

# De la liquidez del concepto de pobreza al oxímoron del crecimiento inclusivo.

Paz, Jorge A.

Cita:

Paz, Jorge A (2021). *De la liquidez del concepto de pobreza al oxímoron del crecimiento inclusivo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/152>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/prpd/5Dw>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 11 NÚMERO 84 DICIEMBRE 2021

# vooces

en el Fénix

ISSN 1853-8819

## DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA



# sumario

## n°84

### diciembre

### 2021

DESARROLLO Y  
SOSTENIBILIDAD EN LA  
ARGENTINA DEL SIGLO XXI  
Cátedra Abierta "Plan Fénix"

**CÁTEDRA ABIERTA PLAN FÉNIX** Presentación 4 **ALBERTO CIMADAMORE** Introducción 8 **JORGE PAZ** De la liquidez del concepto de pobreza al oxímoron del crecimiento inclusivo 14 **CARLA ARÉVALO** Estilos de vida (in)sostenibles 20 **ALBERTO CIMADAMORE** Educación y desarrollo sostenible en la Argentina del siglo XXI 26 **MARTÍN MALDONADO** La pobreza de las metas argentinas de pobreza en los ODS 2030 34 **FERNANDO LONGHI y ROMINA CORDERO** Hambre, seguridad alimentaria y malnutrición infantil 40 **P. VINOCUR, R. MERCER, S. AGUILAR, A. BECCARIA, O. ISAZA, M. MAYOL LASALLE, M. POGGI, J. QUESADA, J. REMES LENICOV y F. REPETTO** Las inequidades de la niñez impiden alcanzar los ODS 48 **MARIANA L. GONZÁLEZ** Generación de empleo de calidad para el desarrollo sostenible en la Argentina 56 **AGUSTÍN SALVIA y EDUARDO DONZA** Salir de la pobreza, la desigualdad social y la crisis del empleo demanda un cambio de rumbo sistémico 64 **FACUNDO BARRERA INSUA y EMILIANO LÓPEZ** ¿Reducir la desigualdad sin siquiera indagar en la riqueza? 72 **MARCELO CORTI y JULIÁN CORRES** Acuerdo Estratégico Integral: hacia la transición justa, sostenible e inclusiva en la Argentina 78 **ALEJANDRO BROWN, YAIZA REID RATA y LUCIO MALIZIA** Paisajes productivos protegidos 84

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

### Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Docentes

#### TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)  
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)  
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Pablo Rota  
Andrés Flavio López  
Carlos María Negri

#### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Gerardo Fernando Beltramo  
Walter Fabián Carnota  
Javier Legris  
Ana María Campo  
Catalino Nuñez  
María Inés Barbero  
Adrián Horacio Ramos

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
María José Canals

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons  
Daniel Roberto González  
Juan Manuel Oro  
María Fernanda Inza

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Nicolás Tedesco  
Antonella Cerase  
Mateo Gadano  
Jonatan Barros

#### SUPLENTES

Ana Ailin Andrada  
Tomás García  
Sergio Segluk  
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Alberto Cimadamore

### COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune  
Ricardo Aronskind  
Alfredo Calcagno  
Ricardo Koss  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Mariana Vázquez

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alberto Cimadamore

### SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

### COORDINACIÓN

Paola Severino

### SITIO WEB

Erica Sermukslis

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafxs]

### AUDIOVISUAL

Pablo Martínez  
Nicolás Cerezo

# presentación



# DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

**4** EDUCACIÓN DE CALIDAD



**5** IGUALDAD DE GÉNERO



**6** AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



**10** REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



**11** CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES



**12** PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES



**16** PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS



**17** ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS



**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

**L**a Cátedra Abierta Plan Fénix (CAPF) ha tenido históricamente como eje de su trabajo la cuestión del desarrollo inclusivo. La crisis que moldeó el nacimiento de la misma la llevó casi naturalmente a concentrarse en las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, aunque sin perder de vista las cuestiones ambientales, que ya al comienzo del corriente siglo sumaban mayor complejidad y urgencia al problema del desarrollo. El desarrollo ha sido históricamente un concepto y un problema complejo de aprehender, sobre todo si se lo define –tal como se hace en este número especial– como un proceso de transformación del ambiente y la sociedad que involucra la producción, el consumo y la distribución de recursos, bienes y servicios (públicos y privados) destinados a satisfacer necesidades y demandas del presente que afectan la habilidad de las generaciones futuras para alcanzar su propio bienestar. Al incorporarse de manera integrada en esta conceptualización las dimensiones socioeconómicas y ambientales, los enormes desafíos para alcanzar un desarrollo sostenible resultan evidentes. Las crisis tienden a favorecer las miradas de corto plazo. Políticos, analistas y la población inmersa en ellas perciben y actúan en función de las múltiples urgencias que emergen. Esto, sin dudas, hace que las miradas y acciones tiendan hacia el corto y mediano plazo, evitando lidiar con las complejidades que implican los abordajes integrales que requieren las consecuencias negativas del proceso histórico de transformación del ambiente y las relaciones sociales que ha moldeado el Antropoceno: la era geológica caracterizada por el poderoso accionar de la especie humana que deja su huella en el planeta. La combinación de crisis económica, social, ambiental y climática que enfrentamos en la actualidad exige que las miradas se extiendan más allá del corto y mediano plazo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible nos ofrece una oportunidad única para hacerlo y así enfrentar las consecuencias negativas que los modelos de desarrollo (o en casos, la falta de ellos) nos han dejado. Estamos en los primeros años de la década de Acción para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)\*, un hito en la historia de la humanidad que apunta a superar los problemas más urgentes de nuestro tiempo. Los 17 objetivos y sus 169 metas interconectadas fueron adoptados por todos los países en las Naciones Unidas en septiembre de 2015, como un llamado mundial a la acción para poner fin a la pobreza y al hambre, disminuir las desigualdades, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Tales objetivos y metas tienen indicadores cuantitativos según las prioridades que les asignan los distintos gobiernos nacionales que han adoptado la Agenda. Y aquí aparece algo bueno que ofrecen los ODS: se puede observar en números cuán efectivas son las políticas, los sistemas

institucionales existentes y sus agentes/gobernantes para alcanzar estos objetivos compartidos por todos. Si miramos el estado de situación mundial y nacional, pre y pospandemia, el panorama no es alentador. Los indicadores muestran con total claridad que estamos fracasando en alcanzar estos objetivos compartidos por toda la comunidad internacional. Las responsabilidades son ciertamente diferenciales. Quienes tienen el poder de realizar los cambios y no lo hacen deberán rendir cuentas por ello.

Más allá de la cruda realidad que observamos incluso con una mirada superficial, existen cuestiones relevantes que suceden en los procesos de adaptación nacional de los ODS. Hasta el mes de diciembre de 2019, la meta (1.2) adoptada por la Argentina para el ODS 1 (fin de la pobreza) ha sido “...para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (CNCPS, 2020, pág. 99). La línea de base se fijó en el año 2016, con un nivel de personas que vivían por debajo del umbral nacional de indigencia del 6,1% y de población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza del 30,3% (CNCPS, 2020, pág. 100). Como se puede observar, un país rico como el nuestro solo pretende reducir la pobreza extrema/indigencia a la mitad. Resulta difícil entender cómo el poder político y económico pueden tener ambiciones tan limitadas frente al horror de la pobreza extrema.

Estas metas limitadas que motivan cuestionamientos políticos y morales se planeaba lograr manteniendo un crecimiento económico del orden del 3% anual (meta 8.1 adaptada) y el logro “hacia 2030 de empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (...)” entre otras metas adaptadas por el Estado argentino (CNCPS, pág. 159).

Estas son solo algunas de las definiciones contenidas en un documento oficial de 248 páginas denominado Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020 presentado en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, con la firma de la Presidencia de la Nación Argentina. La pandemia minó el camino para alcanzar incluso sus modestos objetivos y tenemos entonces que continuar el camino trazado con nuevos obstáculos.

En junio de 2021, el mismo organismo presentó un “nuevo listado oficial de metas e indicadores, que incluye los 17 ODS, 121 metas y más de 200 indicadores” (CNCPS, 2021, pág. 10) que confirma las metas e indicadores del ODS1 arriba señalados, mientras revisa otros (Idem, pág. 16 y ss). Así, la más reciente definición de metas nacionales para alcanzar los ODS plantea nuevamente diversos interrogantes científicos, técnicos, políticos, socioeconómicos y morales que son resaltados en este número especial de VeeF.

Asimismo, surge una serie de interrogantes conexos que se plantean a lo largo de las páginas siguientes, tales como:

- ▶ ¿Cuáles son las condiciones políticas e institucionales que permitirán alcanzar los ODS?
- ▶ ¿Es razonable, a 6 años de aprobarse los ODS, continuar (re) definiendo y priorizando metas e indicadores en lugar de destinar todas las energías institucionales del Estado al logro de las metas internacionales más relevantes?
- ▶ ¿Es posible lograr un crecimiento económico sostenido que no afecte negativamente el medio ambiente y el clima a la vez que reduzca la pobreza y tienda al pleno empleo con trabajo decente?
- ▶ ¿Cómo hacerlo sin un plan de largo plazo consensuado entre los principales actores políticos, económicos y sociales del país, en medio de conflictos que dividen y se profundizan?

Si bien existe un acuerdo generalizado sobre la deseabilidad de alcanzar los ODS, no está claro que puedan alcanzarse en tiempo y forma, pues como se afirma en este número, a la hora de identificar los instrumentos concretos para lograr las metas cuantitativas surgen divergencias significativas.

La CAPF entiende que es necesario profundizar el debate sobre estos instrumentos concretos, así como sobre la generación de las miradas y políticas de largo plazo para alcanzar los ODS. Las instituciones nacionales, provinciales y municipales, sus agentes y los sectores económicos y sociales más poderosos de este país tienen una responsabilidad mayor que la del resto de la sociedad.

El conocimiento y la educación juegan un rol fundamental en el camino hacia 2030, tal como se marca en el capítulo respectivo de este número. Particularmente, la Educación para el Desarrollo Sostenible está llamada a ocupar un rol central en la construcción del mundo sostenible que se imagina en la Agenda 2030. Lamentablemente, como se expone en un artículo de este número dedicado al tema, no es una meta priorizada por el Estado argentino en la actualidad y es responsabilidad también de todos los que estamos involucrados con el sistema educativo propugnar por el tipo de educación que se necesita para lograr las transformaciones hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Confiamos que este número de Voces en el Fénix arroje algo de claridad en estos y otros temas relacionados con el desarrollo sostenible, que sin dudas condicionan el bienestar presente y futuro de la sociedad.

### \* Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

# INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

por ALBERTO D. CIMADAMORE.  
*UBA-CONICET (IEP-FCE)*





La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2015 la Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que incluye 17 objetivos, 169 metas y una serie de indicadores para medir el impacto de la acción de los gobiernos participantes. El Estado argentino fue uno de los 193 que suscribieron la resolución y, en consecuencia, se comprometió a “trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030” (...) y “lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental– de forma equilibrada e integrada” (ONU, 2015, págs. 1 y 3).

Este compromiso, con una visión de futuro transformativa, expresa la aspiración a un mundo sin pobreza extrema y hambre, en donde existan pisos de protección social, salud pública accesible y educación de calidad en todos los niveles, en el marco del cumplimiento de los derechos humanos aceptados universalmente, así como el cuidado del ambiente y la biodiversidad que hacen posible la vida en nuestro planeta. Estas aspiraciones básicas de cualquier ser humano han sido calificadas de ambiciosas, reflejando entre otras cosas el poco nivel de expectativas transformadoras que tienen muchos gobernantes, analistas y expertos calificados como realistas.

Una pregunta central es dónde recaen principalmente las responsabilidades para impulsar el desarrollo sostenible. En un sistema internacional como el nuestro es bastante claro que en los Estados que lo integran. A pesar de la tan debatida globalización, estas son las principales estructuras constitutivas del sistema, en donde están las potencialidades del cambio. A esta altura del conocimiento, es evidente que los mercados no pueden hacerlo por sí mismos (Cimadamore, 2021). La resolución reconoce este hecho y establece que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social (ONU, pág. 12), y que los “gobiernos son los principales responsables de realizar (...) el seguimiento y examen de los progresos en el cumplimiento de los Objetivos y las Metas (...) para fomentar la rendición de cuentas” a los ciudadanos (Ídem, pág. 13). En tal sentido, los Estados nacionales se comprometieron a articular esfuerzos “en torno a estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y con titularidad nacional, sustentadas por marcos nacionales de financiación integrados” (Ídem, pág. 32). Esta apretada síntesis de los compromisos asumidos por el Estado argentino marca los contrastes entre la letra de los acuerdos y las realidades sobre las cuales se debería rendir cuentas a los ciudadanos y a la comunidad internacional mediante informes periódicos (Informes Voluntarios Nacionales).

El logro de los ODS en tiempo y forma es quizás el principal desafío de los miembros de la comunidad internacional y, por tal razón, exige la movilización y utilización de los recursos disponibles a nivel nacional. Sin embargo, a seis años de la suscripción de la Agenda 2030, la Argentina continúa el proceso de adaptación y priorización de metas cuantitativas cuyos indicadores nos dirán en nueve años si las mismas han sido alcanzadas y los compromisos que representan los ODS, cumplidos (CNCPS, 2021).

### **El mayor desafío al desarrollo sostenible: la pobreza**

La comunidad internacional ha coincidido en que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (ONU, 2015, P1). En consonancia con esta definición, estableció como ODS número 1 la erradicación de la pobreza y 2 el fin del hambre. Estos dos objetivos marcan una prioridad y un deber político y moral a realizar en un mundo donde sobran los recursos para alcanzarlos.

Los 17 objetivos y 169 metas aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas son integrados e indivisibles, lo que hace que deban ser alcanzados en su totalidad, teniendo en cuenta las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Así concebidos, representan un enorme desafío, cargado de obstáculos y dificultades, como se puede observar, en parte, en los artículos que componen este número especial de Voces en el Fénix (VeeF).

La indivisibilidad de los ODS exige a la comunidad científica repensar, por ejemplo, cómo eliminar la pobreza, el hambre, las enfermedades y calamidades que matan –sobre todo a los más vulnerables– al mismo tiempo que estos sectores se incorporan a una sociedad más justa e igualitaria. La vía del crecimiento económico tal como se lo conoce hasta nuestros días no es deseable por constituir la causa de la destrucción del ambiente que posibilita la vida en nuestro planeta. En consecuencia, es indispensable deconstruir la ideología del crecimiento económico que rige casi en todas partes (Daly et al, 2004) y, según se observa, sigue siendo el principal camino elegido –con el mote de inclusivo– para alcanzar los ODS.

La literatura sobre el decrecimiento económico según ha evolucionado durante las últimas décadas marca dialécticamente un camino distinto. Si bien el decrecimiento tiene múltiples interpretaciones que oscilan entre aquellas que se concentran en los límites físicos del crecimiento a otras que visualizan un período de estancamiento económico o ven posibilidades de alcanzar sociedades más igualitarias y ambientalmente sostenibles, otras interpretaciones avanzan en el objetivo de liberarse del apetito insaciable que el capitalismo muestra por

la expansión y el consumo, o simplemente planteando estilos de vida alternativos (D’Alisa et al, 2015).

Otros caminos para alcanzar el desarrollo sostenible deben ser imaginados, estudiados e implementados para encontrar una salida a la encrucijada a la que hemos llegado y que los ODS intentan morigerar. Está claro que no es posible alcanzar la sostenibilidad haciendo más de lo mismo y usando los lentes teóricos e ideológicos que nos han conducido a la situación actual en donde enfrentamos al mismo tiempo crisis económica, social, ambiental, climática y sanitarias, interconectadas e imponentes como desafíos colectivos de reparar lo que la acción de la humanidad ha provocado y continúa haciéndolo. La Red sobre Dimensiones Económicas del Desarrollo Sostenible (DSDS) que se creó en el CONICET como eje de una Red Orientada a la Resolución de Problemas, fue concebida para imaginar nuevos caminos, identificar obstáculos y pensar soluciones. Esta colaboración de científicos argentinos pretende reflexionar sobre las estrategias, resultados y políticas implementadas en la trayectoria del desarrollo argentino, así como sobre los grandes problemas que subsisten o se agravaron en los últimos años<sup>1</sup>.

Tanto para la Red DSDS como para la mayoría de los autores que contribuyen a este volumen, la Argentina se encuentra frente a una encrucijada en la que hay que tomar una decisión fundamental: continuar avanzando en una dirección que, con enormes desigualdades, lleva a la exclusión social y pobreza de gran parte de la población en el contexto de una creciente e insostenible degradación del medio ambiente o enfrentar los enormes desafíos que implica avanzar en otra dirección, cuyo destino sea el desarrollo sostenible.

### **La adaptación de los ODS en la Argentina y el camino por delante**

La Agenda 2030 se aplica a todos los países que la aceptaron. No obstante, se tiene en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno, así como sus políticas y prioridades nacionales (ONU, pág. 3).

A manera de ejemplo, el ODS 1 que tiene finalidad “...poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y adopta como meta 1.1 “...de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (...)”, al ser adaptado por el Estado argentino se evita mencionar la erradicación de la indigencia o pobreza extrema. En su lugar, el ODS argentino se concentra en la meta (1.2) y se compromete a reducir, hacia 2030, “al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (CNCPS, 2020, pág. 99). La línea de base para evaluar se fijó originalmente en el año 2016, con un nivel de personas que vivían por debajo del umbral nacional de indi-

gencia del 6,1% y de población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza del 30,3% (CNCPS, 2020, pág. 100). En otras palabras, el Estado argentino estaría aparentemente dispuesto a tolerar niveles de indigencia algo superiores al 3% y de pobreza algo mayores al 15% de su población.

Estas son solo algunas de las definiciones contenidas en un documento oficial de 248 páginas denominado Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020, presentado en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En junio de 2021, el mismo organismo que depende de la Presidencia de la Nación presenta un “nuevo listado oficial de metas e indicadores, que incluye los 17 ODS, 121 metas y más de 200 indicadores” (CNCPS, 2021, pág. 10) que confirma estas metas e indicadores, mientras revisa otros (Ídem, pág. 16 y ss.). Esta situación motiva la discusión y análisis crítico de varios de los artículos incluidos en este número de VeeF, en donde se plantean diversos interrogantes científicos, técnicos, políticos, socioeconómicos y morales relacionados con los ODS de la Argentina.

