contracción del PBI y de incertidumbre en el comercio mundial.¹ Los impactos de primera y segunda vuelta que tiene la pandemia se observaron en toda la tercera década del Siglo XXI, y mucho dependerá de la forma en cómo se la gestione políticamente y en qué condiciones objetivas se salga de ella. Pero los impactos económicos (-9,9% del PIB en 2020), sociales y políticos aceleraron, en la coyuntura, los problemas y condicionantes estructurales, institucionales y organizacionales irresueltos que se arrastraban desde la convergencia de la crisis internacional y nacional en el año 2008. Estos conflictos distributivos, originados por la distribución y apropiación de excedentes (bajo la forma de disputa por la renta vinculada a propiedad de recursos naturales, de servicios y productos monopólicos y a activos financieros), no han logrado estabilizarse de forma duradera desde que la restricción externa se hizo operativa a inicios de la segunda década. El gobierno de la alianza política neoliberal del último quinquenio agravó la situación con una rápida e ineficaz estrategia de endeudamiento externo, de valorización financiera y fuga de excedentes.

Las contradicciones coyunturales (por ejemplo en los años 1989, 2001, 2008, 2020) y los desequilibrios estructurales del capitalismo periférico argentino (restricción externa, insuficiencia dinámica periférica, heterogeneidad productiva, segmentación laboral, especialización exportadora primarizada, concentración y centralización de riqueza, polarización socio-territorial, extraversion de excedentes) se expresaron en varias y recurrentes crisis, dada la incapacidad de los regímenes políticos de prevenir y revertir la vulnerabilidad externa e interna. La crisis es la vulnerabilidad materializada, es la imposibilidad

¹ Resuelta parcialmente en el 2020 con la renegociación de la deuda externa con acreedores privados y una recuperación económica incipiente en el segundo semestre luego de la caída vertical en el primero.

de reproducir el modelo tal cual viene funcionando y de superar las principales contradicciones de la coyuntura. Una triple crisis estructural que se profundiza y atraviesa la pre y post pandemia, que converge como crisis económica (recesión, desindustrialización, concentración), social (mayor desigualdad, precariedad, empobrecimiento) y ambiental (extractivismo, deterioro ecosistemas, huella de carbono de baja sostenibilidad).

Es el caso del modelo neoliberal de Convertibilidad del período 1998-2001, en donde los problemas coyunturales se potenciaron en el marco de los desequilibrios estructurales que exacerbaba el modelo neoliberal de convertibilidad. La crisis se expresa haciendo colapsar el modo de regulación centrado en la moneda y un tipo de cambio fijo, el endeudamiento externo, la flexibilización laboral, la privatización y extranjerización de áreas estratégicas en el régimen de acumulación (Basualdo, 2017; Busso y Escudero, 2020). Luego de la profunda crisis económica y política del 2001-2002, los años siguientes tuvieron elevado ritmo de crecimiento, relajamiento de la restricción externa (por aumento de los precios internacionales de los commodities y la suspensión y re negociación del pago de la deuda externa) y mejora en la equidad social, inéditos en el periodo democrático. El contexto histórico que precede la posibilidad de pensar la post-pandemia tiene como antecedente un proceso de crecimiento y mejoras en la equidad del periodo 2003-2013, que fueron reemplazados por un estancamiento en el período 2014-2017 y con un profundo declive económico y social en el bienio 2018-19, agravado por la pandemia global del COVID 19 en el año 2020 y 2021. Ante el retroceso que ha implicado el neoliberalismo desde el retorno a la democracia y la insuficiencia que se ha expresado en el neodesarrollismo en el periodo post-crisis internacional del 2008, la pregunta que queda abierta es si se están generando las condiciones necesarias para un nuevo consenso de política post-neoliberal en la tercera década que avance en la protección universal y efectiva de los sectores sociales más vulnerables.

En este contexto histórico, los dos apartados que siguen se orientan a analizar, desde el enfoque de vulnerabilidad, los condicionantes estructurales del capitalismo periférico y las implicancias socioeconómicas de la pandemia en Argentina, enfocando el análisis respecto a las políticas que pretenden mejorar la capacidad de respuesta a la vulnerabilidad externa del país y a la vulnerabilidad interna a reproducir situaciones de atraso relativo y ampliación de brechas sociales. Para concluir, el trabajo cierra con unas reflexiones y sugerencias finales en el marco de una creciente y generalizada vulnerabilidad social.

2. Los condicionantes estructurales del capitalismo periférico desde la economía política y el enfoque de vulnerabilidad

Desde el Siglo XIX la economía política y la sociología, como disciplinas de conocimiento, han intentado analizar como una sociedad, en particular la capitalista, se organiza para producir y reproducir su existencia bajo la lógica de la acumulación de capital y el trabajo asalariado, con un Estado que actúa como factor de poder de cohesión social y de reproducción del sistema como un todo. La modalidad temporal que adquiere la configuración institucional del Estado para generar, distribuir y usar los excedentes económicos dentro del capitalismo periférico es lo que se suele denominar como modelos de desarrollo (Neffa y otros, 2010; Boyer 2014), y este trabajo se enfoca cotejar dos modelos, tipificados como neoliberal y neodesarrollista en la historia argentina de los últimos cincuenta años.

El análisis del problema del subdesarrollo y de los modelos de desarrollo, surge en la comparación entre países y territorios; las trayectorias históricas permiten observar en perspectiva comparada los procesos de convergencia o divergencia entre ellos. En el caso de América Latina, la reproducción del atraso relativo de las fuerzas productivas, los altos niveles de desigualdad socioterritorial y una democracia de baja intensidad caracterizaron y definieron el riesgo de reproducir la condición de subdesarrollo de sus estados nacionales. Estos temas estuvieron en el centro del debate y de las críticas a los enfoques teóricos y doctrinales provenientes de experiencias de los países capitalistas centrales durante el siglo XX², y también en las críticas que recibió el mismo concepto de desarrollo en las últimas décadas.