El desarrollo sostenible es un proceso histórico de transformación del ambiente y la sociedad que involucra la producción, consumo y distribución de recursos, bienes y servicios (públicos y privados) destinados a satisfacer necesidades y demandas del presente que afectan tanto su bienestar como el de las generaciones futuras. Ante el malestar de gran parte de la población argentina y mundial, la Red DSDS y sus integrantes que participan de este número de VeeF pretenden incentivar el debate y la movilización social, que son vistas como condición necesaria para avanzar hacia las inmensas transformaciones requeridas para el logro de un futuro sostenible. La transformación de los patrones de producción, distribución y consumo que hemos tenido hasta aquí son autodestructivos. Cambiarlos es tan necesario como evitar hacer más de lo mismo. La pregunta que cabe hacerse en este momento es si la dirigencia política, económica y social está a la altura de las circunstancias. Los Estados, los mercados y sus respectivos agentes han fallado hasta el momento en promover una relación sustentable entre naturaleza y sociedad. Algunos datos publicados recientemente permiten visualizar los alcances de esta afirmación: entre 1992 y 2014 el capital producido por persona se duplicó y el capital humano por persona se incrementó globalmente alrededor del 13%. En igual lapso, el *stock* de capital natural por persona declinó cerca del 40%. La acumulación del capital a expensas de la naturaleza es el resultado del crecimiento económico y el desarrollo que hemos tenido hasta el presente. Si continuamos por este camino, se requeriría más que el planeta Tierra (estimativamente, 1.6) para mantener los actuales niveles de vida (Dasgupta, 2021). Evidentemente, esto necesita cambiar de manera urgente.

Tal como se argumenta en este número, la transformación

social hacia la sostenibilidad social, económica y ambiental requiere que la educación, la ciencia y la política –entre otras– se articulen y converjan en planes, objetivos y metas concretas para solucionar las fallas institucionales que permitieron llegar a la situación descrita en el párrafo anterior. La Agenda 2030 es el proyecto más ambicioso formulado en tal sentido por la comunidad internacional en toda su historia para alcanzar transformaciones económicas, sociales y ambientales tendientes a garantizar la continuidad de la vida y el ambiente que la soporta.

## Los aportes en este volumen

Con el propósito de ir acomodando los elementos del desarrollo sostenible en la discusión que propone este número especial, Jorge Paz plantea la complejidad que enfrentamos al tratar al mismo tiempo de erradicar la pobreza, crecer económicamente de manera inclusiva y cuidar el ambiente en un país como la Argentina, como parte del set de objetivos integrados e indivisibles de la Agenda 2030. Luego de examinar las eventuales contradicciones existentes entre algunos objetivos y metas desde puntos de vista lógicos e históricos, concluye que no sería posible reducir la pobreza sin alterar los niveles de desigualdad imperantes (ODS 10), en sintonía con otras contribuciones sobre este tema central de este número de VeeF.

A su vez, Carla Arévalo se concentra en el consumo como un instrumento social para lograr estilos de vida sostenibles y armónicos con la naturaleza. Para alcanzar esa meta, considera que el acceso a la información relacionada con la producción, consumo e impacto ambiental de los bienes y servicios es indispensable para garantizar modalidades sostenibles en línea con el ODS 12. Lamentablemente, a seis años del lanzamiento de esta iniciativa global, no tenemos en la actualidad definidos los indicadores de 5 de las 7 metas priorizadas por la Argentina para alcanzar el ODS 12 (CNCPS, 2021, págs. 40 y 41).

El siguiente artículo argumenta que la ciencia y la educación para el desarrollo sostenible (EDS) son pilares esenciales para las transformaciones requeridas. El ODS 4.7 requiere que antes de 2030 “todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible”. Esta meta no ha sido priorizada por el Estado nacional en la Argentina al adaptar los ODS (CNCPS, 2021). En consecuencia, si esta situación no cambia, dependerá de las provincias y los municipios priorizar la EDS –al localizar los ODS– como instrumento de movilización social que promueva las transformaciones hacia la sostenibilidad. El artículo propone además una estrategia para lograr simultáneamente dicha movilización social basada en la EDS y la localización territorial de los ODS, indispensables para alcanzar hacia 2030 las metas de una agenda federal del desarrollo sostenible.

Los siguientes trabajos se focalizan en los ODS sobre pobreza y

hambre. Martín Maldonado aporta evidencia empírica sobre la obsolescencia de la medición de la pobreza por ingresos que se realiza en la Argentina, focalizando su crítica en la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que se utiliza para medir la indigencia. Una de las conclusiones a la que arriba es que la CBA utilizada para medir la indigencia es insuficiente en sus cantidades, desbalanceada en su composición, obsoleta como referencia de un ingreso digno y, además, muy limitada en su poder explicativo de la condición de pobreza. Su propuesta, en línea con otras contribuciones de este volumen de VeeF, es que hay que avanzar hacia definiciones multidimensionales de la pobreza que permitan medir nuevas dimensiones de la exclusión social y de la vulnerabilidad en el acceso a derechos fundamentales. Por su parte, Longhi y Cordero consideran que la propuesta del fin del hambre como meta del desarrollo sostenible es estimulante, aunque los diagnósticos realizados sobre su evolución a partir de indicadores que evalúan en clave territorial parecerían resaltar las dificultades que se encuentran y se potencian por la crisis del Covid-19. Entre otras observaciones sustanciales, los autores encuentran que el precio de una canasta básica alimentaria saludable tiene el doble del valor de la CBA con la que el INDEC estima el valor de la indigencia nacional. Además, la diferencia entre los precios de los alimentos nutritivos y los menos saludables ha tendido a aumentar, ampliando las desigualdades y tornando inasequible una alimentación saludable a las familias de bajos ingresos, todo esto en un contexto de creciente inflación. Frente este y otros desafíos relacionados con el alcance del ODS 2 (fin del hambre), los autores asumen el desafío es pensar la gestión del problema de la alimentación en clave territorial, encontrando que es fundamental el diseño e implementación de políticas integrales que vinculen a las oficinas del Estado con las instituciones y organizaciones con presencia histórica en el territorio.

El objetivo del siguiente artículo producido por un equipo de especialistas del Área de Desarrollo Humano y Salud de FLACSO Argentina es reflexionar sobre la niñez desde el enfoque de la equidad, a los fines de identificar aquellos nudos críticos de los ODS que comportan una amenaza para el presente y futuro de esta población. A partir del informe de la Comisión Lancet-OMS-UNICEF “¿Un futuro para los niños del mundo?”, que FLACSO coordinó desde la Argentina, se reconoce que en los últimos cincuenta años se registraron extraordinarios avances en torno a la supervivencia, educación y nutrición de los niños de todo el planeta. No obstante, el cambio climático, la degra-

dación ecológica, las poblaciones migrantes, los conflictos, la desigualdad generalizada y las prácticas comerciales depredadoras continúan amenazando la salud y el futuro de los niños. A manera de conclusión, consideran que los actuales niveles de pobreza e inequidad en la niñez que existen en la Argentina atentan seriamente contra la viabilidad del desarrollo y muestran la imposibilidad de alcanzar los ODS. Por esta razón, afirman que renunciar a erradicar la pobreza extrema (al no priorizar el ODS 1.1 global) es un grave error.

Los siguientes artículos incorporan una mirada que, si bien alcanzan varios ODS, le dedica especial atención a la cuestión del trabajo decente y la desigualdad. Mariana González sostiene que difícilmente exista desacuerdo –al menos explícito o público– sobre los ODS. Sin embargo, cuando aparece en escena la necesidad de establecer instrumentos de política para avanzar en su logro, los acuerdos ya no son tan generalizados. Su artículo propone una reflexión sobre las condiciones socioeconómicas y las políticas necesarias para avanzar en el logro de las metas propuestas en la Argentina, particularmente en relación al ODS 8. El análisis de las tendencias de largo plazo le permite concluir que el crecimiento económico y el incremento en la productividad son condiciones ineludibles para la mejora en los ingresos. Pero también lo es una significativa generación de empleo, y sobre todo de empleo de calidad, con derechos.

Agustín Salvia y Eduardo Donza afirman a su vez que la superación de la pobreza, la generación de trabajo digno y la disminución de la desigualdad continúan siendo deudas pendientes en la Argentina de las últimas décadas y constituyen una parte importante y ordenadora de los ODS. Sin embargo, los logros necesarios para su cumplimiento no parecen ser parte de un futuro próximo. La crisis económica-sanitaria generada por el Covid-19 agravó una situación que ya era particularmente compleja y delicada, como resultado de una década de estancamiento y una etapa previa de recesión e inflación. En este contexto, consideran que los datos de pobreza por ingresos son apenas la temperatura que registra el termómetro. Estos autores argumentan que este indicador exhibe el deterioro constante de las capacidades de desarrollo humano y de integración social de millones de personas. La inseguridad alimentaria, el hacinamiento, el desempleo, la precariedad, la inactividad forzada, la inseguridad, entre otros múltiples problemas observables, son algunas de las manifestaciones de una pobreza estructural creciente que constituye el mayor desafío al desarrollo sostenible en la Argentina.

Barrera Insua y López plantean una interpretación alternativa del fenómeno de la desigualdad de ingresos. Dicha propuesta involucra el estudio de la generación de riqueza en la Argentina, en particular la vinculada con el devenir de las ganancias empresariales, y sostiene la necesidad de establecer un límite superior a los beneficios extraordinarios. Teniendo en consideración un diagnóstico de acuerdo con el cual la pobreza de las mayorías tiene su contracara en la riqueza, un ataque a las ganancias extraordinarias se estima favorecerá la reducción de la brecha de desigualdad. Sin atacar esto que denominan “el corazón de la desigualdad” aseveran que las metas de los ODS no alcanzarán su cometido, pues la estructura económica y de poder continuará marcando el ritmo de la producción y apropiación de los ingresos.

Elaborando sobre la necesidad de avanzar hacia una transición justa, Marcelo Corti y Julián Corres plantean la conveniencia de alcanzar un acuerdo estratégico hacia un desarrollo sostenible en la Argentina, donde el Estado sea garante de la protección y administración de los recursos naturales y así también de la seguridad social y jurídica de los diversos actores involucrados en el proceso. Un plan de políticas públicas integrales (económicas, sociales y ambientales) es el marco que conciben estos autores para garantizar la cooperación que requiere el largo camino del desarrollo sostenible.

Finalmente, Brown, Reid y Malizia proponen “bajar a tierra” los compromisos ambientales de los ODS a través de la experiencia de los Paisajes Productivos Protegidos (PPP). Esta contribución muestra cómo el programa PPP está destinado a encontrar formas superadoras de gestión de los conflictos socioambientales y es una herramienta adecuada para llevar al terreno acciones concretas para el cumplimiento de varios de los ODS propuestos por las Naciones Unidas. Además, posiciona al sector productivo como parte de la solución, siendo un actor clave en la gestión de los territorios, particularmente aquellos de alta valoración tanto ambiental como productiva. A juicio de los autores, este programa muestra cómo mejorar, innovar e incrementar las actividades productivas, motor económico de países como la Argentina, y a su vez incrementar los compromisos de protección de los bienes y servicios de los sistemas naturales requeridos por nuestras sociedades, el gran desafío de la actualidad, potenciado por la pandemia de coronavirus.

1. <https://www.economicas.unsa.edu.ar/ielde/index.php/red-dsds>

### Referencias bibliográficas

Cimadamore, A (2021) “The Dynamics of Poverty Production: A Political Economy Perspective for the SDGs Era”, en H. Veltmeyer and P. Bowles (eds.) *The essential guide to critical development studies*. Second Edition. London: Routledge.

CNCPS (2020) Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020. Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

D’Alisa, G., F. Demarí and G. Kallis (2015) *Degrowth. A vocabulary for a new era*. Nueva York: Routledge.

Daly, H.E. y J. Farley (2004) *Ecological Economics. Principles and Applications*. Washington: Island Press.

Dasgupta, P. (2021) The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>

Naciones Unidas (2015). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Resolución de la Asamblea General A/Res/70/1. Nueva York: ONU.

por **JORGE PAZ**. *Doctor en Economía (2007) y doctor en Demografía (2018). Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor regular titular de la Universidad Nacional de Salta. Dirige el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) y la Maestría en Economía del Desarrollo (MED), ambos de la Universidad Nacional de Salta.*





EL ARTÍCULO ABORDA LA CUESTIÓN DE LA POBREZA EN SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y ANALIZA LAS POSIBILIDADES DE DISTRIBUCIÓN O REDISTRIBUCIÓN, TENIENDO EN CUENTA LA VARIABLE DEL ECOSISTEMA.

## DE LA LIQUIDEZ DEL CONCEPTO DE POBREZA AL OXÍMORON DEL CRECIMIENTO INCLUSIVO

**S**e puede en realidad erradicar la pobreza? Para lograrlo se deben cumplir, al menos, dos requisitos: a) saber de qué se habla cuando se habla de pobreza, y b) identificar los medios que permitirían reducir y, eventualmente, erradicar la pobreza. Se desarrollan a continuación argumentos que permiten sostener que a) no se cumple, y que aun cumpliéndose a), los medios existentes para la erradicación de la pobreza –el requisito b)– son inviables desde la perspectiva de la sustentabilidad tanto ambiental como social.

## Pobreza líquida

El objetivo número 1 (ODS-1) de la Agenda 2030 del desarrollo dice: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. Al menos dos puntos se destacan de lo anterior. Primero, menciona el fenómeno (la pobreza) dando por hecho un consenso acerca de su significado. Segundo, destaca “en todas sus formas” sugiriendo incluir dimensiones no monetarias. ¿Qué es “ser pobre” entonces? Las metas 1.1 y 1.2 del ODS-1 son más precisas en este sentido: “1.1. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día; 1.2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Las metas que siguen a estas dos diluyen aún más un concepto ya líquido, pues aluden a fenómenos diferentes a la pobreza propiamente dicha: vulnerabilidad, protección social, acceso a derechos básicos, etcétera.

Adoptemos las definiciones que surgen de las metas 1.1 y 1.2. La pobreza podría definirse entonces como la insuficiencia de ingresos de la población. Una persona pobre podría identificarse entonces como aquella cuyo ingreso monetario no le alcanza para adquirir una canasta de bienes y servicios elementales o básicos. Esta definición da claridad al problema y permite establecer metas cuantitativas claras, como, por ejemplo, “reducir a la mitad...”, etcétera.

Pero aun habiendo allanado el problema, persiste la duda acerca del valor del umbral a usar. La meta 1.1 establece 1,25 dólares por día, el Banco Mundial propone 1,9 dólares por día, y otros estudios evalúan la pertinencia de otros umbrales: 2,5, 5, o 10 dólares por día, por ejemplo. Según cuál de ellos se use, la fuente de datos a que se apele y el método de estimación que se use, el número de pobres en el mundo puede variar entre 44 y 2.600 millones de personas (Elvidge et al., 2009; Pincovsky & Sala-i-Martin, 2014; Chen & Ravallion, 2010; Dhongde & Minoiu, 2013; Atamanov et al., 2020). La meta 1.1 resuelve el problema de la identificación en términos de métrica (el ingreso) pero no de umbrales.

Todo se complica más si los gobiernos deciden adoptar el consejo de “arreglos nacionales” propuesto en la meta 1.2 del ODS-1. Se les pide a los Estados que den su propia definición de pobreza multidimensional. Este “permiso” ignora la sensibilidad de cualquier indicador sintético de pobreza al número de dimensiones e indicadores que se incluyan en su definición (Ferreira & Lugo, 2013). Se llega al absurdo de proponer a los gobiernos crear su propio nivel de pobreza para después invitarlos a reducirlo.



## La utopía del crecimiento chino

El ODS-1, ignorando el problema de los umbrales, afirma que el número de personas pobres es 783 millones. Al menos así está planteado en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la sección “datos destacables”<sup>1</sup>. Se presenta así la siguiente pregunta relevante: ¿qué debe hacer una nación o todas las naciones del mundo para erradicar la pobreza? Entre 1980 y 2016 China sacó de la pobreza a 800 millones de personas, un número cercano al de la Agenda 2030. Es interesante entonces mirar el caso chino por la similitud de las cifras.

El logro de este objetivo implicó más que duplicar la ya alta tasa de crecimiento que venía registrando China desde la segunda posguerra. La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita pasó del 2,9% entre 1950 y 1980, al 6,2% entre 1980 y 2016. Medido a dólares paridad de poder adquisitivo, lo anterior supuso multiplicar por 8 el PIB registrado a principios de los ochenta (en 36 años)<sup>2</sup>.

¿Es esto posible en el resto del mundo? Entre 1980 y 2016 solo tres países lograron tasas de crecimiento iguales o un poco más altas que las de China: Botsuana, Guinea Ecuatorial y Mongolia. Se trata en todos los casos de naciones cuyo PIB per cápita de partida era inferior a 2.500 dólares cuando la media mundial superaba los 8.000 dólares por habitante. Esto es, la tasa de crecimiento china (una tasa superior al 6% por año durante un período superior a los 30 años) es una utopía.

La Argentina está en este sentido en el otro extremo. En el mismo período, 1980-2016, la economía argentina creció a un ritmo del 1,1% por año, apenas un poco por debajo del prome-

dio mundial del 1,3%. Tomando como línea de base los niveles de pobreza observados en 2015, el objetivo de la erradicación de la pobreza para la Argentina le requeriría al país crecer al 3% en términos reales (sin inflación) durante 15 años (Paz, 2016). Para abarcar la imposibilidad de este requerimiento, nótese que entre 2015 y 2020 la Argentina redujo su tasa de crecimiento a un 3,8% promedio por año y aumentó 5 puntos la tasa de pobreza (del 35% al 40%), lo que revela la imposibilidad de lograr la meta de erradicación para la fecha estipulada por la Agenda 2030.

*El concepto de crecimiento inclusivo (ODS-8) es un oxímoron. Seguir creciendo, aun al modesto ritmo de la economía mundial, y, a la vez, hacer que más gente participe de la fiesta es ecológicamente inviable.*



1. Para hacer esto hay que ignorar que esta cifra, los 783 millones de personas, es calculada con la línea de 1,90 dólares diarios, valor diferente al 1,25 con la cual se formula la meta 1.1.

2. Los datos del PIB per cápita provienen de la base de datos de Angus Maddison: <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/?lang=en>.

## El oxímoron del crecimiento inclusivo

Pero aceptemos la utopía y supongamos por un momento que el crecimiento llega como *maná del cielo*. Desde la perspectiva de la sustentabilidad este hecho no solo es indeseable sino también imposible. El concepto de *crecimiento inclusivo* (ODS-8) es un oxímoron. Seguir creciendo, aun al modesto ritmo de la economía mundial, y, a la vez, hacer que más gente participe de la fiesta es ecológicamente inviable. Ya el nivel de producción actual está generando una huella ecológica un 200% más alta que la posible. El récord de huracanes en el Atlántico no es una casualidad. Tampoco es el azar el responsable de los extraordinarios incendios en Australia. La evidencia muestra la vertiginosa velocidad de pérdida de biodiversidad del planeta. Como lo plantea un informe reciente, el mundo está al borde de una extinción masiva de especies, la sexta en la historia del planeta y la primera causada por un único organismo: el ser humano (PNUD, 2021).

En suma, es imposible crecer (ODS-8) sin dañar el ecosistema (ODS-7, 11, 12, 13, 14 y 15). Si se analiza la relación entre el producto interno bruto (PIB) per cápita y la huella ecológica total, se comprueba que ningún país rico del mundo se ubica en el área de producción de bienes y servicios necesarios que respete la capacidad de asimilación de los residuos producidos (Rees & Wackernagel, 1994; Rees, 1996). Cuando una economía crece, produce más bienes y más males (residuos). Cuando la población consume los frutos del crecimiento, consume los bienes y genera males (residuos). Esto hace que un 1% adicional de PIB requiera 0,4% más de huella ecológica total. En términos muy concretos el crecimiento económico es un remedio contra la pobreza actual que implica la destrucción del planeta en unos pocos siglos. Pan para hoy.

## La vía redistributiva

Las alternativas para reducir la pobreza son crecer para que toda la población tenga más, sin tocar la distribución, o redistribuir si se considera que el crecimiento a tasas chinas es imposible e indeseable. Ciertamente entre estos dos extremos se encuentran las soluciones factibles y que tienen que ver con crecimiento con redistribución o redistribución con decrecimiento. Este razonamiento va en contra de aquel que sostiene que el crecimiento es un juego de suma positiva. En realidad, en el concepto mismo de crecimiento inclusivo (ODS-8: “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”) está implícita la idea de que el crecimiento tal como se está dando en muchos países del mundo no es un juego de suma positiva.

Si una economía no crece, se hace necesaria una redistribución de ingresos; una reducción de la desigualdad. En términos muy teóricos, el mundo tiene pobreza por la elevada desigualdad imperante entre países y entre grupos dentro de los países. El planeta produce actualmente 29 dólares per cápita por día y la línea de pobreza extrema del Banco Mundial es de 1,9 dólares. Es decir que si el PIB mundial se distribuyera igualitariamente no solo no habría pobreza sino que se generaría un excedente de 27,1 dólares por día por sobre el valor de la línea de pobreza extrema. Aun considerando la línea más exigente de los 3,2 dólares, el PIB per cápita diario mundial arroja un valor 9 veces más alto que dicho umbral.

Todo lo anterior implica que la reducción de la pobreza no es posible sin alterar los niveles de desigualdad imperantes (ODS-10). Es precisamente aquí donde se plantea la sustentabilidad social del objetivo. Hay quienes sostienen que la desigualdad es uno de los motores más importantes del crecimiento económico. Es decir que la redistribución, al alterar la estructura de incentivos, podría hacer disminuir las tasas de crecimiento económico futuro. Sin el crecimiento no es posible incluir a la población creando trabajo decente (ODS-8). Quizá la única salida sea la redistribución del ingreso a escala planetaria, que está insinuada en las alianzas para el logro de los objetivos (ODS-17).



### Referencias

- Atamanov y otras/os (2020) The Effect of New PPP Estimates on Global Poverty: A First Look, World Bank Group, Global Poverty Monitoring Technical Note 12, Washington D. C.
- Chen, S. & Ravallion, M. (2010) The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty, *The Quarterly Journal of Economics*, 125(4): 577-1625, <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.4.1577>.
- Dhongde, S. & Minoiu, C. (2013) Global Poverty Estimates: A Sensitivity Analysis, *World Development* 44: 1-13.
- Elvidge y otras/os (2009) A global poverty map derived from satellite data, *Computers & Geosciences* 35(8):1652-1660.
- Ferreira, F. & Lugo, A. M. (2013) Multidimensional Poverty Analysis: Looking for a Middle Ground, *The World Bank Research Observer*, 28(2).
- Paz, J. (2016) Se debería crecer a una tasa del 3% por 15 años y sin inflación, *Diario La Nación*, Buenos Aires: <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-deberia-crecer-al-3-por-15-anos-y-sin-inflacion-nid1951413/>.
- Pinkovskiy & Sala-i-Martin (2014) Lights, Camera,... Income!: Estimating Poverty Using National Accounts, Survey Means, and Lights, NBER Working Paper No. 19831, January.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021) Informe sobre el Desarrollo Humano, 2020, La próxima frontera: El desarrollo humano y el Antropoceno, PNUD, Nueva York, NY 10017, [www.undp.org](http://www.undp.org).
- Rees, W. (1996) "Revisiting carrying capacity: Area-based indicators of sustainability" *Population Environment* 17, 195-215. <https://doi.org/10.1007/BF02208489>.
- Rees, W. & Wackernagel, M. (1994) "Ecological footprints and appropriated carrying capacity: Measuring the natural capital requirements of the human economy" In Jansson, A-M; Hammer, M.; Folke, C & Costanza, R. (Eds.): *Investing in natural capital: The ecological economics approach to sustainability*, pp. 362-390. Washington: Island Press.

# ESTILOS DE VIDA (IN)SOSTENIBLES

LA AUTORA ANALIZA LAS PRÁCTICAS DE CONSUMO ACTUALES Y PROPONE EN ESTE SENTIDO LA INCORPORACIÓN DE LA CATEGORÍA DE CONSUMO SOSTENIBLE, CONSIDERANDO LA IDEA DE RESPONSABILIDAD CON EL AMBIENTE.





por **CARLA ARÉVALO**. Licenciada y Magíster en Economía (UNSa y UNLP). Doctora en Demografía (UNC). Becaria posdoctoral del CONICET. Coordinadora de la Maestría en Economía del Desarrollo (UNSa).

**L**a Agenda 2030 busca *lograr estilos de vida en armonía con la naturaleza*. Estilos de vida ambientalmente insostenibles ejercen fuertes presiones sobre el ambiente poniendo en riesgo la disponibilidad para las generaciones futuras. Los vínculos entre el consumo y el deterioro ambiental, aunque han sido ampliamente estudiados desde los años setenta, no son apropiados por la gran mayoría de los consumidores.

Consumidoras y consumidores son el último eslabón de las cadenas de producción, pero se encuentran disociados de ese proceso, vivimos eclipsados por objetos y servicios desconociendo (y, en ocasiones, sin querer conocer) el impacto ambiental que la compra conlleva. Poner el foco en el consumo de las personas es tremendamente desafiante, por cuanto para mitigar sus efectos se debe cuestionar y modificar sus hábitos. Más desafiante aún, sabiendo que es casi imposible contar con el apoyo de sectores con alta influencia, como el empresarial, por ejemplo. En este documento se exploran las repercusiones del consumo, lo que no conocemos de los productos que consumimos, y algunas acciones necesarias para mitigar el problema.

*Vivimos eclipsados por objetos y servicios desconociendo (y, en ocasiones, sin querer conocer) el impacto ambiental que la compra conlleva.*

## Sociedades contra el ambiente

Las presiones sociales para alcanzar cierto estatus exacerbaban el consumo. Como la identidad y el lugar que una persona ocupa en la sociedad se basa en su capacidad y hábitos de consumo, y las personas tienen necesidad de formar parte de la sociedad humana, responden en masa a esas normas de pertenencia basadas en el consumo. Es por funcionamientos como este que la Agenda 21 sugiere “crear *conceptos nuevos de riqueza y prosperidad* que permitan mejorar los niveles de vida mediante el cambio de los estilos de vida”.

En ocasiones puede cuestionarse el pedido de reducir el consumo, cuando existen en el mundo personas que no logran un mínimo consumo de subsistencia. Sobre esto Walter Pengue (2017) recupera dos conceptos interesantes: el consumo endosomático, como aquel que responde a las demandas metabólicas propias de la especie humana; y el consumo exosomático que responde a la satisfacción de demandas extracorporales: transporte, vestimenta, bienes superfluos. Es en este donde se gesta la desigualdad, ya que el consumo endosomático no ha cambiado sustancialmente a lo largo de la historia de la humanidad. Así, existen economías que se encuentran en su límite endosomático, y economías que viven en la máxima tensión de sus consumos exosomáticos. Por ejemplo, la huella ecológica de Bangladesh es 0,5 hectáreas y la de Estados Unidos 9,6. Es evidente que la exigencia para disminuir el consumismo no recae sobre las personas más pobres.

Podríamos pensar a las sociedades como un ser viviente capaz de procesar insumos depositándolos luego como excretas. Las sociedades humanas se relacionan con la naturaleza a través del metabolismo social: transforman los recursos naturales en manufactura o servicios, luego los distribuyen y utilizan para, finalmente, convertirse en desechos (excretas) (Pengue 2017). El conflicto entre el consumo y la sostenibilidad radica en que la extracción y excreción del metabolismo social supera la capacidad de aprovisionamiento y absorción de desechos y emisiones que tienen los recursos naturales.

Las sociedades no solo extraemos recursos naturales para consumo y/o para satisfacer nuestros deseos de ser socialmente reconocidos, sino que también existe extracción inútil. Podríamos decir que existe un *metabolismo despilfarrante* de insumos y de energía. Por ejemplo, en la Argentina, para pescar una especie determinada como merluza o langostino, se dilapida entre 30 y 50 por ciento de lo colectado de otras especies, devolviendo al mar rica biomasa de nutrientes ya muerta (Pengue 2017).

Por inocencia o complacencia, los consumidores somos parte de un metabolismo social destructivo, la *ceguera del consumidor* es una patología que garantiza que estos procesos nocivos para el ambiente sigan su curso hacia una irreversible destrucción.

## Lo que no sabemos de lo que consumimos

Cecilia Rivera (2019), especialista en marketing, reconoce que frente al crecimiento de la conciencia ambiental de los consumidores y sus exigencias de productos y procesos que no impacten negativamente en el ambiente, algunas empresas han modificado sus procesos haciéndolos más amigables al ambiente y aplicando el marketing verde en toda la cadena de valor. Cecilia está reconociendo el poder que los consumidores tienen sobre las empresas, poder que los consumidores deberían advertir y asumir con responsabilidad y compromiso.

Hay mucho que descubrir y aprender para realizar un consumo sostenible; es decir, para reducir el consumo y seleccionar productos y servicios responsables con el ambiente. Por ejemplo, siguiendo el concepto de agua virtual, huella hídrica o huella de agua (agua contenida en el producto final considerando el agua consumida en todo el proceso productivo), deberíamos saber que la producción de un kilogramo de carne bovina insume quince veces más agua que una cantidad equivalente de proteína vegetal. “Las dietas con más proteína animal son ambientalmente más costosas que las relativamente más vegetarianas” (García, 2006). Pocos meses atrás, la Argentina se convirtió en el primer país del mundo que con fundamentos ambientales sancionó una ley que prohíbe la cría de salmones. Antecedentes como los daños provocados por la salmonicultura industrial en Chile, avanzando incluso en áreas protegidas, fueron argumentos que derivaron en esta potente señal a la región y al mundo de que es posible poner un freno a la producción en desmedro de los ecosistemas. En 1994, la producción de 80.000 toneladas de salmón en Chile produjo desechos comparables a 2,2 a 2,6 millones de personas. En el 2000, la producción se cuadruplicó, cuadruplicando el nivel de desechos. En 2016, el gobierno chileno autorizó el vertido al mar de 5.000 toneladas de salmones en estado de descomposición violando la legislación nacional e internacional y desencadenando una de las crisis sociales y ambientales más graves de la historia (Cronopia, 2001).

Un levantamiento similar están realizando algunos sectores contra la instalación de granjas porcinas en el país, específicamente en la provincia del Chaco. Rosario Pérez Espejo (2006) analizó la porcicultura en México y sus efectos ambientales. La demanda de grandes cantidades de agua atenta contra el ambiente, la biodiversidad y la calidad de vida de las personas que habitan la zona. En el contexto de emergencia hídrica que vive el país, en particular el Chaco y la zona norte, es destacable la alta demanda de agua potable: se estima que alrededor de un cuarto de la población chaqueña no tiene acceso a este servicio, mientras que las granjas requerirán diariamente entre dos y tres millones de litros de agua (Gálvez, 2021).

Para abastecer la producción de animales se requiere destinar, además, superficies de tierra para el cultivo de granos y oleaginosas. América latina duplicó la superficie destinada al cultivo de soja para abastecer la creciente demanda mundial de productos pecuarios en la década 1994-2004. Esta demanda es principalmente movilizada por China y otros países del Asia oriental donde las tierras escasean y se ven obligados a importar alimentos para sus animales. La expansión de la producción y exportación de granos en Brasil fue gracias, en parte, al avance sobre zonas forestales (FAO, 2006). En la Amazonia se quemaron más de 25.000 km<sup>2</sup> en 2002-2003 duplicando la producción de ganado vacuno. En Costa Rica, la producción creció 92% cuando el consumo interno cayó 26%. Resulta que el destino de la producción era la exportación hacia el mercado norteamericano (Velázquez, 1993).

Más allá de los alimentos, *Comprar, tirar, comprar*, documental del año 2011 dirigido por Cosina Dannoritzer, muestra una práctica empresarial –macabra– que consiste en reducir intencionalmente la vida útil de los productos para incrementar su consumo. El documental explica, entre otras cosas, cómo el empresariado especuló con la obsolescencia de las bombitas de luz, incluso pasando por encima –boicoteando– del avance científico y técnico de profesionales que lograban cada vez bombitas más duraderas. La corporación empresarial pretendía lo que ocurre hace tiempo: que antes de reparar, compremos un aparato nuevo. El documental también recupera el tema de los desechos mostrando que China y África son el basurero electrónico del mundo. Reciben desechos que llegan encubiertos, como si fueran productos de segunda, de manera ilegal según el Convenio de Basilea de 1989, convenio que Estados Unidos no firmó. Noruega se puso como meta ser el primer país con cero emisiones. Para eso promueve el uso de autos eléctricos, incluso prevén en algún momento prohibir la venta de vehículos a gasolina y diésel (Vaughan, 2017; Álvarez, 2018). Sin embargo, el documental *Planet of the Humans*, de Jeff Gibbs, nos empuja a pensar cómo se produce la energía eléctrica que movilizará los autos eléctricos, con qué energía se producen los paneles solares y las turbinas eólicas. [Spoiler alert] Se producen con combustibles fósiles. Como si estuviéramos dejando la basura debajo de la alfombra, cambiando el uso directo de combustibles fósiles por su uso indirecto. Hasta tanto no se generalice el uso de energías renovables, aun en su propia producción, la *intervención tecnológica* para la mitigación de gases de vehículos motorizados puede ser la más apropiada: reducir la intensidad y la densidad del tráfico.



## Ciudadanía por el ambiente

Para lograr una ciudadanía de consumo sostenible, el Programa 21 dice que los gobiernos deberían “fomentar la aparición de un público consumidor informado y ayudar a las personas y a las unidades familiares a hacer una selección ecológicamente fundamentada”. Jorge Luis Prado (2011) describe la situación del Perú donde, como en otros países, las acciones para promover el consumo sustentable son generadas principalmente por la sociedad civil, en ocasiones con apoyo de entidades internacionales, cubriendo la inacción de los gobiernos. Mucha de la información que necesitan los consumidores no es provista por los canales tradicionales de educación como la escuela. Buena parte de esa información necesaria queda eclipsada por publicidades con fines únicos de venta. Incluso estas publicidades se convierten en la información que recibimos de manera casi exclusiva. También, hay una cuota de inacción por parte de los consumidores en la búsqueda de información para tomar decisiones de consumo. Alguna vez yo misma me encontré diciendo: “Las salchichas son tan ricas que prefiero no saber cómo se producen”; más de uno se sentirá identificado, como si no quisiéramos arruinar el “placer” sin importar más nada.

## Reflexiones

Es clave que los gobiernos faciliten el acceso a información y que generen espacios de participación de la ciudadanía. Primero, es necesaria la presencia activa de los gobiernos porque la degradación ambiental es imperceptible al principio, con lo cual la conciencia individual puede tardar en llegar hasta que el colapso se hace evidente y cercano. Segundo, los consumidores necesitamos información para tomar mejores decisiones al momento de realizar compras y consumos. Tercero, la participación plural de la ciudadanía en espacios significativos es necesaria para moldear los procesos productivos y las acciones gubernamentales en línea con un mejor bienestar. Es ejemplo de participación ciudadana efectiva la conocida Constitución ecuatoriana que, atravesada por una visión indígena, garantizada por su participación, ha incorporado el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, *sumak kawsay*.

*Las sociedades no solo extraemos recursos naturales para consumo y/o para satisfacer nuestros deseos de ser socialmente reconocidos, sino que también existe extracción inútil. Podríamos decir que existe un metabolismo despilfarrante de insumos y de energía.*

EL TRABAJO ARGUMENTA QUE LA CIENCIA Y LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (EDS) SON PILARES ESENCIALES PARA LAS TRANSFORMACIONES REQUERIDAS POR LOS ODS Y EL ESTADO NACIONAL EN LA ARGENTINA EN SU ADAPTACIÓN DE LOS ODS, Y SUGIERE ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR HACIA 2030 LAS METAS DE UNA AGENDA FEDERAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

# EDUCACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI





por **ALBERTO D. CIMADAMORE**. Doctor en Relaciones Internacionales por la University of Southern California, Los Ángeles (EE.UU.). Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (CONICET-UBA) y Coordinador Científico de la Red sobre Dimensiones Socioeconómicas del Desarrollo Sostenible (RIOSP-DDHH) del CONICET. Director de Voces en el Fénix.