Desde mediados del siglo pasado, la proliferación de producción teórica y empírica sobre los estados nacionales de América Latina pretendieron indagar en el atraso relativo en la productividad y la reproducción de las desigualdades sociales en los países del capitalismo periférico, dependiente y extravertido. El debate entre posturas de origen ortodoxas (neoclásicas, liberales, institucionalistas, funcionalistas, etc.) y heterodoxas (ricardianas, marxistas, keynesianas, schumpeterianas) dieron el contorno conceptual al debate en América Latina sobre el subdesarrollo del capitalismo periférico en la segunda mitad del Siglo XX, con un doble debate, entre sistemas socioeconómicos (capitalismo y socialismo) como

² La economía, la sociología y la ciencia política de la región se consolidaron debatiendo sobre el crecimiento, las clases sociales y la modernización del Estado-Nación en los países postcoloniales. La teoría del desarrollo, de hecho, se transformó en un marco conceptual para intentar entender de forma inter y transdisciplinaria los procesos de cambio y transformación social.

entre modelos de desarrollo dentro del capitalismo (liberalismo-desarrollismo socialdemócrata). Es de destacar también el debate teórico y político sobre las vías no capitalistas de desarrollo, centrado en modelos de desarrollo dentro del concepto de socialismo (fundamentado sobre las experiencias de tipo soviético, yugoeslavo, chino, cubano) y otros sistemas alternativos al capitalismo (comunalismo, anarquismo comunitario, cooperativismo).

En Argentina se han alternado, dicotomizando el análisis, modelos de tipo (neo)liberales y (neo)desarrollistas, con alianzas políticas diversas, heterogéneas y cambiantes, incluso en cada modelo. No obstante, ello, en un contexto internacional dinámico desde la crisis del fordismo-keynesianismo de los años setenta, el ritmo de crecimiento económico y la distribución funcional y personal del ingreso sufrió un fuerte deterioro en comparación a las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Desde mediados de los años setenta, los modelos neoliberales, incluso en su periodo más exitoso desde 1991 a 1997, profundizaron los desequilibrios macroeconómicos externos endeudando en forma excesiva a la capacidad real de pago que podía realizar la estructura productiva del país, exacerbando la vulnerabilidad externa y la ciclicidad de la economía argentina (Basualdo, 2017). Endeudamiento y vulnerabilidad externa fueron pares complementarios en la historia argentina reciente, historia que se ha repetido particularmente bajo alianzas políticas neoliberales de diverso tipo, y de forma amplificadas y acelerada se expresó en el default externo y el retroceso socioeconómico en el que desembocó el periodo 2016-2019.

Es necesario recordar que a fines de los años noventa, al igual que el periodo 2008-2020, operó un límite estructural vinculado a la restricción externa y a una estructura productiva desequilibrada (sintéticamente: elasticidad producto-importaciones mayor que la de producto-exportaciones), fue el pasaje de problemas de liquidez de divisas a problemas de insolvencia y estrangulamiento externo del proceso de desarrollo, aun tomando una deuda externa récord en sólo cuatro años en el periodo 2016-2019. La vulnerabilidad externa se materializó en la cesación o aplazamiento temporal de los pagos de intereses y capital de la deuda externa. El problema estructural que genera ciclicidad es, de forma resumida para el caso argentino, desequilibrios estructurales externos explicados por una elasticidad producto-importaciones mayor a la elasticidad producto-exportaciones, presionando a la devaluación sobre el tipo de cambio, la espiralización a precios y el cambio en los precios relativos del conjunto de la economía. Esa vulnerabilidad estructural se ha manifestado de forma recurrente y con

diferente intensidad en diferentes periodos, pero que ubica a Argentina en particular y a América Latina en general como una de las regiones más cíclicas, inflacionarias y desiguales de los países periféricos del sur global.

Es en ese marco que el caso del modelo neodesarrollista (principalmente en el periodo post crisis internacional del 2008 de bajo crecimiento económico y con restricción externa creciente) logró periodos de crecimiento de la productividad per cápita y de mejoras en la equidad social, pero tuvo serias dificultades de afrontar los problemas de liquidez de divisas, del bajo nivel de inversión productiva y de la insuficiente diversificación exportadora para dar continuidad a otro ciclo de alto crecimiento como en el gobierno de Néstor Kirchner. Los mecanismos macroprudenciales y anticíclicos implementados desde el año 2008 pudieron evitar un endeudamiento rápido, fuerte y masivo característicos de los modelos neoliberales, como ocurrió en el periodo recesivo, devaluatorio e inflacionario del gobierno de la alianza Cambiemos bajo la presidencia de Mauricio Macri.

Desde el punto de vista de la economía política, el problema del subdesarrollo y la permanencia de las condiciones para su reproducción se ha asociado a la subinversión productiva originada en el mayor peso relativo en el uso del excedente por parte del consumo suntuario y la fuga de capitales. Si bien, aunque por distintos motivos e intensidad ello ha ocurrido en los dos modelos de desarrollo, la diferencia observada en Argentina es una propensión mayor de los modelos de tipo neodesarrollista en elevar, a través de la redistribución apalancada por el Estado, el costo de reproducción de la fuerza de trabajo (y por lo tanto la expansión del mercado interno), aminorando parcialmente en algunos periodos la importancia relativa del consumo suntuario y la fuga de capitales (Sbatella y otros, 2012).

No obstante, ello, ninguno de los dos modelos, incluso en sus periodos de mayor crecimiento económico, pudo resolver adecuadamente los problemas estructurales comunes del capitalismo periférico que bloquean la estructura productiva y la posibilidad de lograr un desarrollo inclusivo (Abeles y Valdecantos, 2016; CEPAL, 2018). En primer lugar, los altos y persistentes niveles de heterogeneidad estructural y la segmentación del mercado de trabajo asociada a la misma, que favorecen en conjunto la reproducción de baja productividad relativa e informalidad en la fuerza de trabajo asalariada. En segundo lugar, la insuficiencia dinámica de la estructura productiva para absorber productivamente el crecimiento de la población en edad de trabajar, con la persistencia de altas tasas de desempleo y subutilización de la fuerza

laboral. En tercer lugar, la estructura productiva desequilibrada y especializada en la exportación de bienes de bajo valor agregado, que favorece una crónica escasez de divisas para sostener un proceso de crecimiento sostenido, que genera una alta vulnerabilidad externa. Atraer inversión extranjera, aumentar las exportaciones y/o acelerar el endeudamiento externo fueron las estrategias utilizadas en grado variable en distintos contextos coyunturales, cuando predominaron estas últimas el resultado fueron crisis recurrentes y profundas en el balance de pagos, generando transferencias de ingresos del trabajo al capital, caída de ingresos reales y una acelerada movilidad social descendente que favoreció los procesos de marginación, exclusión y empobrecimiento (Pérez y López, 2018).

A inicios de la tercera década del Siglo XXI, con la pandemia global del COVID 19, la alianza política en función de gobierno del Estado argentino tiene una situación estructural de desequilibrios y vulnerabilidad en el contexto externo e interno, que se manifiestan en la escasez de divisas internacionales y un comercio internacional en plena reconfiguración a escala mundial, y en el plano interno, en el crecimiento de la vulnerabilidad a la marginalidad, exclusión y la pobreza en un contexto fuertemente recesivo del trienio 2018-2020 y de escaso espacio fiscal para incentivar la demanda agregada (CEPAL, 2018 y 2021; Díaz Langou, Kessler y otros, 2020, Busso y Escudero, 2020).