## Ciencia, educación y desarrollo local

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con los 17 Objetivos y las 169 Metas de Desarrollo Sostenible (ODS) que la integran, constituyen la iniciativa más transformadora que haya aprobado Naciones Unidas (ONU) en esta materia, ya que induce a los Estados firmantes a producir cambios sustanciales en sus sistemas económicos, sociales y políticos para “no dejar a nadie atrás” (Naciones Unidas, 2015).

Las transformaciones hacia la sustentabilidad que son propuestas en esa resolución de la ONU son de tal magnitud que exigen cambios profundos en la sociedad, la economía, el Estado y en las complejas relaciones de estos con el medio ambiente a nivel local, provincial, nacional e internacional. En este contexto, el conocimiento y la educación se constituyen en herramientas indispensables en dicha transformación, al igual que la instrumentación de los ODS en los territorios donde se requieren tales transformaciones.

Esto nos enfrenta con dos problemas fundamentales a la hora de la implementación efectiva de los ODS: (i) la producción y difusión del conocimiento necesario para implementar las transformaciones e involucrar a los agentes y destinatarios del desarrollo sostenible, y (ii) la generación de estrategias efectivas de localización de los ODS en los Estados subnacionales (principalmente, municipales) tendiente a alcanzar en los territorios las metas fijadas.

La ciencia y la educación para el desarrollo sostenible (EDS) se constituyen entonces en pilares fundamentales para dar respuestas a esta problemática y promover las transformaciones requeridas por la Agenda 2030 de las ONU.

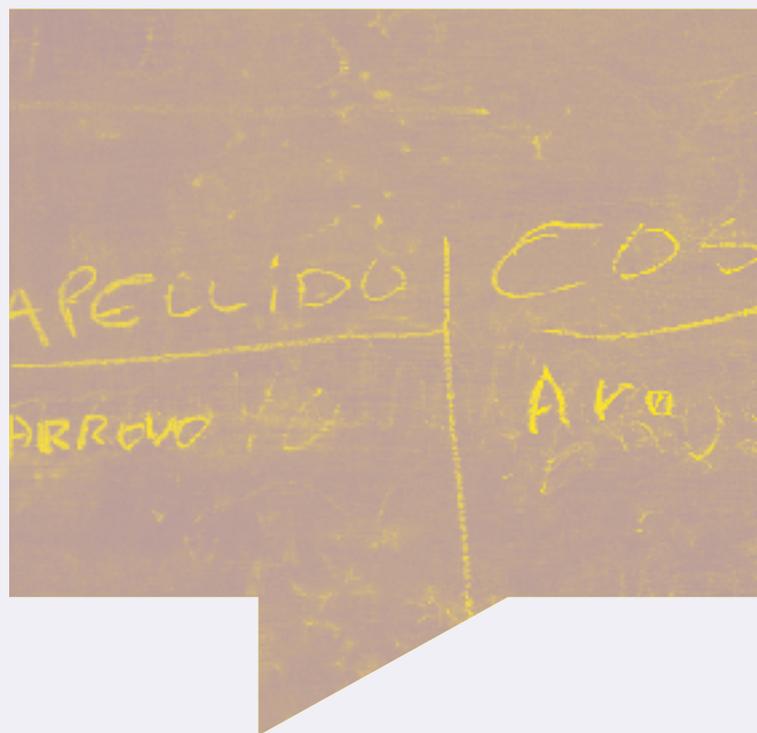
Específicamente, el ODS y meta 4.7 promueve los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, en el entendimiento de que es una condición necesaria para preparar a la sociedad en la generación del cambio social propugnado, tanto a nivel global como nacional y subnacional.

Sin embargo, esta meta no ha sido priorizada por el Estado nacional en la Argentina al adaptar los ODS, según se observa en los informes más recientes (CNCPS, 2020 y 2021). De las 10 metas incluidas en el ODS global 4, que apunta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, Argentina prioriza 7 de ellas, dejando de lado el 4.6 (sobre alfabetización y aritmética), el 4.7 (sobre EDS) y el 4.b. (sobre becas para la educación superior).

Al no priorizarse la EDS se podría perder una posibilidad única de integrar los valores inherentes a la sostenibilidad en todos los

aspectos del aprendizaje para estimular así los cambios en las conductas que permitan una sociedad más justa. La transformación hacia la sostenibilidad en sociedades que han sido construidas sobre bases no sostenibles requiere que la educación, la ciencia y la política –entre otras– se articulen y converjan en el objetivo de crear comunidades persuadidas de la necesidad de equilibrar las dimensiones social, económica y ambiental para evitar las múltiples crisis que visualizamos en el presente. De otra manera, son pocas las posibilidades de asumir los enormes costos de una transformación de los modos de producción y consumo, así como de distribución de la riqueza, que afectan negativamente a nuestras sociedades y subyacen las crisis económicas, sociales, climáticas y ambientales de nuestro tiempo. La Ciencia de la Sostenibilidad (CS), al ser una perspectiva que busca soluciones a los grandes problemas mediante la coproducción de conocimiento entre científicos, partes interesadas de la sociedad y tomadores de decisiones, converge con el objetivo de cambiar conductas para la transformación hacia la sostenibilidad. A pesar de su enorme potencial, no está consolidada entre las principales corrientes de la ciencia institucionalizada y puede observarse su utilización marginal en proyectos específicos que se observan ocasionalmente (Cimadamore, 2020).

La CS se alinea estratégicamente con la EDS en cuanto permite trascender las disciplinas e incorpora la normatividad como

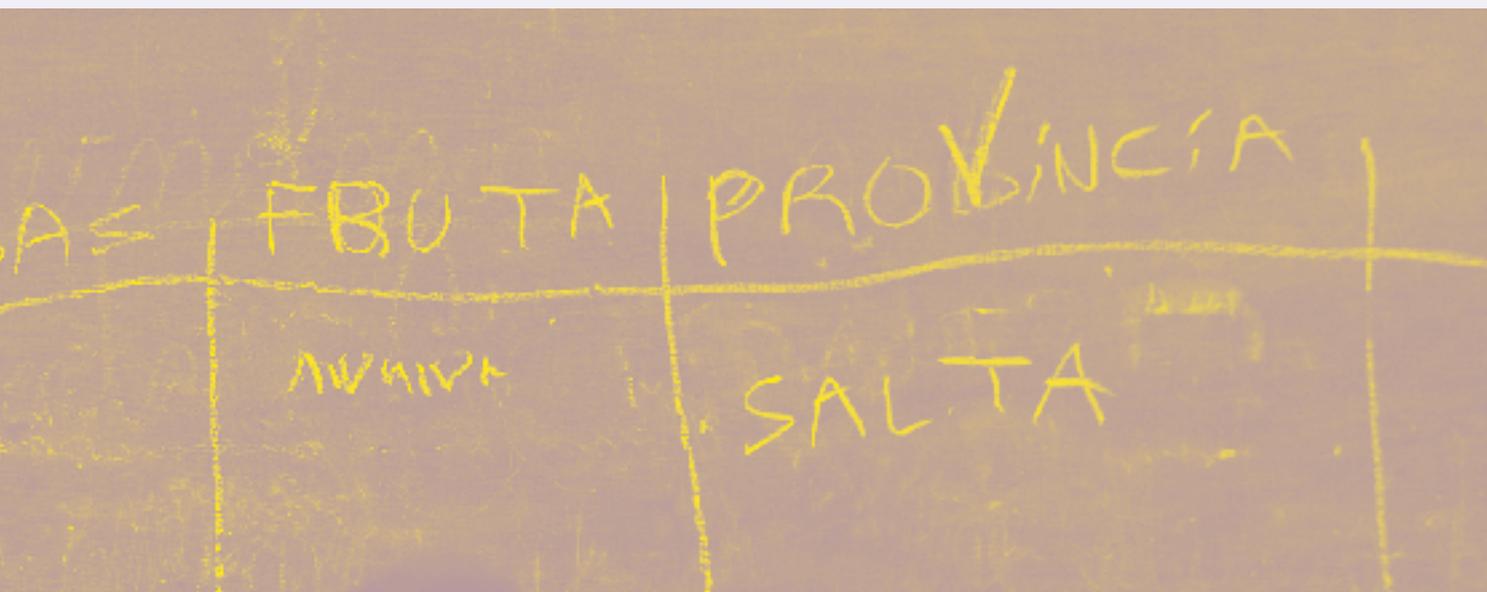


un elemento constitutivo del conocimiento, mostrando que las valoraciones, los juicios y las acciones derivadas forman parte integral de la problemática que se procura entender y solucionar: la sostenibilidad (Cimadamore, 2016 y 2020). Esta es quizás una de las principales razones que la enfrenta con la concepción positivista que predomina en instituciones de la ciencia, sobre todo en las universidades, entidades de financiamiento y revistas científicas que validan las comunidades epistémicas hegemónicas.

Por su parte, la EDS es quizá la estrategia más efectiva que tienen las sociedades para enfrentar los grandes problemas de nuestro tiempo. El ODS 4.7 es la herramienta para hacerlo al proponerse “...de aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015).

Como parte de su función rectora en la EDS y la educación para la ciudadanía mundial, la UNESCO dirige el seguimiento de los avances hacia el ODS 4.7. El indicador mundial desarrollado por esta organización examina la medida en que la EDS y la

educación para la ciudadanía mundial están integradas en las políticas nacionales de educación, los planes de estudios, la formación de docentes y las evaluaciones del alumnado. En este contexto, se considera que la meta 4.7 es esencial para una educación de calidad y supone dotar a los alumnos de los conocimientos, cualificaciones y actitudes pertinentes para responder a las dificultades a las que nos enfrentamos en el mundo actual. Como se puede observar a través de este indicador, la EDS no es un proceso fácil de implementar e institucionalizar. Si bien más del 85% de los países que forman parte de UNESCO comunicaron que incluían los derechos humanos y las libertades fundamentales (componentes transversales de la Agenda 2030) en la política de educación y los planes de estudio, solo el 51% integraba la EDS en la política y el 33% en los planes de estudios. En la formación del profesorado, cerca de la mitad de los países abordaban la paz, la no violencia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el 16% la diversidad cultural y la tolerancia, y únicamente el 7% incluía la EDS (UNESCO, 2021). Este porcentaje es particularmente preocupante por la capacidad multiplicadora de la formación del profesorado y la capacidad de la EDS de facilitar el entendimiento de la complejidad de las crisis a enfrentar y de movilizar el segmento etario de la población sobre el que recaerá el peso de las insuficientes respuestas que estamos observando en la actualidad.



## Localización de los ODS - Estrategia basada en la EDS

El Estado nacional no priorizó en la Argentina, hasta este momento, el ODS 4.7. En consecuencia, si esta situación no cambia, dependerá de las provincias y los municipios priorizar la EDS –en el proceso de localización de los ODS– como difusor de conocimiento y estímulo a una movilización social que promueva las transformaciones hacia la sostenibilidad.

La localización de los ODS a nivel municipal es además un gran desafío para la Argentina desde la adopción y adaptación de los mismos, además de tener gran centralidad en el proceso de alcanzarlos en tiempo y forma. Recién en 2018, tres años después de la Resolución de la ONU, se publicó un Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CNCPS, 2018) para orientar el proceso. La página web de ODS Argentina<sup>1</sup> no exhibe actividades o progresos significativos en materia de localización de los objetivos y metas, y estudios preliminares llevados adelante a nivel local muestran escaso o nulo conocimiento acerca del proceso de localización. Esto se observa, por ejemplo, en un estudio piloto que investigadores y docentes del Colegio Superior 42, de la ciudad de Vera, y de la Red sobre Dimensiones Socioeconómicas del Desarrollo Sostenible del CONICET, están llevando adelante en este municipio del norte santafesino<sup>2</sup>.

Esta realidad sugiere que el conocimiento situado sobre desarrollo sostenible necesita ser orientado para movilizar y articular las demandas de la sociedad que requiere de un modelo de desarrollo que les provea del tipo de bienestar que promueve la Agenda 2030. Para avanzar en tal dirección, la coordinación del eje sobre las Dimensiones Socioeconómicas del Desarrollo Sostenible del CONICET, junto con docentes y directivos del Colegio Superior 42 (CS42) de Vera decidieron crear un área de investigaciones en esa institución, coproducir conocimiento útil para localizar los ODS en colaboración con el municipio y articular un proyecto que promueva la EDS a la vez que tienda a movilizar a la sociedad verense.

El objetivo del proyecto de investigación-acción es promover el cambio hacia la sostenibilidad socioeconómica y ambiental local, a través de la coproducción de conocimiento sobre localización de los ODS, presupuesto y desarrollo sostenible en Vera (Módulo 1); una estrategia transdisciplinaria que integra la EDS promovida por UNESCO a los planes de estudio del CS42 (Mó-

*La EDS es quizá la estrategia más efectiva que tienen las sociedades para enfrentar los grandes problemas de nuestro tiempo. El ODS 4.7 es la herramienta para hacerlo.*

1. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/ods/subnacional/municipios>.

2. <https://cs42-sfe.infed.edu.ar/sitio/investigacion-proyecto/>



dulo 2); y un plan de documentación y comunicación destinado a sensibilizar y movilizar a la comunidad local en materia de ODS y EDS (Módulo 3).

La hipótesis de trabajo que ensambla estos tres módulos interrelacionados sostiene consecuentemente que la transición hacia el desarrollo sostenible local es función del (i) conocimiento coproducido e internalizado social y políticamente, (ii) la difusión de la EDS y (iii) la movilización social orientada por un plan de comunicaciones focalizado en la solución de problemas concretos del desarrollo de la comunidad local relacionados con los ODS.

Para suplir la falta de priorización a nivel nacional y provincial de la EDS, el proyecto –que cuenta con más de veinte docentes del CS42 en el equipo de investigación<sup>3</sup>– tiene entre sus objetivos centrales introducir en la currícula del CS42 la EDS, como una forma de transformar el proceso de aprendizaje de la comunidad educativa, así como promover el abordaje de las problemáticas económicas, sociales y ambientales contempladas en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

La noción de la EDS que se investiga y coproduce el conocimiento que se aplica con la comunidad educativa del CS42 apunta a analizar problemas y apoyar con el conocimiento resultante la búsqueda de soluciones por parte de las autoridades locales, consistentes con el progresivo logro de los ODS. Para lograr tal objetivo, el proyecto realiza talleres con docentes, investigadores, representantes de organizaciones económicas y sociales y autoridades municipales, con el objetivo de comprender la complejidad del desarrollo sostenible local y aplicar el conocimiento resultante en acciones concretas que promuevan la Agenda 2030. La EDS y la CS proveen los marcos teóricos y metodológicos que apuntan a examinar e internalizar conceptos fundamentales que se utilizan tanto en los talleres como en los tres módulos interrelacionados del proyecto.

El análisis crítico de la definición de desarrollo sostenible, la identificación y priorización local de los objetivos y metas contenidos en la Agenda 2030 se realiza desde una pedagogía de la EDS que apunta a preguntar y pensar críticamente los problemas locales y sus posibles soluciones. A tal efecto, se busca implementar discusiones planificadas, simulaciones y análisis estructurados (breves y en profundidad) sobre objetivos y metas concretas de los ODS adaptados por la Argentina, así como sobre su aplicabilidad a nivel local.

3. <https://cs42-sfe.infed.edu.ar/sitio/investigacion-integrantes/>

El proyecto que se lanzó en 2021 luego de una serie de talleres y reuniones preparatorias estableció sus propios indicadores de progreso y cambio social. La identificación de indicadores es clave para evaluar la marcha y eventual éxito/fracaso del proceso de coproducción y aplicación del conocimiento. Los indicadores seleccionados inicialmente para tal propósito fueron:

- ▶ Número de docentes y alumnos con conocimientos básicos/avanzados sobre desarrollo, sostenibilidad y ODS, incluyendo metas e indicadores. o Grado de conocimiento de alumnos, docentes y periodistas locales de los recursos presupuestarios del gobierno local usados para el desarrollo sostenible de Vera.
- ▶ Avances en la designación de un punto focal y el establecimiento de una estrategia para localizar los ODS en la ciudad de Vera, consistente con las prácticas provinciales y nacionales.
- ▶ Número de iniciativas de desarrollo sostenible local en línea con la localización de los ODS que se reflejen en el presupuesto municipal a partir del año base.
- ▶ Grado de intensidad (definido por número de horas, contenidos y cambios en los programas de las materias que conforman la currícula de los niveles secundarios y terciarios) de la EDS y del conocimiento de los ODS que figuren en el proyecto institucional educativo del CS42.

## Conclusiones

El Estado nacional no priorizó en la Argentina el ODS 4.7. En consecuencia, si esta situación no cambia, dependerá de las provincias y los municipios priorizar la EDS –al localizar los ODS– como instrumento de movilización social que promueva las transformaciones hacia la sostenibilidad.

Un reciente estudio encuentra que el fracaso en el manejo sostenible de los activos globales tiene un problema común: una amplia y fuertemente enraizada falla institucional (Dasgupta, 2021). No es solamente una falla de mercado, sino también de las instituciones públicas que han sido incapaces de solucionarla.

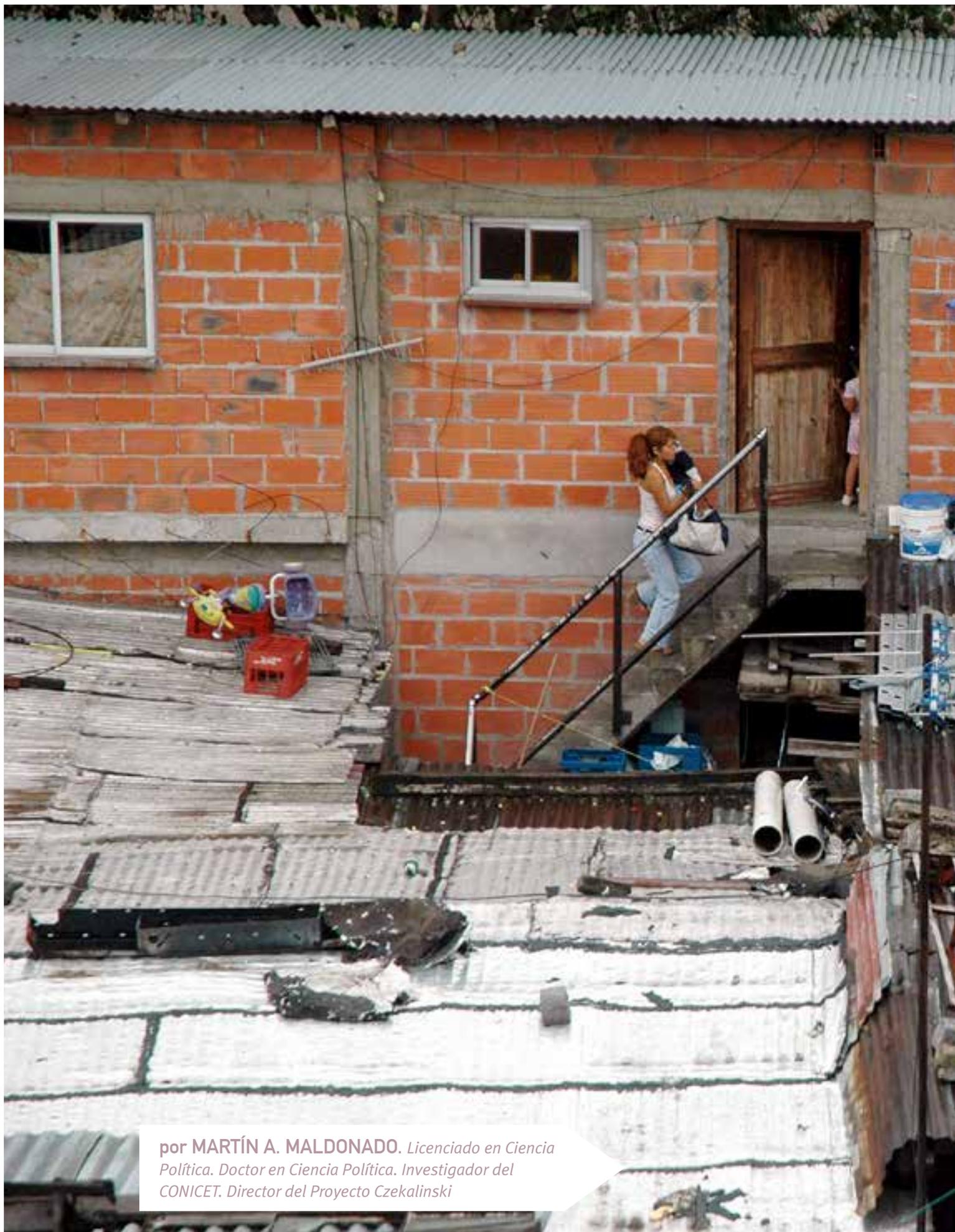
Este artículo sostiene que la EDS es un instrumento eficaz para promover la sostenibilidad y el manejo racional de los activos globales. Por tal razón, su adopción por parte de los Estados nacionales y subnacionales contribuiría, mediante el uso apropiado del conocimiento, a reducir el cúmulo de fallas institucionales que obstaculizan el logro en tiempo y forma de los ODS y la Agenda 2030.



*El Estado nacional no priorizó en la Argentina, hasta este momento, el ODS 4.7. En consecuencia, si esta situación no cambia, dependerá de las provincias y los municipios priorizar la EDS.*

#### Referencias

- Cimadamore, A. et al., eds. (2016) Capítulo I: "Human development and sustainability science: transdisciplinary knowledge for positive social change", en Alberto D. Cimadamore et al. (Eds.) *Development and sustainability science: the challenge of transdisciplinary knowledge for social change*. London: Zed Books.
- Cimadamore, A. (2020). "Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y desarrollo en la Agenda 2030", en Cimadamore et al. (eds.) *Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y desarrollo en la Argentina del siglo XXI*. Ciudad de México: Siglo XXI Eds.
- Dasgupta, P. (2021), *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. Abridged Version. Londres: HM Treasury.
- CNCPS (2018) *Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. CABA: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- CNCPS (2020) *Segundo Informe Voluntario Nacional Argentina 2020. Objetivos de Desarrollo Sostenible, metas priorizadas e indicadores de seguimiento*. CABA: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- CNCPS (2021) *Argentina. Objetivos de Desarrollo Sostenible, metas priorizadas e indicadores de seguimiento*. CABA: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Naciones Unidas (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". *Resolución de la Asamblea General A/Res/70/1*. Nueva York: ONU.
- UNESCO (2020). *Educación para el desarrollo sostenible: hoja de ruta*. París: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374896?locale=es>
- UNESCO (2021) *Meta 4.7 El desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial. Informe de seguimiento de la educación en el mundo: http://gem-report 2017.unesco.org/es/chapter/meta-4-7-el-desarrollo-sostenible-y-la-ciudadania mundial/* (consultado el 13/10/21)



por **MARTÍN A. MALDONADO**. *Licenciado en Ciencia Política. Doctor en Ciencia Política. Investigador del CONICET. Director del Proyecto Czekalinski*

# LA POBREZA DE LAS METAS ARGENTINAS DE POBREZA EN LOS ODS

A PARTIR DE LOS ODS VINCULADOS A LA POBREZA Y A LA INDIGENCIA, EL ARTÍCULO REPASA LOS ASPECTOS BÁSICOS CON LOS CUALES SE MIDE EL ACCESO A LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y LO VINCULA, A SU VEZ, CON LA EXPERIENCIA REALIZADA DESDE EL PROYECTO CZEKALINSKI.



**E**n la reciente revisión de las metas argentinas para los Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030 hecha en junio del 2021, los únicos indicadores del ODS#1 (terminar con la pobreza) que subsistieron de modo confirmado fueron la Línea de Pobreza y la Línea de Indigencia vinculados a la Meta 1.2 que propone reducir ambos flagelos a menos a la mitad antes del 2030.

Los demás indicadores vinculados a la protección social (Meta 1.3) aparecen “en revisión” y dos nuevas metas (1.4 derechos económicos y sociales y 1.5 derechos ambientales) están “pendientes de comunicación oficial” con “indicadores a construir”, o sea, todavía no están aprobadas. En definitiva, las únicas metas del Objetivo de Desarrollo Sustentable N° 1 de Naciones Unidas confirmadas por la Argentina para el 2030 son reducir la pobreza y la indigencia a la mitad y esto se medirá solamente con indicadores de pobreza por ingresos creados en 1985 y cuyas limitaciones teóricas y prácticas han sido ampliamente probadas.

Denunciar la obsolescencia de las mediciones de pobreza basadas solamente en ingresos (monetarios y no monetarios) no es nada nuevo. Hacerlo como lo propusimos desde el Proyecto

Czekalinski, con base en evidencia empírica generada a través de un cuasiexperimento médico científico, es inédito, en la Argentina y en toda América. Ya en 1999 Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez nos habían advertido sobre la pobreza de las políticas contra la pobreza y sobre la fragilidad de algunas de las metodologías e indicadores de medición; veinte años después pareciera no haber nada nuevo bajo el sol.

El umbral de ingresos construido en base al costo de una cesta de alimentos es la medida central de pobreza en la mayoría de los países de la región (incluido Estados Unidos que tiene 4 canastas de alimentos estandarizadas). Con esta vara se divide a las poblaciones en dos (no pobres y pobres) reconociendo a los últimos derechos legítimos a recibir socorros públicos por parte del Estado. A pesar de esta centralidad en el diseño e implementación de las políticas sociales en toda la región, nunca se probó el impacto directo de estas canastas en la salud física, psíquica y en la comensalidad de personas reales, en sus vidas reales; o dicho de modo más sencillo y para la Argentina, nunca nadie comió la Canasta Básica Alimentaria del INDEC. Esto es precisamente lo que hicimos en el Proyecto Czekalinski.

*En la actualidad dos salarios mínimos registrados no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, la informalidad laboral alcanza a más del 45% de los empleos y los sectores más pujantes de la economía no son intensivos en mano de obra, menos aún no calificada.*

## ODS#1 ¿Plan de acción o quimera inalcanzable?

“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, reza el Primer Objetivo de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas para el 2030. ¿Épica o entelequia? ¿Esperanzador o hipócrita? ¿Plan de acción o quimera inalcanzable? En un *paper* recientemente publicado Martín Ravallion (2020) da cuenta de que la idea de terminar con la pobreza a gran escala lleva al menos ocho iteraciones en la modernidad occidental. No es este el espacio para hacer una revisión histórica de este tipo de iniciativas en nuestro país, basta solo con mencionar que en la historia reciente de la democracia argentina los últimos tres proyectos globales (Banco Mundial en 1990, Objetivos del Milenio 2015 y Objetivos de Desarrollo Sustentables 2030) tuvieron impacto legal, institucional, fiscal y programático en los tres niveles del Estado.

En sus últimas producciones Guillermo O’Donnell proponía el “Derecho ciudadano a un buen gobierno”, como consagración de una democracia definitiva basada en el republicanismo y la *Accountability Horizontal*. Consultado sobre las posibilidades reales de llevar adelante la idea y sobre sus mecanismos concretos de implementación, el sabio politólogo respondía: “Yo ya estoy viejo, eso lo harán otros; yo solo estoy tratando de correr hacia adelante el horizonte de las expectativas y de lo que es verosímil a los ciudadanos reclamar como derecho”. En materia de pobreza, ¿alcanza con correr el horizonte de expectativas? ¿Es ético ampliar el listado de derechos exigibles sin que existan los medios para satisfacerlos? ¿Qué relación debe haber entre las metas que se proponen a largo plazo y los resultados concretos que ocurren año a año, mes a mes? Las cinco presidencias más importantes de la democracia (Alfonsín, Menem, Kirchner, Fernández de Kirchner y Macri) aseguraron con cifras oficiales del INDEC que en sus dos primeros años de gestión los índices de pobreza fueron reducidos, justo a tiempo para las elecciones legislativas de medio término. Sin embargo, hay más del doble de pobres en el 2021 de los que había en 1983, todo un indicador de la performance que la democracia ha tenido para los más desposeídos.

## Robustez, validez y fiabilidad de las Metas del ODS#1

Robustez en el diseño de la investigación y validez y fiabilidad de los indicadores son algunos de los criterios elementales que se utilizan en las ciencias sociales para determinar la calidad y utilidad de los datos que genera una investigación científica. La robustez evalúa la coherencia de una investigación desde sus axiomas primeros hasta sus instrumentos de medición de la realidad (deductivo) y desde sus observaciones empíricas hasta sus conclusiones generales (inductivo). La validez refiere a si el instrumento utilizado es el adecuado para medir el fenómeno que intenta describirse y además está libre de sesgos. La fiabilidad se encuentra cuando el indicador produce resultados consistentes y coherentes a lo largo del tiempo. La medición de pobreza basada en umbrales de ingresos construidos como costos de cestas de alimentos tiene serias deficiencias en estos tres criterios.

Las líneas de pobreza e indigencia basadas en los costos de los alimentos fueron creadas por la economista norteamericana Mollie Orshansky entre 1963 y 1965. Por aquel entonces la pobreza en los países desarrollados de Occidente era principalmente una pobreza determinada por carencia de ingresos y por falta de acceso a los servicios esenciales como educación, salud o vivienda. Cualquiera de estos vectores podía reinsertar a una familia pobre en el camino del ascenso social, proceso que se coronaba con la obtención de un (1) trabajo formal en una economía industrial en expansión que se fundaba en supuestos de pleno empleo.

La realidad argentina 60 años después es otra; en la actualidad dos salarios mínimos registrados no alcanzan a cubrir la línea de pobreza, la informalidad laboral alcanza a más del 45% de los empleos y los sectores más pujantes de la economía no son intensivos en mano de obra, menos aún no calificada. Por otro lado, la conceptualización de la inclusión social y el enfoque de derechos han incorporado dimensiones a las definiciones de pobreza que no existían al comienzo de la democracia: como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la ciudad, la participación comunitaria, los derechos del consumidor, la alfabetización digital, el acceso y la calidad de la información, los derechos culturales, la tolerancia a la diversidad, el recono-

cimiento a los pueblos originarios, la equidad de género, el derecho al esparcimiento sano, el uso y la calidad del tiempo libre, los derechos a la identidad, etc., solo por nombrar algunos de los indicadores de calidad de vida que hoy medimos y que exceden ampliamente el mero ingreso monetario familiar. Si a esto le sumamos el desempleo estructural, la imposibilidad de acceso a tierra y vivienda, la degradación de la educación y la salud públicas, los fenómenos migratorios internos y externos, el impacto de los consumos problemáticos, el narcotráfico y la inseguridad, los padecimientos en las periferias empobrecidas de las grandes ciudades latinoamericanas superan con holgura la mera carencia de ingresos monetarios.

Como consecuencia de esta heterogeneidad creciente del fenómeno, la medición de pobreza por ingresos va perdiendo de a poco su poder explicativo en el gran esquema de diagnósticos integrales de pobreza y exclusiones (y de sus soluciones), esto es, es cada vez menos válida.

El análisis inductivo tampoco es auspicioso. El valor actual de la Canasta Básica Total (línea de pobreza) para una familia de cuatro personas es de \$68.359, un monto a todas luces insuficiente para pagar alquiler, expensas, impuestos, alimentos, vestimenta, salud, educación, comunicación, transporte, esparcimiento y todas las demás necesidades de la vida en sociedad en una ciudad de tamaño medio/grande de la Argentina. Para terminar de complicar el análisis, la inflación y la velocidad a la que se ajustan los salarios en relación al costo de los alimentos quitan la poca fiabilidad que le quedaba al indicador. Con una inflación en el rubro alimentos mayor al 50% interanual la Canasta Básica Alimentaria es más una medida de la variación en el precio relativo de los alimentos que una medida de la condición o no de pobreza de los/as ciudadanos/as.



## Proyecto Czekalinski. La prueba empírica que faltaba

El proyecto ha ofrecido la prueba que faltaba sobre la obsolescencia de la medición de pobreza por ingresos y de su baremo principal, la Canasta Básica Alimentaria. Nueve voluntarios/as divididos/as en tres grupos de ingestas participaron durante 6 meses de un cuasiexperimento que evaluó el impacto que una ingesta basada en la Canasta Básica Alimentaria puede tener en la salud física, psíquica y en la comensalidad de personas reales, en sus vidas rutinarias. A todos/as ellos/ellas se les hicieron cinco estudios médicos antes, durante y después del cuasiexperimento: densitometría de cuerpo completo, laboratorios de sangre, mediciones antropométricas, valoración clínica general y monitoreo psicológico. La primera etapa de la investigación se realizó entre septiembre de 2019 y marzo de 2020, finalizando una semana antes que se decreta la cuarentena del Covid-19. Los resultados fueron peores que los esperados.

Las personas que comieron Canasta Básica bajaron abruptamente de peso y vieron deteriorada su salud al punto de que por prescripción médica debieron abandonar el cuasiexperimento antes de lo previsto. El resultado inmediato es contundente: comer como pobre enferma en el corto plazo. La conclusión general no es menos alentadora: la Canasta Básica Alimentaria del INDEC es insuficiente en sus cantidades, desbalanceada en su composición, obsoleta como referencia de un ingreso digno y además es muy limitada en su poder explicativo de la condición (o no) de pobreza de una persona o de una familia. ¿Por qué seguimos midiendo la pobreza con un indicador tan viejo y que cada vez dice menos? ¿Por qué comprometernos a reducir la pobreza a la mitad en los 9 años que nos quedan hasta el 2030 cuando en 30 años de democracia la hemos duplicado?

## Pobreza multidimensional y el ODS#1

Los trabajos que viene desarrollando desde el año 2004 el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina son fundantes y categóricos: hay que medir nuevas dimensiones de la exclusión social y de la vulnerabilidad en el acceso a derechos fundamentales. Solamente con estos datos podrán diseñarse las políticas sociales que tengan el balance entre universalismo y focalización que requieren los tiempos actuales. Nueve países de América latina ya han hecho oficial la medición de pobreza multidimensional, entre los que se destacan México (2009), Colombia (2011) y Chile (2015). ¿Por qué el INDEC no avanza hacia mediciones oficiales multidimensionales de pobreza? ¿Por qué no atar las metas de los ODS a indicadores actualizados, complejos y realistas?

La primera razón, como siempre, es política. Hacer oficial una medición multidimensional de pobreza implicaría reconocer cerca de un 70% de ciudadanos con insuficiente acceso a derechos (EDSA-UCA 2021) y cargar al Estado con la responsabilidad de asistir a casi 11 millones de argentinos/as más de los que ya asiste. Ningún gobierno querría cargarse a sí mismo semejante responsabilidad. La segunda razón también es política; no sabemos hoy a ciencia cierta cuántos de los pobres por ingresos que han dejado las recientes crisis económicas y la crisis sanitaria del Covid-19 van a lograr recuperar su nivel de ingresos y cuántos van a quedar estancados pasando a una condición de pobreza estructural. Las demás razones son de tipo instrumental y han sido sobradamente documentadas en la bibliografía especializada. Basta aquí concluir con Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez que la meta de pobreza de los ODS 2030 es tan pobre como la pobreza que promete erradicar, con el agravante de que aún no se ha dado el instrumento adecuado para medirla.

## Referencias

- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L.; Rodríguez, C. 1999. "La pobreza... de la política contra la pobreza". Buenos Aires: Miño y Davila.
- Ravallion, M. 2020. "On the Origins of the Idea of Ending Poverty". NBER Working Paper Series 27808. Cambridge.
- Salvia, A. 2021. "Multidimensionalidad de la pobreza en la Argentina". Presentación realizada en el Congreso Académico Fray Mamerto Esquiú el 20 de agosto de 2021 en la Ciudad de Buenos Aires. EDSA-UCA.