3. Vulnerabilidad, sociedad y desarrollo en contexto de pandemia y crisis internacional.

3.1 La sociedad periférica del riesgo cíclico y permanente

Las condiciones sociales, políticas e institucionales en la que se ha desplegado y difundido la pandemia global del COVID 19 en los distintos estados nacionales de América Latina han contribuido a revalorizar el enfoque de vulnerabilidad, es decir a identificar los riesgos y las capacidades de respuesta diferenciales que puso de manifiesto el shock externo. Si bien la noción de vulnerabilidad no es novedosa y el enfoque tiene en la región más de dos décadas de existencia, el interés de su uso radica en la persistencia y ampliación de grupos sociales en riesgo, en la precarización de las condiciones de empleo y en las limitaciones de la protección social para amplios segmentos de los hogares de la fuerza laboral activa e inactiva en las sociedades y comunidades de la región. Es un enfoque metodológico que vincula y

hace dialogar el análisis situacional con el político estratégico, dado que se orienta a distinguir la exposición a riesgos específicos del presente y futuro. Como contracara de los riesgos, se orienta también a identificar capacidades de prevención, respuesta y resiliencia de la unidad de análisis considerada en función del tipo de riesgo analizado.

En los países de la región el enfoque surge en los años noventa, en plena hegemonía ideológica y política del neoliberalismo, influido por los procesos de flexibilización y precarización laboral, ajuste fiscal y de retiro del estado en la protección social. La sensación generalizada de vulnerabilidad, antes y durante la pandemia, es un signo de época que ha permeado el debate de las Ciencias Sociales en las últimas décadas, principalmente en el proceso de globalización bajo hegemonía del neoliberalismo económico, político y filosófico. El retiro o debilitamiento del estado en la provisión de bienes y mecanismos de protección social, aunado a la mercantilización y privatización de los procesos de aseguramiento de las personas y hogares han abonado esta sensación de inseguridad y fragilidad para amplios segmentos de la población asalariada y no asalariada que no acceden protecciones básicas como garantía de derechos.

Los eventos coyunturales, como un desastre ambiental, un terremoto, una crisis financiera o una pandemia, se expresan sobre una base estructural que le da forma y contenido a su dinámica de difusión. En realidad, los canales de difusión y los impactos que la pandemia global ha tenido en la coyuntura socioeconómica reflejan problemas estructurales de larga data, que agudizan la probabilidad de reproducir la vulnerabilidad a los círculos viciosos del subdesarrollo, las instituciones del privilegio y las brechas socio territoriales (CEPAL, 2020 y 2021, Salvia y Rubio, 2019).

La pandemia global, como era de esperar, ha dejado expuesta las diferentes capacidades de respuesta y adaptación que existen en comunidades y sociedades tan desiguales y estructuralmente cíclicas de América Latina. Las trayectorias nacionales de un modelo de desarrollo dejan una huella cuantitativa y cualitativa en términos de variables macroeconómicas y sociales, que pueden valorarse y compararse en distintos momentos del tiempo. Desde el código interpretativo de la vulnerabilidad, esa huella son los riesgos que se materializan en carencias y desventajas relativas, que se expresan en la estructura de clases y en la estratificación social en “sobre-tasas” de desempleo, deserción escolar, morbilidad,

mortalidad y otras dificultades que atraviesan los grupos sociales más expuestos y con menores capacidades de respuesta y resiliencia a los shocks externos.

Las políticas de desarrollo, entendidas aquí como estrategias para reducir la vulnerabilidad, apunta a fortalecer las capacidades de prevenir, afrontar y superar los riesgos a los obstáculos coyunturales y bloqueos estructurales que permitan a una sociedad avanzar en una senda de desarrollo sostenible, inclusivo y democrático. Como se verá más adelante, el impacto recesivo en lo económico y regresivo en lo social del quinquenio pre-pandemia favoreció la expansión de los sectores sociales en situación de vulnerabilidad (Busso y Escudero, 2020), las medidas adoptadas en el año 2020 (IFE, ATP, REPRO, Bonos a grupos vulnerables, subsidios, descuentos, etc.) equivalentes a un 5% del PBI solo pudieron suavizar la fuerte caída económica del 9,9% del PBI y el amplio y heterogéneo deterioro social.

El impacto de la pandemia se extenderá hasta más allá de la vacunación de toda la población, los impactos de “primera y segunda vuelta” en los hogares y comunidades hace retroceder a la mayoría de los indicadores sociolaborales, y con mayor intensidad a los estratos sociocupacionales informales, cuenta propia y pequeños emprendimientos (CEPAL, 2020). En otras palabras, ello ha implicado un proceso de debilitamiento acelerado en las capacidades de adaptación, respuesta y resiliencia de individuos, hogares y regiones que más han acumulado desventajas relativas, principalmente los hogares vinculados al desempleo, subempleo y la marginalidad social.

Los cambios y la creatividad adaptativa de las estrategias de hogares y las comunidades han amortiguado parcialmente, durante la pandemia y en los años anteriores, los impactos de la recesión y el shock global del COVID 19. Pero la pandemia ha materializado el riesgo de un shock a escala planetaria, que ha llevado a una recesión conjunta y simultánea a la producción, el comercio y el consumo global. Del mismo modo, y por distintos canales de difusión, afectó negativamente al régimen de acumulación de capital en la heterogénea estructura productiva y laboral de Argentina, al igual que de todos los países de la región. El shock de la pandemia global ha impactado en ritmo de crecimiento económico, por lo tanto, en la distribución primaria y secundaria del ingreso, al igual que en las capacidades de los hogares, comunidades y Estados nacionales para garantizar la reproducción social.

Los impactos conjuntos del neoliberalismo y la pandemia se pueden observar en la oferta y la demanda agregada del último quinquenio, en las cadenas de valor nacional y global, en la recaudación y el gasto público, en la cantidad y calidad del empleo generado. En suma, no debe perderse de vista que la pandemia ha profundizado el deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, ha visibilizado en mayor medida los insuficientes mecanismos de protección y seguridad social y ha alterado la legitimidad política de la situación económica pre-pandemia. La recesión y la interrupción de suministros en las diferentes cadenas productivas, sumada al escaso espacio fiscal que dispone el ejecutivo nacional y la gran mayoría de los provinciales, ha renovado y ampliado los procesos de marginación, exclusión y empobrecimiento de amplios segmentos de la fuerza de trabajo, en donde se observa en el año 2020 un proceso de movilidad social descendente desde los sectores sociales medios a sectores vulnerables no pobres, pobres e indigentes (CEPAL, 2020, 2021; Díaz Langou, Kessler y otros, 2020).

La sociedad del riesgo permanente y la vulnerabilidad recurrente se expresa fenoménicamente en Argentina antes y durante la pandemia, está presente en el imaginario cultural y político desde antes del retorno a la democracia en un contexto marcado por desequilibrios estructurales de base, de elevada ciclicidad económica y variabilidad de las condiciones macroeconómicas y políticas. En los últimos cincuenta años Argentina ha entrado recurrentemente en crisis económicas (1975-1976; 1982-1983; 1989-1991, 1998-2002; 2008-2009, 2018-2020), el comportamiento cíclico de la economía derivado de sus problemas estructurales e institucionales genera y converge en las condiciones materiales y políticas necesarias, aunque no suficientes, para una transición hacia otro modelo de desarrollo, como ocurrió con la crisis del modelo neoliberal de convertibilidad en el 2001, o hacia cambios profundos dentro de un mismo modelo de desarrollo, como paso con la crisis internacional de 1995 originada en México o la gran crisis internacional del 2008 con el modelo neodesarrollista. En determinadas condiciones y momentos los conflictos y movilizaciones sociales facilitaron la anticipación de la caída de alianzas políticas en el poder del gobierno del Estado (1989 y 2001) y en otros momentos fueron los procesos electorarios los que canalizaron y definieron el cambio de modelo de desarrollo, como las elecciones presidenciales de 2015 y 2019.

Los cíclicos periodos recesivos generaron movilidad social descendente y mayor vulnerabilidad a la marginación, la exclusión y la pobreza multidimensional, generalmente a

mayor velocidad que la movilidad social ascendente en los ciclos de recuperación y crecimiento. La experiencia de la primera etapa del neodesarrollismo (2003-2008) permite observar el impacto de elevados ritmos de crecimiento económico para reducir la pobreza, el desempleo y la marginación de una superpoblación excedente a las necesidades de acumulación de capital. En una segunda etapa (2009- 2015) de menor ritmo de crecimiento, las mejoras distributivas se basaron en avanzar en el modo de regulación neodesarrollista hacia una mayor cobertura y progresividad de la distribución secundaria que realiza el Estado. Pero en un contexto económico de estancamiento como el del período 2012-2015 se detuvo y comenzaron a revertirse la caída en los indicadores de pobreza y precarización laboral (Salvia y Rubio, 2019).

En suma, en las dos primeras décadas del Siglo XX los periodos de mayor crecimiento económico y las reformas institucionales distributivas de tipo progresivas contribuyeron a reducir la pobreza por ingresos, a incluir en términos de derechos en las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y a reducir parcialmente la población excedente y subutilizada en el proceso económico. El periodo 2003-2013 da cuenta de ello en mayor medida que el período 2014-2020, pero los recurrentes desequilibrios estructurales de base dieron sustento a las crisis externas y de balance de pagos asociadas a la escases de divisas y a las crisis internas por los bajos niveles inversión, diversificación productiva y generación de empleo, y esto fue un problema transversal de mayor o menor intensidad en los distintos modelos de desarrollo, aunque agravado en el último quinquenio por las políticas neoliberales bajo la presidencia de Mauricio Macri.

A inicios de la tercera década del siglo, la herencia recibida de la segunda etapa del modelo neodesarrollista y del periodo neoliberal (de valorización financiera con endeudamiento externo y achicamiento de la demanda agregada), no dejan demasiado margen de acción e incluso generan dificultades adicionales para afrontar el “tsunami” socioeconómico de la pandemia. La convergencia de crisis externa por insolvencia en disponibilidad de divisas y la crisis orgánica interna por inviabilidad del régimen de acumulación de valorización financiera 2016-2019, dejaron abierto un periodo de transición de cambio de modelo con las elecciones de 2019, que fue alterado profundamente en sus dos primeros años de gobierno con la difusión de la pandemia global.

3.2 Clases sociales, estrategias de vida y vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión y la marginalidad

En el capitalismo periférico la reproducción intra e intergeneracional de las desventajas sociales están enraizadas en estructuras productivas y distributivas consolidadas a través del tiempo, y estas expresan determinada composición de relaciones de fuerza que le dan viabilidad política a un régimen de acumulación y distribución en una formación económica específica. En la economía política y la teoría del desarrollo la reproducción de las desigualdades y desventajas sociales se observaron en las relaciones sociales y formas institucionales vigentes de producir, distribuir y usar el excedente económico, que en el caso de América Latina reprodujo desigualdades en la estratificación social muy superiores a otros países continentales (Furtado, 1983; Sbatella y otros, 2012).

El subdesarrollo, en su forma extravertida e improductiva del uso del excedente, se expresa y reproduce en fuertes heterogeneidades y asimetrías productivas, sociales y territoriales. La vulnerabilidad a reproducir insuficiencia dinámica interna y estrangulamiento externo se exacerbó en el periodo recesivo y regresivo inmediato pre-pandemia y se profundizó con la pandemia. Las medidas paliativas fueron necesarias, aunque insuficientes para evitar la recesión económica, la movilidad social descendente y el empobrecimiento acelerado de más de un 40% de la población.

La igualdad y protección social es un imperativo ético del desarrollo y su contracara, la desigualdad y vulnerabilidad, tienen fundamentos concretos en distintos niveles de análisis. La desigualdad está condicionada por diversos aspectos vinculados a las estructuras productivas y sociocupacionales de cada territorio. La estructura productiva y ocupacional es un primer condicionante de la desigualdad primaria al definir la composición de clases y estratos sociales, que se complementan, interceptan y acumulan con otros tipos de desigualdades generadores de vulnerabilidad, como las del ciclo de vida de personas y hogares, el género, las características étnico-raciales y el lugar de nacimiento. Desde esta matriz analítica de la desigualdad social, puede observarse que las desventajas adicionales que tienen algunos segmentos poblacionales generan convergencia de discriminaciones y desigualdades que están en los “núcleos duros” de los vulnerables a la indigencia, la pobreza y a la exclusión social.

En los procesos recesivos y de movilidad social descendente las estrategias de vida de los hogares y de los individuos producen adaptaciones al contexto, intentando amortiguar y superar el shock adverso. Las estrategias de individuos y hogares están condicionadas por sus capacidades de respuesta en el territorio en que materializa el riesgo, y se expresan en variables sociodemográficas objeto de políticas públicas en diferentes niveles territoriales, tales como las estrategias de fecundidad, migración y conformación de hogares; de formación e inserción laboral; diversificación y complementación de fuentes de ingresos, participación comunitaria e inserción en redes sociales, entre otras.