# HAMBRE, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MALNUTRICIÓN INFANTIL EN LA ARGENTINA: ALGUNAS PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

LXS AUTORES ANALIZAN DIVERSOS CONDICIONANTES DE LA SITUACIÓN DE HAMBRE Y MALNUTRICIÓN EXISTENTE ANTES DE LA PANDEMIA Y DESARROLLAN DISTINTOS ASPECTOS DE SU PROFUNDIZACIÓN A PARTIR DE LA CRISIS DESATADA POR EL COVID-19.

por **FERNANDO LONGHI**. *Doctor en Ciencias Sociales (UNT) y Licenciado en Geografía (UNT). Investigador adjunto del CONICET con sede en el Instituto Superior de Estudios Sociales y profesor adjunto en Sociología (UNSE).*

por **ROMINA CORDERO**. *Licenciada en Sociología (UNSE), Magíster en Ciencias Sociales (UNSE) y Doctoranda en Humanidades (UNT). Docente e Investigadora del Instituto de Lingüística, Folklore y Arqueología (UNSE).*





**L**as relaciones entre población y salud han formado parte desde el inicio de nuestras carreras profesionales del núcleo central de nuestros intereses. Procurar entender la existencia de problemáticas nutricionales infantiles persistentes, así como el costo social que genera en un país tan generoso en recursos, ha sido parte de la paradoja que nos preocupa desde entonces. Asimismo, en un mundo sobre el cual la pandemia ha profundizado las desigualdades –exponiendo situaciones de flagelo y angustias desesperantes–, esta situación adquiere una relevancia mayor. En tal contexto, el marco normativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible brinda una esperanza –y un horizonte– hacia donde debería orientarse la agenda pública del bienestar en cada uno de los países (y en el nuestro en particular).

La Argentina, en particular, busca examinar y orientar sus decisiones tanto para afrontar la pandemia como para obtener los resultados comprometidos para el año 2030. En especial, examinamos aquí los compromisos signados, los logros y las dificultades para concretarlos en lo relacionado al hambre, la seguridad alimentaria y la malnutrición infantil. Pretendemos, por lo tanto, una aproximación reflexiva para analizar los caracteres históricos, la evolución reciente, y las barreras para la consecución de los objetivos en esta materia.



## ¿De qué hablamos cuando hablamos de hambre?

Suelen existir ciertas particularidades académicas cuando nos referimos a este concepto; si bien se entiende al hambre como el síntoma de una necesidad –generalmente asociado a ciertos sonidos intestinales que llegan luego de varias horas de ayuno–, la desnutrición (un concepto de mayor preocupación) se asocia a una acumulación, sustantiva, flagelante y estructural, de dichas “hambres” que se expresan en nuestros cuerpos. Que el cuerpo “habla” de lo que acontece no sería ninguna novedad, así que mientras el hambre aduce a un síntoma que a todos nos sucede, la desnutrición pone en evidencia esa sintomatología estructural. Ahora bien, ¿cómo se manifiesta la desnutrición? Existen distintos indicadores de bajo peso, baja talla, bajo índice de masa corporal para dar cuenta –antropométricamente– de esta condición. Pero también se expresa en las actas de defunción y certificados hospitalarios, cuando vemos, lamentablemente, situaciones de deceso o enfermedad por este causal.

La seguridad alimentaria sería, entre ambos procesos, un concepto mediador que permitiría detectar el riesgo de padecer desnutrición ante distintas estrategias que los hogares implementarían para que los recursos alimentarios sean suficientes: disminución de raciones, incorporación de alimentos más baratos y rendidores en las preparaciones, supresión de comidas por parte de algunos integrantes del grupo familiar, entre otros. Estas conductas llevarían a un aumento descomunal de los niveles de sobrepeso y obesidad infantil, sobre los cuales la Organización Mundial de la Salud alerta hace bastante y, en el caso de la obesidad infantil, le brindó también el rango de pandemia. Así, cuando hablamos integralmente de estos problemas (desnutrición, sobrepeso y obesidad) hablamos de malnutrición infantil, la cual exhibe dos caras de una misma moneda. Las prevalencias de malnutrición eran muy elevadas ya en la Argentina antes de la pandemia por Covid-19, y en el contexto de esta última, bajo implicancias de empobrecimiento, inflación, aislamiento social, aumento de exposición a pantallas y baja actividad física crearon condiciones increíbles que terminaron por profundizar la situación. Es claro además que estas desigualdades son más profundas en la pobreza.

Pues bien, ¿qué implicancias tiene esto? Claramente es una hipoteca futura. Las elevadas y crecientes cifras de sobrepeso y obesidad tienen una alta relación con la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles en el futuro. Es decir, los niños que padecen sobrepeso y obesidad además de sufrir trastornos emocionales (*bullying* escolar principalmente) de magnitudes muchas veces desconocidas, presentan una mayor prevalencia a desarrollar tempranamente enfermedades vasculares (cardiovasculares, cerebrovasculares y renovasculares), diabetes y cáncer, entre otras. Vemos entonces cómo los aspectos antropométricos actuales tienen implicancias de distinto orden en la salud y las problemáticas sociales del futuro (piénsese por ejemplo en derroteros educativos y laborales), una preocupación para nada desdeñable.

## El mito de la opulencia argentina y su validez

Tal vez el mito de la “opulencia” argentina explique mejor los argumentos para entender cómo, en un país que produce alimentos para diez veces más el tamaño de su población, existan segmentos poblacionales que no acceden a un derecho tan esencial como la alimentación adecuada y suficiente, por un mero asunto de distribución. Esta es la historia que se desarrolla aquí, y que lamentablemente nos remite en mayor medida al territorio en el cual desenvolvemos nuestra vida cotidiana en el norte del país. Tal vez sea significativo retomar los aportes del senador Palacios cuando en 1937 caracterizaba a la niñez del norte argentino e identificaba: “La caravana dolorosa de millares y millares de niños, con los ojos sin luz, con el pecho enjuto, desnutridos, miserables y enfermos, que se arrastran por las campañas argentinas llenas de sol”. Sobre el contexto en el que vivían estos niños destacaba que “las viviendas son miserables, construidas con ramas y latas, casi siempre, a veces de madera y barro, carecen en absoluto de la más elemental higiene y son el refugio de toda clase de insectos que producen las más diversas enfermedades. La falta de *water-closet* y la convivencia de los seres humanos con los más variados animales favorecen la infección”. Con elocuencia, Tasso destacaba un cuadro típico escolar a partir del siguiente diálogo:

“[...] En el mes de septiembre, cuando la desolación era ya total, los muchachos empezaron a faltar a clase. Los pocos que concurrían daban lástima. Ya en la primera hora de clase, se me desmayaban de a dos, tres y cuatro alumnos. Un día pregunté a uno: –¿Qué comiste anoche?

–Nada, maestro.

–¿Y a la mañana?

–Nada, maestro.

–¿Cuándo comiste la última vez entonces?

El muchacho, un indiecito flaco con los ojos desencajados y los labios partidos y pálidos de anemia, pensó un rato y me contestó:

–El jueves probé tortilla...

Era un domingo. Aquella pobre criatura se había pasado tres días sin probar bocado. Últimamente comprobé que los alumnos durmiéndose en la clase, mascaban y mascaban una pasta negra. Hice una averiguación y comprobé que los padres les daban tabaco a sus hijos para estragarles el estómago y quitarles el apetito” (p. 28).

No sorprendería que, en este contexto, la desnutrición fuera moneda corriente. En tal caso, los análisis realizados por Salvatore evidencian con elocuencia las tallas más bajas de los reclutas nortños respecto de los pampeanos (tabla 1) y cuestiona esta visión clásica del “granero del mundo”, donde el progreso liberal derramó menos bienestar del esperado. No está de más aclarar que la baja talla responde a un indicador genético y epigenético de carencias

**Tabla 1.** Provincias seleccionadas del norte argentino clasificadas por la estatura media de reclutas (1924)

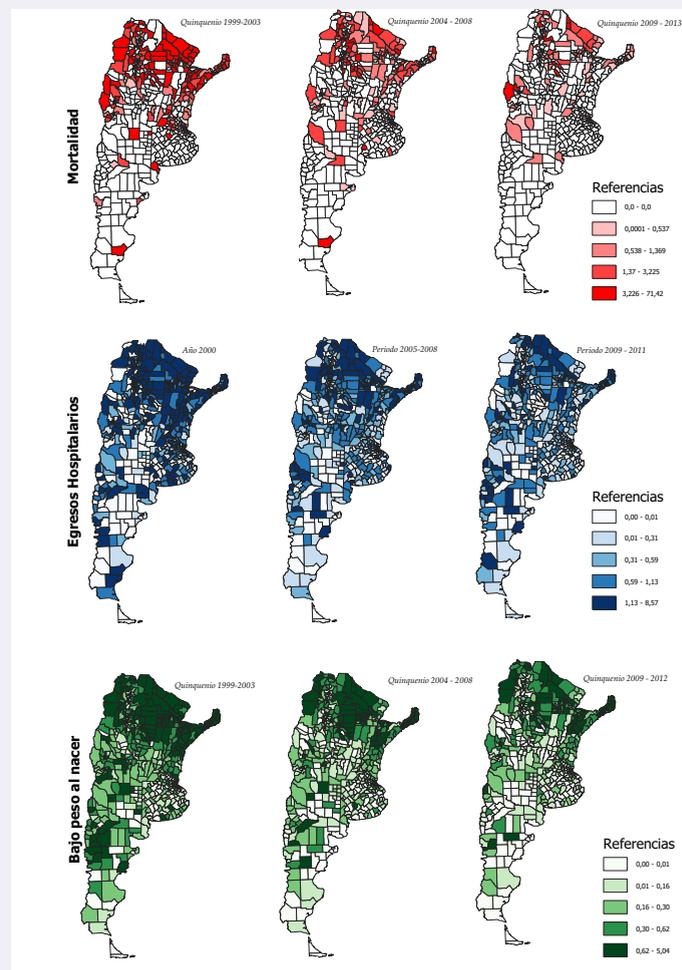
PROVINCIA	ESTATURA MEDIA	DIFERENCIA CON LA REGIÓN PAMPEANA
Chaco	167,99	-1,61
Misiones	167,5	-2,1
Santiago del Estero	167,38	-2,22
Tucumán	166,21	-3,39
Salta	164,51	-5,09
Jujuy	162,85	-6,75

Fuente: Salvatore (2007)

estructurales.

Ahora bien, esta condición histórica de la desnutrición infantil en el norte argentino persiste aún en nuestros días. Ya sea como causa básica de mortalidad/enfermedad o asociada a distintas patologías que inciden sobre la población infantil, según el territorio considerado, la desnutrición afecta de manera diferencial a la niñez argentina. Hace poco desde nuestro grupo de investigación distinguimos la distribución espacial de la desnutrición infantil en años recientes, detectando indicadores de muerte y egresos hospitalarios de niños y niñas por desnutrición, junto a la proporción de nacidos a término con bajo peso, según la educación crítica (hasta nivel primario incompleto) de la madre.

**República Argentina.** Proporción de muertes/egresos hospitalarios de menores de cinco años bajo la causa “desnutrición y otras anemias nutricionales” según departamentos y proporción de nacimientos de bajo peso



Fuente: Bases de estadísticas vitales proporcionadas por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) y elaboración propia.

*El marco normativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible brinda una esperanza –y un horizonte– hacia donde debería orientarse la agenda pública del bienestar en cada uno de los países (y en el nuestro en particular).*

Ciertas áreas del Norte presentan las peores condiciones y precisan un abordaje inmediato en materia de pobreza y salud infantil. A pesar de la tendencia al descenso que presentó el problema, en el caso de la mortalidad infantil por desnutrición, regiones como el Impenetrable chaco-formoseño, los valles salto-jujeños, el territorio del interfluvio Dulce-Salado de Santiago del Estero o algunos departamentos de la meseta misionera se distinguen como núcleos de elevada magnitud y persistencia de la desnutrición; a estas se agregan algunos departamentos sanjuaninos en la misma condición. Por otro lado, los egresos hospitalarios muestran una concentración del problema que no solo responde a las provincias nortenas. Finalmente, el bajo peso se destaca por su persistencia extendida en el norte argentino, coincidiendo en muchos casos con las áreas destacadas anteriormente.

Pareciera entonces que la desnutrición disminuyó y se transformó en malnutrición, que escapó de circunscribirse solamente a contextos de pobreza y que su condición estructural en el Norte se diseminó por el resto del país. Así, la opulencia se desdibuja para identificar con mayor precisión los problemas nutricionales de la infancia y los ámbitos obesogénicos que la sostienen en la actualidad.

### Malnutrición infantil, obesidad, desarrollo sostenible y después...

La dinámica en términos de transición nutricional que caracteriza a nuestro país posiciona a la obesidad infantil en el centro del problema actual, ya que ha registrado magnitudes de crecimiento impensadas para el contexto nacional. Si bien las fuentes de información son escasas, un relevamiento realizado entre 2020 y 2021 por el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCI) analiza el sobrepeso y la obesidad infantil en una muestra de niños asistentes a comedores comunitarios (contextos intencionales de pobreza). La magnitud de la cifra estalla por donde se la mire, el 38% de los niños de Chubut sufren de obesidad, el 35% en Tierra del Fuego, entre los casos más extremos, evidenciando un promedio nacional del 22% de niños con obesidad. Si a esto agregamos el sobrepeso y la desnutrición, el promedio nacional de niños con malnutrición alcanza al 44%, cifra que no puede pasar inadvertida en absoluto en la actualidad. Es claro entonces que la transformación del fenómeno ha escapado a su concentración tanto territorial (en el norte del país) como socioeconómica (asociada tradicionalmente a sectores pobres). Patricia Aguirre analiza las estrategias que elaboran las familias en el nivel doméstico para acceder a los

alimentos, y advierte sobre las causas y consecuencias de una dieta de baja calidad nutricional y con orientación obesogénica, sustentada en creencias y valoraciones acerca de quién debe comer qué.

Es sabido que en contextos de vulnerabilidad social donde los ingresos son insuficientes y en algunos casos inexistentes, la capacidad de alimentarse a nivel individual y familiar se ve afectada. Por lo tanto, no solo se trata de identificar los alimentos a los que se accede y la forma en la que estos son combinados. Es necesario analizar también las condiciones de la comensalidad, que no es otra cosa que pensar en la cotidianidad y las formas que adopta el momento de comer. Se trata de identificar los alimentos que se comparten, la forma en que son combinados, y las rutinas, normas y actores que están implicados en el acto de comer. Así, el momento de la comensalidad, también, es un momento donde se socializa y refuerzan valores y normas relativos a la organización de la vida familiar y social.

Con el impacto de la pandemia los hogares pobres y los que cayeron en la pobreza se volcaron masivamente a los espacios de alimentación extrafamiliar, como una estrategia para resolver el problema de la falta de comida. Así, los comedores sociales o comunitarios se convirtieron en actores esenciales en el aseguramiento de un plato de comida para miles de familias, viendo incrementada ostensiblemente su demanda. Esto generó distintas estrategias para alcanzar a comensales crecientes con recursos escasos.

Se destaca así la tendencia a la oferta de platos pobres en variedad de verduras y frutas, y carnes rojas, pescado o pollo, sobre todo en los cortes magros y alimentos lácteos. Estos alimentos fueron reemplazados por el consumo de ultraprocesados, preparaciones con exceso de azúcar y sal, menudencias, alitas de pollo, embutidos, hidratos de carbono y grasas. Lo que nos lleva a proponer que, si bien la comida a la que acceden las familias sirve para paliar el hambre, a largo plazo se convierte en un riesgo para la salud, principalmente en niños y niñas que a temprana edad no solo registran un aumento significativo del peso corporal, sino que empiezan a padecer numerosas enfermedades que impactan en su salud física y emocional.

Lo señalado resulta aún más preocupante si consideramos que las políticas de asistencia alimentaria, impulsadas por el Estado en sus diferentes niveles, ofrecen alimentos que reúnen las características de bajo valor nutricional mencionadas. Condición que, sumada a los hábitos alimentarios de un importante sector de la población, se convierte en un combo perfecto para profundizar la tendencia obesogénica mencionada.

*Ciertas áreas del Norte presentan las peores condiciones y precisan un abordaje inmediato en materia de pobreza y salud infantil.*

### **Hambre Cero y Desarrollo Sostenible**

Bajo este contexto, la propuesta del Hambre Cero como meta del Desarrollo Sostenible no deja de ser un tanto estimulante como inocente. Si bien los objetivos son deseables, los diagnósticos que se realizan parecieran indicar un derrotero diferente profundizado exponencialmente por la crisis del Covid-19. Tal como menciona Susana Ortale, en términos de malnutrición, nuestro país considera en el Objetivo Hambre Cero indicadores referidos a población infantil menor de 5 años con cobertura pública de salud exclusiva y toma como línea de base datos de 2013 aportados por el INDEC y el Ministerio de Salud. En efecto, entre 2013 y 2018 el retraso de crecimiento (cuya prevalencia esperada para 2030 es del 5%) descendió del 11,3% al 9,7%. Por el contrario, los indicadores sobre bajo y alto peso para la talla empeoraron en el mismo período: la prevalencia de bajo peso pasó del 2,4% al 3% en 2018 (se espera que no supere el 1% en 2030) y el exceso de peso aumentó del 11,6% al 12,5% (con expectativas de disminución al 8% en 2030). En este contexto, los alimentos saludables se alejan de los patrones de palatabilidad por su cada vez menor consumo, además de convertirse en productos de elite, caros e inaccesibles para las familias de bajos ingresos. Vale solamente comparar que el precio de una canasta básica alimentaria saludable tiene el doble del valor de la canasta básica alimentaria con la que el INDEC estima el valor de la indigencia nacional. Además, la diferencia entre los precios de los alimentos nutritivos y los menos saludables ha tendido a aumentar, ampliando las desigualdades y tornando inasequible una alimentación saludable a las familias de bajos ingresos, todo esto en un contexto de creciente inflación y estancamiento económico. Se advierte en tal caso la necesidad de redefinición de dicha canasta, para estar en línea con los compromisos internos

e internacionales sobre el derecho a la alimentación y con las metas de seguimiento de los ODS.

Mucho se ha desarrollado sobre el problema de la disponibilidad alimentaria, lo cual puede ser válido para otros países, pero en la Argentina es el acceso y el mecanismo para asegurarlo el que carece de garantías. Este panorama nutricional, como puede observarse, corresponde a la prepandemia; por lo tanto, como puede desprenderse de la simple observación, hace que las metas entendidas como horizontes para el cumplimiento de los objetivos se vean, como mínimo, utópicas.

Probablemente el estado nutricional de la población infantil en general y la perteneciente a los grupos más vulnerables se deteriore aún más. Los cambios en los tipos de alimentos consumidos resultado de la crisis (aumento de grasas, azúcares, y disminución de frutas, lácteos y verduras), el excesivo aumento del sedentarismo –con una buena carga de dicho proceso expresado en horas frente a pantallas– no hacen más que pronosticar el crecimiento y expansión del problema a futuro, aun cuando las metas y los deseos en términos de objetivos discurren por lugares diferentes.