Repensar en código post-neoliberal las políticas públicas de transición en contexto de pandemia implica, básicamente, reconocer los cambios acumulativos en el contexto, las debilidades y vacíos de la institucionalidad vigente y las estrategias diferenciales disponibles de los hogares y las comunidades. Los resultados negativos de los dos modelos neoliberales anteriores (bajo la presidencia de Macri y de De La Rúa) y los avances insuficientes durante el modelo neodesarrollista habilitan a repensar críticamente los modelos de desarrollo anteriores dentro del capitalismo periférico argentino. La revalorización del Estado nación como instancia de combate a la pandemia permite pensar en la centralidad del mismo para un proceso de disputa no solo sobre el proceso de gestión y salida de la pandemia sino también sobre aspectos estructurales en las formas de utilización del excedente y la posibilidad de avanzar sobre pisos incrementales de protección para las distintas clases y estratos sociales.

4. Vulnerabilidad y políticas públicas

La articulación de políticas territoriales puede contribuir a aminorar o a ampliar el riesgo social a que están expuestos los hogares de diferentes estratos sociocupacionales y comunidades. Los objetivos de políticas públicas desde el enfoque de vulnerabilidad se orientan en atacar riesgos, riesgos considerados estratégicos. La vulnerabilidad a la escasez o deficiencia en el acceso a los alimentos, a la soberanía alimentaria, a la vivienda, al hábitat de calidad, a los servicios básicos (salud, educación, protección social), al empleo decente como así los problemas de equidad de género, pérdida de competitividad de la estructura productiva y todo lo que afecte o tenga alta probabilidad de afectar negativamente el nivel de bienestar, la capacidad productiva y la seguridad, tanto para las generaciones actuales como para las futuras (Busso, 2001 y 2017, Salvia y Rubio, 2019). En ese sentido, la pandemia puso de manifiesto la debilidad, y en gran medida el fracaso, de los estados nacionales y las instancias

e instituciones políticas internacionales de afrontarla de forma coordinada, democrática y eficaz.

En una sociedad tan cíclica como Argentina, los procesos de movilidad social descendentes y ascendentes acompañan las pendientes de las recesiones y recuperaciones económicas. El riesgo de movilidad social descendente es afrontado por las familias con diversas estrategias de vida para la generación de ingresos, y las clases y estratos socioocupacionales más vulnerables (en particular los hogares en situación de indigencia) son muy sensibles a estrategias, políticas y programas públicos de redistribución de ingresos, como ha podido observarse durante la pandemia. El deterioro masivo en el empleo, los ingresos reales y las condiciones de vida originado adicionalmente por la pandemia se tradujo en una movilidad social descendente de los trabajadores asalariados formal e informal, trabajadores por cuenta propia y de micro, pequeños y medianos productores y comerciantes (CEPAL, 2020). La denominada clase media, principalmente la media baja, pasaron a engrosar los sectores vulnerables y en situación de pobreza. La ubicación de los individuos en la estructura socioocupacional, el nivel educativo, el género, la condición étnico-racial y el lugar de residencia en el capitalismo periférico son predictores aproximados del nivel de vulnerabilidad a shock externos como la pandemia del COVID 19.

Para (re)pensar las políticas públicas post pandemia, el enfoque de vulnerabilidad³ permite y potencia utilizar complementariamente los conceptos de pobreza, exclusión y marginalidad, en el que se imbrican el papel tanto del mercado como del Estado y de la sociedad civil en el conjunto de oportunidades y en el nivel de bienestar de hogares y comunidades de distintos niveles territoriales. A su vez, esta perspectiva ha estado presente, ya sea explícita o implícitamente en las discusiones teóricas y políticas de los países de la región, más aún en un contexto persistente de atraso relativo en los niveles de productividad y competitividad, de altos niveles de desigualdad socioterritorial y fuerte ciclicidad económica (Abeles y Valdecantos 2016; Busso, 2017).

³ La vulnerabilidad como concepto remite básicamente a pensar el riesgo como situación y como proceso; informa sobre la probabilidad de ser herido, dañado o lesionado por un shock adverso, ya sea a nivel individual, de hogar o de comunidad o un territorio específico. La vulnerabilidad como enfoque analítico vincula el riesgo con la posibilidad de respuesta, es decir con las capacidades disponibles para prevenir los eventos de riesgo, enfrentar las consecuencias si se materializa y revertir los resultados negativos de forma resiliente.

5. Vulnerabilidad a la pobreza y la exclusión: los impactos sociales de la pandemia

Las características estructurales del capitalismo periférico generan una sociedad del riesgo cíclico y permanente, la vulnerabilidad esta siempre en el centro de la escena, ya sea gestionado con modelos neoliberales o de tipo neodesarrollistas. La vulnerabilidad es un proceso relacional, multidimensional y multicausal, que debe ser comprendido en el contexto histórico-social en el que ha emergido, dado que surge de la interacción entre una constelación de factores internos y externos que convergen en un individuo, hogar o comunidad particular y en un tiempo y espacio determinados. Desde un enfoque de derechos y de promoción del desarrollo territorial, la noción de vulnerabilidad aporta instrumentos para (re)pensar las políticas públicas, dado que implica identificar la exposición a riesgos al mismo tiempo que indaga en las capacidades de respuestas y nivel de resiliencia que tienen las distintas unidades de análisis.

Este vínculo se constituye en un problema para el desarrollo y las políticas públicas en distintos niveles de análisis que permiten una primera aproximación a distinguir los impactos de la pandemia y las políticas para afrontarla. La situación objetiva y material de los hogares argentinos ha tenido un profundo deterioro durante la pandemia y en el quinquenio anterior a la misma. Esto ha abonado aún en mayor medida las percepciones subjetivas de malestar y preocupación social en todos los países de la región (CEPAL, 2020), vivenciados en la desigualdad, exclusión y discriminación de personas y hogares, con procesos de empobrecimiento y movilidad social descendente. Esta situación de malestar individual y colectivo puede abrir una etapa conflictos políticos y una eventual transformación institucional, pero si bien esta posibilidad es incierta aún todo pareciera indicar que la pandemia ha contribuido a acelerar las condiciones objetivas de crisis y percepciones subjetivas de malestar y riesgo.

En un plano más fenoménico y relacional, un primer impacto refiere a situaciones de carencias materiales y desventajas relativas que se reflejan en indicadores usuales de pobreza, hambre, desnutrición, morbi-mortalidad, vivienda, empleo, violencia y hábitat. El fuerte y rápido crecimiento de la pobreza e indigencia desde el año 2018 y su aceleración en el año 2020 en contexto recesivo (variación negativa del PBI del 2,6% en 2018, 2,1% en 2019 y de 9,9% en 2020) y en plena pandemia hizo retroceder los indicadores sociales y de bienestar de los

hogares en más de una década. En el cuadro 1 se puede observar el crecimiento de la pobreza y la indigencia desde el 2017 hasta el segundo semestre del 2020. De hecho, la pobreza en personas urbanas creció 10 puntos porcentuales en los dos últimos años del gobierno neoliberal y 6,5 puntos porcentuales en el año de pandemia 2020 en el primer año de gobierno post-neoliberal. Algo similar ocurrió con las tendencias de la indigencia como puede observarse en el Cuadro N°1.

Es importante señalar que el efecto combinado de la recesión y la pandemia aumentaron las brechas monetarias de pobreza e indigencia en el segundo semestre de 2020, ubicándose en 41,9% en la primera y 40,4% en la segunda. Ello nos muestra que el ingreso familiar promedio de los hogares pobres e indigentes es alrededor de un 40% menor que la Canasta básica total promedio del hogar pobre y de la Canasta básica alimentaria promedio del hogar indigente. Las políticas públicas en distintos niveles territoriales activaron instrumentos y fortalecieron partidas sociales (transferencias monetarias y en especie, subsidios, bonos, alimentos, apoyos directos, etc.), aunque de forma insuficiente en función la magnitud de las crecientes necesidades sociales y de la velocidad en la que ocurrió la movilidad social descendente, con particular impacto en los hogares con menores de 14 años, con jefatura femenina y con nacidos en el exterior.

Cuadro N° 1: Pobreza e indigencia. Argentina 2018-2020. En porcentajes de la población. Total 31 aglomerados urbanos

Pobreza e indigencia	2° sem.	1° sem.	2° sem.	1°sem.	2° sem.	1° sem.	2° sem.
	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020
Pobreza (personas)	25,7%	27,3%	32,0%	35,4%	35,5%	40,9%	42,0%
Pobreza (hogares)	17,9%	19,6%	23,4%	25,4%	25,9%	30,4%	31,6%
Indigencia (personas)	4,8%	4,9%	6,7%	7,7%	8,0%	10,5%	10,5%
Indigencia (hogares)	3,5%	3,8%	4,8%	5,5%	5,7%	8,1%	7,8%
Incidencia de la pobreza por rango etario y región							
0-14	39,7%	41,4%	46,8%	52,6%	52,3%	56,3%	57,7%
15-29	31,3%	32,9%	38,6%	42,3%	42,5%	49,6%	49,2%
30-64	21,1%	23,2%	27,6%	30,4%	30,5%	36,2%	37,2%
65 y más	6,3%	6,9%	9,0%	10,4%	11,3%	11,4%	11,9%

Gran Buenos Aires	25,5%	27,8%	31,3%	34,8%	35,2%	41,6%	44,3%
Cuyo	26,3%	25,8%	31,5%	35,0%	36,3%	39,5%	40,8%
Noreste	33,2%	30,2%	40,4%	42,4%	40,1%	42,8%	43,5%
Noroeste	25,4%	28,6%	34,5%	39,9%	40,7%	40,7%	40,4%
Pampeana	25,4%	26,6%	32,1%	34,7%	33,7%	39,8%	38,2%
Patagónica	18,9%	20,3%	24,9%	28,5%	30,0%	37,0%	35,2%
Incidencia de la indigencia por rango etario y región							
0-14	7,6%	8,0%	10,9%	13,1%	13,6%	15,6%	15,7%
15-29	6,3%	5,8%	8,4%	9,4%	9,5%	12,8%	12,5%
30-64	3,6%	4,0%	5,4%	5,9%	6,4%	9,1%	9,0%
65 y más	0,9%	0,8%	0,6%	1,2%	0,9%	1,3%	1,0%
Gran Buenos Aires	5,5%	5,4%	7,3%	8,3%	9,3%	11,7%	13,3%
Cuyo	3,8%	3,4%	4,0%	5,9%	6,0%	7,2%	5,3%
Noreste	5,8%	4,1%	9,3%	11,2%	7,2%	11,4%	7,6%
Noroeste	3,8%	3,6%	5,2%	5,8%	6,4%	7,9%	7,0%
Pampeana	4,1%	5,3%	6,5%	7,2%	6,6%	10,1%	7,7%
Patagónica	2,2%	2,4%	3,2%	4,0%	4,9%	6,4%	7,8%

(1) Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia

(2) Los resultados del segundo semestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia-Río Grande.

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

En una segunda dimensión de análisis, el malestar y la percepción de vulnerabilidad se expresa en el plano político y en el funcionamiento institucional. La exclusión de los sectores vulnerables de una mejor y mayor cobertura de protección hizo más visibles las dificultades de acceso de estos grupos a los derechos de empleo digno y a los derechos de vivienda, educación y salud de calidad, poniendo en observación crítica la legitimidad de las actuales instituciones. El cierre de micro y pequeñas empresas, en conjunto con el proceso de empobrecimiento y movilidad social descendente acelerado en el período 2018-2020 ha acompañado el ciclo económico, esto ha generado la destrucción y precarización de trabajo en el entramado productivo nacional, como puede observarse también en el Cuadro N° 2 en las tasas de desempleo y subempleo.

En este plano político institucional, la exclusión de derechos y desamparo institucional a sectores sociales más desventajados, particularmente jóvenes, se expresó en toda su potencialidad en la pandemia, con una demanda de protección creciente que desbordo las previsiones iniciales respecto a los sectores sociales más vulnerables, como fue el caso del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE, que se preveía otorgarlo a unos 4 millones de personas y luego termino con una cobertura de casi 9 millones de personas), la Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción (ATP, que solo cubrió parcialmente sueldos de empresas registradas) y otros instrumentos equivalentes.