Ante la complejidad de lo planteado consideramos que el actual desafío es pensar la gestión del problema de la alimentación en clave territorial. Resulta indispensable el diseño de políticas integrales que vinculen a las oficinas del Estado con las instituciones y organizaciones con presencia histórica en el territorio. Recuperar el conocimiento que las iglesias, las organizaciones civiles, los clubes, las organizaciones sociales, los referentes territoriales tienen acerca de las diversas problemáticas que atraviesa la población con inseguridad alimentaria podría ser un salto cualitativo para atender de forma integral el flagelo de la pobreza y la malnutrición.



### Bibliografía

Aguirre, Patricia (2004). *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Claves para Todos. Colección dirigida por José Nun. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires.

Bolsi, A. (2007). "El mito de la opulencia argentina: territorio y pobreza en el Norte Grande". *Actas latinoamericanas de Varsovia* (30), 189-206.

ISEPCI (2021). Informe de resultados del indicador barrial de situación nutricional. Informe primer semestre 2021. Disponible en <https://isepci.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/PRESENTACION-RESULTADOS-IBSN-1ER-SEMESTRE-2021-2.pdf>

Longhi, F., Cordero, L., y Paolasso, P. (2020). "Pobreza y desnutrición infantil en la ruralia del noroeste argentino". En A. Salomón y A. de Arce (Comp.) *Una mirada histórica al bienestar rural argentino. Debates y propuestas de análisis*. Teseo, Buenos Aires.

Longhi, F., Gómez, A., Zapata, M.E., Paolasso, P., Olmos, F., & Margarido, S.R. (2018). "La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo". *Salud colectiva*, 14, 33-50.

Ortale, M.S. (2020). "¿Hambre Cero? Diagnóstico, perspectivas y desafíos". Revista *Ciencia, tecnología y política*, 3 (5), 043-043.

Palacios, A. (1937). Informe. En: Diario de la Cámara de Senadores de la Nación, 4ª a 7ª reunión, 3ª sesión ordinaria, pp. 11-287.

Salvatore, R.D. (2007). "Heights, nutrition, and well-being in Argentina, ca. 1850-1950. Preliminary results". *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 25 (1), 53-85.

DISTINTXS AUTORES SE REÚNEN EN ESTE ARTÍCULO PARA ABORDAR LA CUESTIÓN DE LO QUE LLAMAN “NUDOS CRÍTICOS DE LOS ODS” EN RELACIÓN A LA NIÑEZ, Y AL PRESENTE Y FUTURO DE ESTA POBLACIÓN EN LA ARGENTINA.

# LAS INEQUIDADES DE LA NIÑEZ IMPIDEN ALCANZAR LOS ODS

por PABLO VINOCUR. *Sociólogo, Director del Programa de Desarrollo Humano, FLACSO.*

por RAÚL MERCER. *Médico Pediatra. Director del Programa de Cs. Sociales y Salud, FLACSO.*

por SOLEDAD AGUILAR. *Abogada. Dirige la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO).*

por ALEJANDRA BECCARIA. *Socióloga. Investigadora-docente UNGS.*

por OLGA ISAZA. *Magister en Educación.*

por MERCEDES MAYOL LASALLE. *Lic. en Ciencias de la Educación. Presidenta de la Organización Mundial de Educación Preescolar.*

por MARGARITA POGGI. *Lic. en Educación. Profesora de Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO.*

por JAVIER QUESADA. *Lic. en Pedagogía Social. Especialista en Primera Infancia.*

por JORGE REMES LENICOV. *Economista. Consultor.*

por FABIÁN REPETTO. *Dr. en Ciencias Sociales. Consultor independiente.*

TODOS LXS AUTORES FORMAN PARTE DEL EQUIPO QUE COORDINA EL PROYECTO CAP 2030 EN ARGENTINA CON SEDE EN FLACSO.





# E

l actual escenario definido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pone en juego una serie de desafíos para los Estados. Por un lado, la necesidad de cumplir con los acuerdos suscritos en el concierto internacional para el logro de las metas propuestas y, por el otro, la dificultad de alcanzar dichas metas como resultado de la crisis económica y social que afecta a la región.

Dentro de este contexto crítico, la niñez ha ocupado, y aún ocupa, un espacio relativo como eje de los debates en las políticas públicas que consideran la importancia de este colectivo, su situación actual y la necesidad de debatir alternativas que promuevan mejoras en sus condiciones de vida.

El presente artículo es el resultado del trabajo de reflexión colaborativa de un grupo de profesionales integrantes de la iniciativa CAP 2030 (Niños y niñas en todas las políticas) a partir de su acrónimo en inglés, *Children in All Policies*. Esta iniciativa contempla la generación de estrategias y acciones para promover la salud y calidad de vida de la niñez con base territorial en municipios seleccionados. Forma parte de un emprendimiento internacional liderado por UCL (University College, Londres) a partir del informe de la Comisión Lancet-OMS-UNICEF “¿Un futuro para los niños del mundo?” y coordinado desde Argentina por FLACSO.

Este informe reconoce que en los últimos 50 años se han visto “extraordinarios avances” en torno a la supervivencia, educación y nutrición de los niños de todo el planeta. No obstante, “el cambio climático, la degradación ecológica, las poblaciones

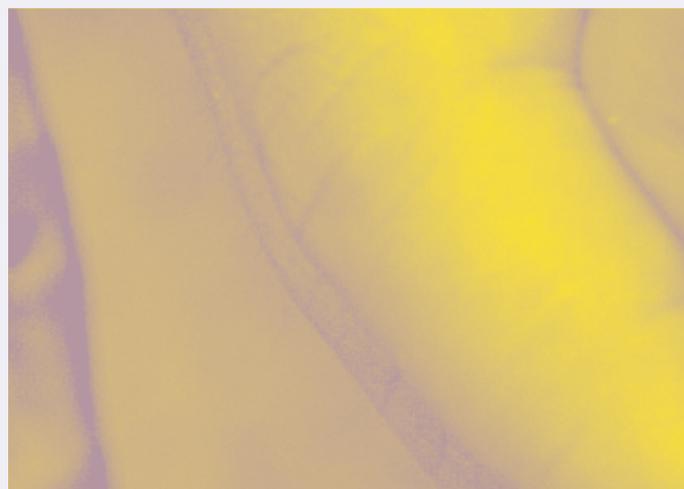
migrantes, los conflictos, la desigualdad generalizada y las prácticas comerciales depredadoras amenazan la salud y el futuro de los niños”.

El Proyecto CAP 2030 incluye a nueve países (Sudáfrica, Senegal, Ghana, Francia, Suecia, India, Islas del Pacífico, Nepal y Argentina). En la Argentina, los ejes convocantes están basados en la promoción del desarrollo infantil, los derechos y la nutrición, un abordaje intersectorial de las políticas, la protección del ambiente y el abordaje de los determinantes comerciales de la salud de la niñez desde el espacio local (el municipio).

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la niñez en la Argentina desde el enfoque de la equidad a los fines de identificar aquellos nudos críticos de los ODS que comportan una amenaza para el presente y futuro de esta población y poder contribuir al debate sobre posibles horizontes alternativos que reconozcan a la niñez en el contexto de los ODS.

Como principio, consideramos que las inequidades en la niñez constituyen un Objetivo del Desarrollo **NO Sostenible**, no aceptable y, como tal, incompatible con un modelo de sociedad basado en la justicia social. Garantizar equidad desde la cuna conforma un eje directriz que no puede ser soslayado, minimizado ni postergado.

La crisis en curso asociada a la pandemia por Covid-19 amenaza con hacer retroceder el desarrollo y como consecuencia afectar el logro de los ODS. La actual situación se ha transformado en una crisis de derechos humanos que compromete significativamente aquellos relativos a la niñez y la adolescencia.



*La niñez ha ocupado, y aún ocupa, un espacio relativo como eje de los debates en las políticas públicas que consideran la importancia de este colectivo, su situación actual y la necesidad de debatir alternativas que promuevan mejoras en sus condiciones de vida.*

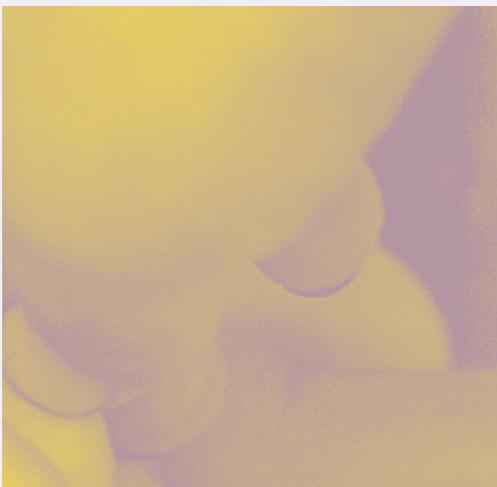
## **Las infancias y las adolescencias ante los ODS**

Los 17 ODS con sus 169 Metas y 231 Indicadores, acordados y suscriptos por la Argentina y la mayoría de los países del mundo, suponen un compromiso para construir un horizonte de cambio que haga del mundo y de cada uno de nuestros países, regiones y territorios, una realidad en los que la totalidad de su población pueda disfrutar de un mayor nivel de bienestar alineado con los derechos humanos y con un vínculo armonioso con el medio ambiente. Al igual que acontece con los derechos, todos los ODS son interdependientes y ninguno es más importante que otro. Los avances hacia el logro de uno suponen una mejora en todos los demás.

La niñez y la adolescencia son un grupo de población relevante, que representa entre un 30% y un 40% de la población del mundo. Desde la perspectiva del curso de vida, niños y niñas van creciendo y desarrollándose y logrando mayores grados de autonomía. Para que este proceso se exprese en su máximo potencial, el contexto en el que niños y niñas son concebidos/as, nacen y viven es determinante. Esto nos remite a la condición de sus familias y de las comunidades en las que residen, trabajan, y de sus macro y micro territorialidades (ciudades, barrios, hogares).

El capital cultural y social de los padres y cuidadores, el grado de cohesión de la comunidad, así como también de las políticas, programas y proyectos que los Estados (nacional, provinciales y municipales) implementan para brindar servicios y condiciones que garanticen, entre otros, el derecho a la salud, a una educación inclusiva y de calidad, a la identidad, a una alimentación y nutrición adecuadas, al desarrollo infantil temprano, al juego y la recreación, a un ambiente libre de todas formas de violencias, y que asegure servicios básicos (energía, transporte, agua potable, saneamiento, comunicación, conectividad), son pilares fundamentales. Todo ello, sustentado en el derecho a la participación en las decisiones que los involucran como forma de ejercicio temprano de la ciudadanía (Art. 12 CDN).

Considerando que cada uno de los países se encontraba en 2015, año en que se formularon los ODS y la Agenda 2030, en una situación muy diferente respecto de cada una de las metas, muchos de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil realizaron una adaptación de las Metas a sus propias realidades, de modo que los ODS se conviertan efectivamente en una agenda de mejora de las condiciones de vida y de bienestar de sus poblaciones, particularmente de quienes se encuentran excluidos, están más afectados por estructuras injustas y son



más vulnerables a los riesgos ambientales y *shocks* económicos y sociales.

Nuestro país ha realizado esta adaptación que se presenta en el reporte de junio de 2021, “Argentina. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas priorizadas e Indicadores de seguimiento”, elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). En este informe se presentan modificaciones en la definición de metas e indicadores, respecto de las que originalmente había planteado el país en 2015, a la luz de las nuevas condiciones económicas y sociales que enfrenta el país como consecuencia de la pandemia Covid-19, tal como aparece señalado en su prólogo. Algunas de las metas e indicadores se encuentran en proceso de revisión; otras fueron eliminadas; existiendo también metas o indicadores que fueron modificados con relación a los originalmente planteados.

Es en este contexto que nos interesa plantear, a modo de aporte y reflexión, algunas observaciones desde la perspectiva del Interés Superior del Niño y de la Niña, que emerge de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la cual tiene jerarquía constitucional, además de haber sido incorporada como parte de nuestro plexo jurídico por la ley 23.849 de 1990 y la ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA) de 2005.

En los 17 Objetivos<sup>1</sup> de la Agenda 2030 hay 44 metas que apelan a la mejora en la calidad de vida y desarrollo de NNyA.

## ODS: los desafíos para el Estado y la sociedad

Realizar un análisis pormenorizado de los ODS y su relación con el contexto de la niñez demandaría un esfuerzo de profundización atendiendo a la integralidad y diversidad de los mismos que excede los marcos de este artículo. De allí que, a los fines de destacar aspectos sensibles relativos a la situación de la niñez, seleccionamos solo un par de objetivos como puntos de debate. Nos referiremos específicamente al **Objetivo 1** y a los indicadores propuestos por las autoridades del país respecto de la segunda meta del **Objetivo 4**, que propone que “*de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria*”.

En cuanto al **Objetivo 1**, que se compromete a “*poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*”, la Agenda 2030 identifica 5 Metas. La primera propone “*erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día*”; mientras que la segunda se compromete a “*reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales*”.

En el documento elaborado por el CNCPS antes citado, no se ha transcrita la primera meta, aunque sí la segunda. Es decir, el compromiso que se asume en virtud de las difíciles condiciones y escenarios que enfrenta el país previo a la pandemia, y que esta agravó, es que para el 2030 se reduzca a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas que viven en la pobreza. Si bien la situación de pobreza y exclusión que viene afectando a la sociedad argentina, y que castiga particularmente a la mayor parte de la niñez y adolescencia, reconoce una larga evolución (ver Cuadro N° 1), resulta prioritario redefinir las estrategias e iniciativas que posibiliten cumplir con el Objetivo de erradicar la pobreza extrema en los niños y niñas, y sus familias.

---

1. 17 Objetivos de la Agenda 2030: 1 Fin de la pobreza; 2 Hambre cero; 3 Salud y bienestar; 4 Educación de calidad; 5 Igualdad de género; 6 Agua limpia y saneamiento; 7 Energía asequible y no contaminante; 8 Trabajo decente y crecimiento económico; 9 Industria, Innovación e Infraestructura; 10 Reducción de desigualdades; 11 Ciudades y comunidades sostenibles; 12 Producción y consumos responsables; 13 Acción por el clima; 14 Vida submarina; 15 Vida de ecosistemas terrestres; 16 Paz, Justicia, e Instituciones sólidas; 17 Alianzas para lograr los ODS.

Cuadro N°1 Evolución de la incidencia de pobreza y de la indigencia. Argentina, 2016-2021

	II 2016	II 2017	II 2018	II 2019	II 2020	IV 2020	I 2021
Población pobre	32%	30%	29%	37%	47%	46%	40%
NNyA Pobres	48%	44%	44%	55%	62%	63%	54%
% de NNyA dentro de la población pobre	48%	41%	40%	39%	39%	39%	38%
% de NNyA dentro de la población indigente	42%	47%	45%	45%	40%	42%	47%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH, INDEC.



El segundo aspecto que nos interesa destacar se refiere a una de las metas del **Objetivo 4** que propone “*asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria*”. De acuerdo con la Ley de Educación Nacional (ley 26.206), el Estado nacional y las provincias deben ofrecer servicios de atención y desarrollo de calidad a los niños y niñas desde los 45 días de edad.

Para ello las provincias, y en algunas de ellas también los municipios, gestionan jardines maternos (para niños y niñas menores de 3 años) y jardines de infantes (para niños y niñas de 3 a 5 años). Las coberturas alcanzadas por estos servicios son casi universales para quienes tienen 5 años, y van descendiendo para los de 4 y 3 años, siendo inferiores al 20% para quienes se encuentran entre los 45 días y los 2 años (UNICEF Argentina, SITAN, 2020).

## Reflexiones finales

### Es necesario debatir sobre la niñez y los ODS en nuestro país

A partir del análisis del informe del CNCPS, renunciar a la erradicación de la pobreza extrema para el 2030 es un grave error, que debiera ser rápidamente aclarado y subsanado mediante un debate que convoque a actores representativos de nuestra sociedad. Omitir esta situación implicaría violar derechos consagrados en la Constitución y asumir que una parte significativa de la niñez en condición de indigencia estaría condenada a no experimentar ningún cambio verificable mediante el proceso de desarrollo y la adopción de nuevas estrategias políticas durante los próximos nueve años.

El fracaso en el cumplimiento la Meta 4 del Objetivo 1<sup>2</sup> supone además, dada la interdependencia de los ODS, una afectación de los siguientes objetivos: 2 (poner fin al hambre), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad para todos y todas), 6 (agua limpia y saneamiento), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de las desigualdades), 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), entre otros.

Tratando de interpretar lo acontecido en el informe del CNCPS es posible que se trate de un error u omisión, dado que, entre los indicadores para el seguimiento de la meta, se mantiene el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de indigencia. Esto supone un interés por distinguir entre la población no pobre, la que se encuentra en condiciones de pobreza, y dentro de esta, la que sufre condiciones extremas de privación. Si así fuera, y como se expresara previamente, debería ser corregida y reportada la modificación de manera inmediata. En caso contrario, el principio que guía la Agenda 2030, “*que no quede nadie atrás*”, quedaría omitido por un renunciamiento de las autoridades del país a un cambio indispensable y prioritario en las políticas, programas y proyectos, que seguramente acompañe la inmensa mayoría de la sociedad: **antes del 2030, ningún niño, niña ni adolescente debiera vivir en la pobreza extrema en ninguna de sus manifestaciones.**

Respecto de la meta de que todos los niños y las niñas accedan

a servicios de desarrollo de calidad, y tomando en consideración las importantes diferencias que en la mayor parte de los indicadores de salud, educación y bienestar muestran las provincias que conforman el país, el Estado nacional tiene un papel primordial que cumplir contribuyendo a reducir estas diferencias que resultan en la negación de los derechos a la vida, al desarrollo, al juego y a la participación de niños y niñas, dependiendo además del territorio en que nacen y viven, y de las posibilidades y capacidades de las comunidades y familias en las que conviven. Los indicadores para el seguimiento de esta meta podrían colaborar en hacer un seguimiento tendiente a verificar que las coberturas aumentan, que las desigualdades entre provincias se van reduciendo, y que el desarrollo de los niños y niñas se aproxima al potencial con el que nacen, mediante la evaluación periódica del desarrollo infantil, materia en la cual nuestro país se encuentra en deuda y en una situación de rezago en sus políticas, si lo comparamos con la mayoría de los países de América latina.