Cuadro N° 2: Principales tasas del mercado de trabajo. Argentina. Total 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre 2019-cuarto trimestre 2020

Mercado de trabajo (EPH)	Unidad de medida	2° trim. 2019	3° trim. 2019	4° trim. 2019	1° trim. 2020	2° trim. 2020	3° trim. 2020	4° trim. 2020
Tasa de actividad	% población	47,7 %	47,2 %	47,2 %	47,1 %	38,4 %	42,3 %	45,0 %
Población de 14 años y más	% población	59,5 %	59,2 %	58,9 %	58,6 %	49,2 %	54,4 %	57,3 %
Tasa de empleo	% población	42,6 %	42,6 %	43,0 %	42,2 %	33,4 %	37,4 %	40,1 %
Población de 14 años y más	% población	53,1 %	53,4 %	53,7 %	52,5 %	42,8 %	48,1 %	51,0 %
Tasa de desocupación	% PEA	10,6 %	9,7% %	8,9% %	10,4 %	13,1 %	11,7 %	11,0 %
Tasa de subocupación	% PEA	13,1 %	12,8 %	13,1 %	11,7 %	9,6% %	13,4 %	15,1 %
Presión sobre el mercado	% PEA	35,9 %	34,4 %	34,2 %	34,9 %	31,8 %	34,5 %	37,3 %

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Por último, y en un plano más estructural y sistémico, los impactos de la pandemia refieren a aspectos característicos del capitalismo periférico que en su normal funcionamiento del

sistema económico genera insuficiencia dinámica de la estructura productiva y, por lo tanto, subutilización crónica de fuerza de trabajo disponible, situación que se amplía momentos de shocks externos como la pandemia global iniciada en el 2020 o la crisis nacional del 2001 o la internacional del 2008-2009. La desigual e histórica inequidad en la distribución de recursos, ingresos y poder ha favorecido, en el contexto de pandemia, a visibilizar en mayor medida y a cuestionar en varios aspectos (protección social, seguridad, alimentación, salud) los privilegios e injusticias que genera y reproduce el sistema socioeconómico global y nacional.

Dos aspectos dan una señal del proceso de marginación que ha generado la estructura productiva argentina, particularmente durante el segundo trimestre de 2020, pero que es un rasgo estructural de las formaciones sociales capitalistas periféricas. Por un lado, el aumento de la indigencia y una movilidad social descendente acelerada con el shock económico y social del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) que comenzó en la segunda quincena marzo, y ello se dio al mismo tiempo que caía la tasa de actividad y la tasa de empleo. Si bien hacia fin de año 2020 las tasas de actividad y empleo se acercaron bastante a las del cuarto trimestre del 2019 pre-pandemia, el impacto inmediato fue el aumento de un porcentaje de población que quedó al margen de las necesidades de trabajo de la disminuida capacidad productiva y de la caída en el consumo de los hogares.

Es decir, la inercia recesiva y crisis socioeconómica del último quinquenio fue reforzada y amplificadas en el primer semestre del 2020 en el contexto de la pandemia, con un fuerte impacto en la producción, los comercios y los servicios urbanos, al mismo tiempo que aumentó la desigualdad, el desempleo y la expulsión de fuerza de trabajo, tal como puede observarse en el Cuadro N° 3. La precarización laboral pre-pandemia se profundizó con un brusco descenso en las tasas de actividad laboral en la fuerza de trabajo informal y sin protección social, y esto último da alguna señal de un proceso de marginalización que va a requerir una asistencia y una protección focalizada en varias dimensiones que atañen a los derechos, vinculados a alimentación, educación, salud, vivienda y otros derechos vinculados al ciclo de vida de las personas y al habitat.

**Cuadro N° 3: Distribución del ingreso (EPH) Argentina. Total 31 aglomerados urbanos.
Años 2019 y 2020**

INDICADORES	Unidad de medida	2° trim. 2019	3° trim. 2019	4° trim. 2019	1° trim. 2020	2° trim. 2020	3° trim. 2020	4° trim. 2020
Coeficiente de Gini (ingreso per cápita familiar)	índice 0-1	0,434	0,449	0,439	0,444	0,451	0,443	0,435
Brecha de ingresos por medianas del ingreso per cápita familiar de la población	Decil 10/decil 1	16	18	16	17	19	17	18
Ingresos totales	var. % i.a.	42,3%	51,0 %	49,7 %	49,6 %	21,9 %	21,2 %	19,6 %
Laborales	var. % i.a.	43,2%	48,3 %	47,9 %	44,6 %	15,0 %	14,6 %	18,2 %
No laborales	var. % i.a.	39,8%	58,9 %	54,8 %	63,2 %	41,0 %	38,7 %	23,2 %
Ingreso medio per cápita familiar	en \$	13.400	16.571	16.485	19.916	16.174	19.713	19.524
Ingreso medio de la ocupación principal	en \$	21.899	24.693	26.453	28.497	31.868	31.041	33.217

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

6. Reflexiones Finales

La pandemia del COVID 19 como un hecho social total-global, que ha afectado profundamente y en poco tiempo a todos los países del planeta de forma simultánea, ha tenido uno de sus epicentros todos los capitalistas periféricos de la región. Argentina es un buen ejemplo de los impactos, más aún marcado por vulnerabilidades sociales en ascenso en la etapa neoliberal pre pandemia. El shock global ha dejado huellas económicas profundas, por el lado de la oferta y la demanda agregada, en las cadenas de valor, en el comercio exterior y en la dinámica de los mercados internos, produciendo unas caídas

verticales en el Producto Bruto Mundial, nacional, provinciales y locales en el primer semestre de 2020.

En suma, un año 2020 inédito, tal vez un punto de inflexión, como ha quedado en claro en varios países del cono sur de América Latina, con una institucionalidad internacional frágil en el contexto geopolítico actual, que trajo más incertidumbres que certezas para la tercera década del Siglo XXI. Este shock adverso de la pandemia converge con otros problemas estructurales y procesos históricos generando la caída de la economía mundial más grande desde la segunda guerra mundial, en donde el PBI per cápita y el desempleo decreció de forma sincronizada en el 90% de los países en el año 2020, y en el caso Argentino la retracción económica fue del 9,9% con un salto importante en los procesos de empobrecimiento, exclusión y marginalización, que ha abonado la sensación de incertidumbre, riesgo y malestar en Argentina, al igual que los otros países de la región.

Como hecho social total, la pandemia altero las formas de organizar el trabajo y gestionar el tiempo en la vida cotidiana, principalmente urbana. La difusión de la pandemia se extendió con mayor intensidad en los países con mayores niveles de desigualdad y sistemas de protección social más débiles, como ha ocurrido en América Latina. Los impactos han sido superiores a otras regiones del mundo, con tasas de contagios y muertes que aumentaron en la segunda ola a inicios del 2021 y pusieron nuevamente en tensión los frágiles sistemas de salud y protección social de la región, que con sólo el 8,4% de la población mundial ha registrado el 27,8% de las muertes. Durante el año 2020 la masiva caída en la actividad económica, y en un contexto de acotado margen fiscal por parte del sector público, los impactos se sintieron de lleno en el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los sectores con menores capacidades de adaptarse y reponerse al shock de la pandemia.

Analizado en perspectiva de la historia reciente, luego de un quinquenio recesivo, el impacto socioeconómico fue muy alto y rápido, superior a los años de la crisis nacional 2001 y la crisis financiera internacional del 2008. El año 2021 inició con el antecedente de tres años consecutivos de acelerada caída del PBI per cápita, aumento del desempleo, la precariedad laboral y el deterioro de la gran mayoría de los indicadores sociales. Las estadísticas oficiales muestran en el año 2020 el aumento la pobreza a lo largo del todo el año, el aumento del desempleo en el primer semestre y el inicio de la recuperación económica en el segundo semestre luego de la caída vertical del PBI en el primer semestre. El crecimiento esperado para el año 2021 de 5,5% anual, si bien importante, no alcanza para compensar el impacto del año anterior, y todo indica que el proceso de recuperación del empobrecimiento 2016-

2020 será más lento de no mediar políticas de crecimiento, distributivas y compensatorias, principalmente para niños y jóvenes.

Lo que se ha observado en casi todos los países (CEPAL, 2020 y 2021) y en Argentina (Díaz, Langou y Kessler, 2020) es el crecimiento de la pobreza y de los vulnerables a la pobreza, particularmente los hogares con predominancia de trabajadores informales, cuentapropistas, desempleados y empleados en hogares particulares. La pandemia ha impactado aún más en la caída de empleos e ingresos, facilitando también los procesos de marginalidad y la movilidad social descendente en un contexto nacional y regional de derrumbe de tasas de crecimiento económico y de inversión. En ese sentido, la inversión productiva es insuficiente para generar la cantidad y calidad de empleo necesario al crecimiento demográfico de la fuerza de trabajo, a los desempleados y a los expulsados de los circuitos formales del empleo, en particular esto se ha verificado para la población menor a 35 años en centros urbanos grandes y metropolitanos.

La capacidad de resiliencia a este masivo y veloz shock que ha evidenciado la pandemia será central para pensar en escenarios futuros, a nivel micro y macro espacial, bajo la certeza que se requerirán estrategias multidimensionales e integrales para afrontar la diversidad, profundidad y complejidad de problemas sociales que contribuyo a visibilizar y poner en agenda. La nueva agenda requiere altos niveles de crecimiento económico con reformas distributivas profundas para revertir el empobrecimiento y la movilidad social descendente del último quinquenio. En un contexto donde más de la mitad de los menores a 14 años están en situación de pobreza, la protección social a la niñez parece un tema ineludible a tratar en la post-pandemia. También parece viable avanzar en pisos incrementales de protección social con la posibilidad de llegar a un ingreso universal en los extremos de la pirámide demográfica, tanto a la niñez en el mediano plazo como a los adultos mayores en el corto plazo. Del mismo modo, tanto en Argentina como en otros países se ha debatido y re instalado las preguntas sobre políticas e instrumentos como el Ingreso mínimo garantizado o el Ingreso Básico Universal como horizonte normativo y guía para un sistema integral de protección social que garantice avanzar a objetivos de crecimiento económico con inclusión social.

En el contexto de los compromisos y propuestas de la actual coalición en el gobierno y los compromisos internacionales asumidos con la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 firmados por Argentina, las políticas de desarrollo inclusivo a partir de la pandemia deberán recalibrar sus objetivos y redefinir las estrategias de acción, dado que las

estrategias de mitigamiento necesitan reconvertirse para el período de transición post-pandemia. Repensar los nudos críticos y los círculos viciosos de la vulnerabilidad que ha reforzado y ampliado la pandemia sugiere articular una visión de corto, mediano y largo plazo, que avance hacia pobreza cero, reduzca la exclusión de derechos y termine con la marginalidad. Las consignas “que nadie se quede atrás” y “primero los últimos y los de más abajo” es tarea de construcción colectiva y participativa, tanto de los diferentes actores e instituciones como en los distintos niveles territoriales de gobierno.

En el marco del enfoque de derechos como horizonte normativo adoptados por la República Argentina, los principios de igualdad, no discriminación, progresividad, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia institucional son una guía importante e internacionalmente consensuada para fortalecer las alianzas necesarias y la articulación entre diferentes niveles territoriales de gobierno para definir y gestionar una nueva agenda pública post-neoliberal de inclusión, democratización y protección social para la tercera década del Siglo XXI.

7. Bibliografía

Abeles, M. y Valdecantos, S. (2016). “Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural”. Naciones Unidas, CEPAL. Buenos Aires, Argentina.

Basualdo, E. (editor). (2017). “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri”. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

Boletín Oficial. (2019). “Legislación y Avisos Oficiales”. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/5217886/20191223?suplemento=1>

Boyer, R. (2014). “Los mundos de la desigualdad. Un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty”. Editorial Octubre. Buenos Aires, Argentina.

Busso, G. y Escudero, L. (2020) “Desarrollo, vulnerabilidad y política. Condicionantes, riesgos y desafíos del desarrollo en Argentina (1980-2019)” en *De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencia Políticas*, Número 14, volumen 8, México enero-junio 2020. Pág. 33-55.

Busso, G. (2017). "Vulnerabilidad social y desarrollo económico en América Latina. Discusiones teóricas para (re)pensar las políticas territoriales y locales". Documento de Trabajo. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Busso, G. (2015). "Vulnerabilidad social, exclusión y pobreza en el siglo XXI: limitaciones y potencialidades para políticas de población y desarrollo en países de América Latina". En: "Qualidade de vida urbana. Abordagens, indicadores y experiencias internacionais". María Inés Pedrosa Nahas (Organizadora). Editorial C/Arte, Belo Horizonte, Brasil

Busso, G. (2001). "Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del Siglo XXI". Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2021) *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago de Chile.

CEPAL. (2020). "Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad". Naciones Unidas-CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL. (2018). "La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis". CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile

CEPAL-OCDE-CAF (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Ediciones OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018>

CEPAL (2018). "Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe". (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago de Chile.

Escudero, L. y Busso, G. (2017). Neoliberalismo y neodesarrollismo en el debate político y del desarrollo económico en el Siglo XXI. Análisis del caso argentino 1991-2016. en Libro de Resúmenes y Ponencias completas del XXXI Congreso ALAS, Registro 3265. Montevideo, 3 al 8 de diciembre de 2017. <http://www.alas2017.com/isbn/>

Laval, C. y Dardot, P. (2013). “La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal”. Editorial Gedisa. Barcelona, España.

Neffa, J., Panigo, D. y E. López. (2010). “Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo”. PICT 2383/06. CEIL-PIETTE-CONICET. Argentina

Num, José. (2001). “Marginalidad y exclusión social”. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Salvia, A., Rubio, B.M. (comps.). (2019). “Tendencias sobre la desigualdad: aportes para pensar la Argentina actual” [en línea]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Sbatella, José, Pablo Chena y otros. (2012). “Origen, apropiación y destinos del excedente económico en la Argentina de la posconvertibilidad”. Editorial Colihue. Buenos Aires, Argentina.