Este estado de situación debiera ser rápidamente modificado considerando la importancia que tienen los primeros 3 años de vida para permitir que los niños y niñas desplieguen todo su potencial. Por ello programas dirigidos a mejorar y reforzar las pautas de crianza de sus padres y cuidadores, así como contar con espacios de educación y cuidado de calidad, resultan una inversión prioritaria para que la niñez tenga un tránsito exitoso por la escolaridad primaria y secundaria. Pero también para que alcancen capacidades que facilitarán su inserción ciudadana y laboral futura y prevengan serios problemas de inclusión social. Los aportes de las neurociencias, la epidemiología social y la epigenética muestran hasta qué punto las experiencias adversas durante etapas tempranas de la vida van modelando o influyendo las etapas subsiguientes. Desde esta lógica, el Congreso Nacional ha sancionado en 2020 la Ley de los 1.000 días, que es un avance en la dirección correcta, orientada a garantizar las condiciones para un desarrollo pleno. Ello implicaría generar una rápida ampliación de servicios de cuidado y educación para niños y niñas de 0 hasta 3 años, con cuidadores adecuadamente calificados y apoyo a las familias.

---

2. ODS 1.4: De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación. Pendiente de comunicación oficial.” (CNCPS 2021)

### Una alternativa para pensar la actual crisis desde la mirada de la niñez

El proyecto CAP 2030-Argentina se sustenta en los principios de mejorar la calidad de la gobernanza en niñez centrada desde los ámbitos locales (municipales), mediante instancias efectivas de coordinación intersectorial, la participación de diferentes sectores y actores sociales, entre ellos, los niños, niñas y adolescentes. Las amenazas que confronta la niñez y adolescencia en nuestro país requiere de respuestas integradas e integrales. De allí que este proyecto, a pequeña escala, se fundamenta en rescatar y potenciar las capacidades existentes en materia de recursos humanos, infraestructura, presupuestos, en asociación con agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la niñez y el ambiente, y líderes políticos/as que visualizan esta oportunidad como una modalidad diferente y desafiante para reposicionar a la niñez en el centro de las políticas públicas.

Por cierto, no es la única experiencia en su tipo ya que hay iniciativas destinadas a mejorar las capacidades desde el ámbito local. Contar con este cúmulo de iniciativas puede llegar a conformar una fuerza que reoriente y mejore la calidad de las políticas destinadas a la niñez en nuestro país. Los actuales niveles de pobreza que rondan el 50% e inequidad en la niñez atentan seriamente contra la viabilidad del desarrollo y la imposibilidad de alcanzar los ODS. Los ejemplos considerados en el presente artículo intentan aportar claridad y motivos para profundizar los debates y acciones conjuntas que promuevan la dignidad de los NNyA de la Argentina.

### Referencias

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021): *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas priorizadas e Indicadores de seguimiento*, Primera ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CNCPS.

Lancet-OMS-UNICEF (2020): "¿Un futuro para los niños del mundo?", *The Lancet*, Volumen 395, Número 10224, Páginas 605-658.

UNICEF (2021): "Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina", Unicef Argentina, Buenos Aires.

*Las inequidades en la niñez constituyen un Objetivo del Desarrollo NO Sostenible, no aceptable y como tal, incompatible con un modelo de sociedad basado en la justicia social. Garantizar equidad desde la cuna conforma un eje directriz que no puede ser soslayado, minimizado, ni postergado.*





por **MARIANA L. GONZÁLEZ**. *Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO) y Magíster en Economía (UBA). Investigadora de CONICET. Profesora de posgrado en FLACSO y la UNSAM, y de grado en la Universidad de Buenos Aires.*



LA AUTORA REALIZA UN REPASO DE LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS EN RELACIÓN AL DESARROLLO DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA, Y VINCULA LOS RESULTADOS DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS LABORALES DE CADA ETAPA DEL PAÍS CON LOS ODS RELACIONADOS CON EL EMPLEO.

# GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA ARGENTINA

**U**no de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD) plantea “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos” (Naciones Unidas, 2015). El logro de un elevado nivel de crecimiento económico y la generación de empleo de calidad son cuestiones insoslayables con vistas a lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.

En el marco de este objetivo se establecen diez metas, vinculadas básicamente con el propio crecimiento económico y de la productividad, su desvinculación de la degradación del medioambiente, la generación de “empleo pleno y productivo” y “trabajo decente”, la protección de los derechos laborales, la

erradicación del trabajo forzoso, la trata de personas y del trabajo infantil, y el fin de la discriminación en el empleo.

Sobre este objetivo, como los demás, difícilmente exista des-acuerdo, al menos explícito o público. Pero cuando aparece en escena la necesidad de establecer instrumentos de política para avanzar en su logro, los acuerdos ya no son tan generalizados. En este artículo proponemos una reflexión sobre las condiciones socioeconómicas y las políticas necesarias para avanzar en el logro de la meta propuesta en la Argentina. El análisis de las tendencias de largo plazo que tuvieron lugar desde la última dictadura cívico-militar hasta la actualidad, en términos de la evolución del empleo, la calidad de las ocupaciones y el salario promedio dará sustento a esa reflexión.

*La dictadura dejó una pesada herencia económica para el gobierno civil que le sucedió, que condicionó el crecimiento de la Argentina en el largo plazo. Por un lado, por la reconfiguración regresiva del aparato productivo; por el otro, por la rápida acumulación de un nivel de deuda externa sin precedentes en el país.*

## Los quiebres en el mercado de trabajo en las últimas décadas

La última dictadura marcó el inicio de un cambio radical en la economía argentina. Tras el golpe militar, la apertura externa comercial sumada a la sobrevaluación de la moneda local tuvo profundas consecuencias sobre los sectores que producían principalmente para el mercado interno, en especial, para la industria manufacturera. La apertura financiera, el régimen cambiario y la vigencia de una elevada tasa de interés real implicaron que las inversiones de corto plazo en el sector financiero gozasen de una rentabilidad promedio superior a las inversiones productivas, de modo que los recursos se orientaron hacia esas “inversiones” financieras.

La dictadura dejó una pesada herencia económica para el gobierno civil que le sucedió, que condicionó el crecimiento de la Argentina en el largo plazo. Por un lado, por la reconfiguración regresiva del aparato productivo; por el otro, por la rápida acumulación de un nivel de deuda externa sin precedentes en el país.

Las políticas adoptadas durante el período del régimen de convertibilidad en la década de 1990 no hicieron más que profundizar el proceso regresivo de transformación productiva. Una nueva etapa de apertura externa, esta vez generalizada y abrupta, con una moneda sobrevaluada que acentuaba las desventajas competitivas locales, implicó nuevamente un proceso de destrucción de empresas y de ramas productivas al interior de la industria. La desregulación financiera y una elevada rentabilidad para las colocaciones financieras empujada por el endeudamiento estatal reeditaron un nuevo capítulo del proceso de “valorización financiera” con la consecuente fuga de capitales (Basualdo, 2006).

Los resultados económicos para este largo período fueron más que negativos. En los más de 25 años que median entre 1974 y 2001, el PIB per cápita se redujo a un ritmo equivalente a 0,1% por año; mientras que el producto por ocupado –la productividad– se expandió a una tasa anual de solo 0,3% (González, 2011).

Además, se afectó negativamente la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo y especialmente puestos de calidad. Se verificó una caída tendencial en la tasa de empleo, que pasó de 41,0% en 1974 a 36,0% en 2001 (y descendió aún más en 2002) y un fuerte incremento en la tasa de desocupación,

que creció de 4,8% a 20,3% entre esos mismos años<sup>1</sup>. En ambos casos, los resultados fueron especialmente negativos durante el régimen de convertibilidad, pero no se circunscribieron solo a ese período.

El deterioro de la calidad de las ocupaciones que acompañó estos procesos puede apreciarse a través de la disminución del peso de las ocupaciones asalariadas, la mayor tasa de subocupación y la mayor proporción de empleo no registrado. El poder adquisitivo del salario promedio tuvo un violento descenso de 42,4% entre 1974 y 2001, con caídas bruscas en algunos momentos críticos, como la irrupción de la dictadura y los años de severas crisis económicas<sup>2</sup>. Este retroceso salarial es reflejo de una pérdida de participación de los trabajadores en la distribución del ingreso.

Tras la fuerte devaluación de la moneda que selló el fin del régimen de convertibilidad, el salario real sufrió un nuevo derrumbe, que implicó que en 2003 se ubicase 54,7% por debajo del nivel de 1974: había perdido más de la mitad de su poder de compra. Pero desde entonces la economía volvió a crecer, en base a un patrón diferente. El elevado nivel del tipo de cambio real implicó una mayor competitividad en general y una importante protección para los sectores dedicados al mercado interno. En los años sucesivos el crecimiento económico fue considerable, y sostenido, con un mayor dinamismo del sector industrial.

Este crecimiento económico fue especialmente intensivo en la generación de puestos de trabajo, de modo que se produjo un aumento extraordinario de la ocupación. Así, la tasa de empleo pasó en tres años desde un piso de 35,2% en 2002 a 40,5% en 2005, nivel que no alcanzaba desde 1974; mientras que la tasa de desocupación descendió desde el máximo de 22,4% en 2002 a menos de dos dígitos desde 2007. Además, crecieron especialmente los puestos registrados y este mayor empleo se dio en conjunto con una notable mejora en su calidad: mayor tasa de asalarización, menor tasa de no registro, y menor subocupación. En este marco, se verificó una recuperación de los salarios e ingresos reales, lenta al inicio, y empujada por políticas activas como los aumentos salariales por decreto y los incrementos en el salario mínimo, vital y móvil. A medida que se reducía el desempleo y crecía el poder de negociación de las y los trabajadores, tomaron fuerza las negociaciones colectivas.

Incluso a pesar del impacto de la crisis económica internacional, la mejora en los indicadores económicos y laborales fue notable

1. Las tasas surgen de la EPH-INDEC. Son promedios de las ondas de mayo y octubre de cada año y fueron empalmadas con las publicadas tras el cambio metodológico de 2003 para que resulten comparables.

2. Sobre la metodología de cálculo de la serie histórica de salario real, ver González (2011).

hasta 2011. En la última etapa del gobierno kirchnerista, signada por la restricción externa, el crecimiento económico fue limitado e inestable y se produjo una retracción en el valor agregado industrial. El consumo mantuvo un leve crecimiento, impulsado por políticas de sostenimiento de ingresos.

El cambio de signo político a fines de 2015 implicó la vuelta de las políticas neoliberales: liberalización de la cuenta corriente y de capital, incentivos a la especulación financiera, fuerte aumento de tarifas de los servicios públicos, ajuste fiscal y política monetaria contractiva. Esta vez, el ciclo se desarrolló de manera extraordinariamente acelerada, en especial por un incremento exponencial de la deuda externa –con su correlato en fuga de capitales– que derivó en poco más de dos años en un acuerdo con el FMI, también insostenible.

Entre 2015 y 2019 el PIB retrocedió a una tasa anual acumulativa del 1,0% mientras que el PIB per cápita lo hizo a una tasa anual del 2,0%. La industria fue el sector que más se redujo en este marco, con una caída en su valor agregado a una tasa del 3,6% anual.

En estos años empeoró de forma considerable la situación de las y los trabajadores. Se produjo una reducción en la tasa de empleo<sup>3</sup>, la tasa de desocupación fue creciente y en 2019 volvió a superar el nivel de dos dígitos, lo que no había sucedido desde 2006. El empleo registrado privado no volvió a alcanzar el nivel de 2015, y en particular la industria manufacturera fue constantemente expulsora de empleo. En general el empleo se deterioró en su calidad: se redujo la tasa de asalarización, se incrementó el peso del empleo no registrado y aumentó la subocupación (CIFRA, 2019). En este marco, el salario sufrió un fuerte retroceso, de modo que la caída del ingreso laboral entre el primer semestre de 2015<sup>4</sup> y el segundo de 2019 fue de casi 16%.

Organizaciones sociales y sindicales que participan del monitoreo de los avances hacia los ODS 2030 se han referido al deterioro de las condiciones del mercado de trabajo en este período resaltando que “para las organizaciones sindicales, el legado en materia de violación de derechos laborales y de incremento de la precariedad..., sumado a violaciones flagrantes a la libertad sindical... mostraron el carácter permanente de la gestión” (CN-CPS, 2020:58).<sup>5</sup>



**3.** La caída de la tasa de empleo se verifica al analizar la población de 14 años y más. Las modificaciones que tuvieron lugar en las proyecciones de población utilizadas por la EPH entre 2013 y 2016 dificultan la comparación directa de las tasas de empleo sobre población total (Arakaki, 2016; Fernández y González, 2019).

**4.** Se carece de estadísticas para el segundo semestre de 2015.

**5.** En CNCPS (2020) se muestra cómo, en el marco de un brutal ajuste del gasto público, decreció a la mitad el gasto asociado directamente con el ODS “Trabajo decente y crecimiento económico” como proporción del gasto primario total.

*En el segundo trimestre del año 2020, que fue el de mayor impacto económico de la pandemia, puede estimarse que la caída en la cantidad de las y los ocupados fue del 20,7%, acercándose a los 4 millones.*

### **El impacto de la pandemia de Covid-19 y la situación actual**

Se esperaba que la derrota electoral de este proyecto marcara un nuevo quiebre en materia de políticas económicas, laborales y sociales y la posibilidad de recuperar ingresos para los hogares argentinos. Pero la irrupción de la pandemia de Covid-19, y la consiguiente necesidad de establecer el aislamiento preventivo y obligatorio, repercutieron negativamente sobre la producción, el empleo y los ingresos. En abril de 2020, en su punto más bajo, el nivel de actividad económica había retrocedido 26,0% respecto de febrero y recién en agosto de 2021, tras un proceso de recuperación con altibajos, volvió a alcanzar el nivel previo a la pandemia.

Se desplegaron políticas activas que, ante esta situación, buscaron preservar los puestos de trabajo y compensar parcialmente las pérdidas de ingresos de los hogares. El diseño de estas políticas, así como su efectividad, se vieron condicionados por el hecho de que la estructura del empleo en nuestro país se caracteriza por la existencia de importantes proporciones de ocupadas y ocupados en situaciones de informalidad, precariedad y desprotección; en gran medida como consecuencia del proceso de deterioro, anteriormente reseñado, que tuvo lugar entre la dictadura y la crisis final de la convertibilidad. Así, en 2019 poco menos de la mitad de las personas ocupadas (47,7%) estaban registradas en relación de dependencia y la mitad restante, se dividía en partes similares entre quienes tenían una relación laboral no registrada y quienes no eran asalariados. Este último grupo, constituido en su amplia mayoría por trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, con ingresos relativamente bajos e inestables (CIFRA, 2020).

Hacia las y los asalariados registrados se desplegaron diversas políticas de protección, desde las licencias y suspensión del deber de asistencia al lugar de trabajo hasta la prohibición de despidos y la implementación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que, entre otras medidas, incluyó el pago de una parte del salario de quienes se desempeñaban en empresas en situación crítica. También existieron créditos a tasa cero para trabajadoras y trabajadores independientes que estuviesen registrados. A la amplia porción de trabajadores en situaciones de informalidad y no registro se destinó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia monetaria que cobraron hasta 7,8 millones de personas.

La trayectoria que siguió el empleo para los distintos grupos de personas ocupadas da cuenta del importante grado de vulnerabilidad que enfrentan quienes tienen ocupaciones informales y, por otro lado, de la dificultad de las políticas públicas para otorgar una protección de ingresos en estos casos. En el segundo trimestre del año 2020, que fue el de mayor impacto económico de la pandemia, puede estimarse que la caída en la cantidad de las y los ocupados fue del 20,7%, acercándose a los 4 millones, y que estuvo principalmente empujada por la rápida reducción en las y los asalariados no registrados (-2,3 millones) y en las y los no asalariados (-1,6 millones), mientras que las y los asalariados registrados pudieron estar relativamente más protegidos por una mayor regulación estatal.<sup>6</sup>

A medida que la economía se fue recuperando también volvió a crecer el empleo. En el segundo trimestre de 2021 (último dato disponible) el número de las y los ocupados era 2,1% inferior al del último trimestre de 2019, previo a la pandemia. Pero la cantidad de las y los asalariados no registrados era menor al de ese

momento en un número aproximado de 700.000 (-13,9%). Además de este saldo negativo en materia de empleo, los ingresos de las y los trabajadores resultaron especialmente golpeados. Entre los segundos trimestres de 2020 y de 2021 el ingreso laboral promedio tuvo una caída del 5,3% en términos de poder adquisitivo, que alcanza al 18% cuando la comparación se hace respecto del mismo trimestre de 2017, y que fue aún más fuerte para quienes menos ganan. No solo no pudo revertirse la gran pérdida de salarios e ingresos que tuvo lugar en la crisis final del gobierno de Macri, sino que con la pandemia esta se profundizó. Este escenario social crítico, que se refleja en los elevados niveles de pobreza, dificulta la recuperación económica y la posibilidad de retornar a un sendero de crecimiento económico. Así, el nivel de consumo privado se ubicó en el segundo trimestre de 2021 casi 19% por debajo de los valores verificados hace tres años. Ante esta situación, no caben dudas respecto de la necesidad de implementar políticas activas de recuperación de ingresos, tanto por razones sociales como económicas.



6. Estimación propia en base a la proyección de datos de la EPH-INDEC a nivel nacional.

## Algunas lecciones históricas

El breve y apretado recorrido por la historia del mercado laboral en el último medio siglo pone de manifiesto algunas regularidades que es fundamental considerar para la implementación y/o evaluación de cualquier política que pretenda apuntalar el objetivo de “promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”.

La implementación de políticas neoliberales de apertura comercial, desregulación financiera, menor intervención del Estado en la economía y reformas institucionales que implicaron pérdida de derechos para las y los trabajadores ya mostraron sus resultados, no una sino repetidas veces: insostenibilidad del crecimiento económico, desindustrialización, escasa (o incluso negativa) generación de puestos de trabajo formales, precarización del empleo y pérdida de poder adquisitivo en los ingresos. Cada uno de estos “experimentos neoliberales” implicó descender escalones en las condiciones de vida de los hogares argentinos.

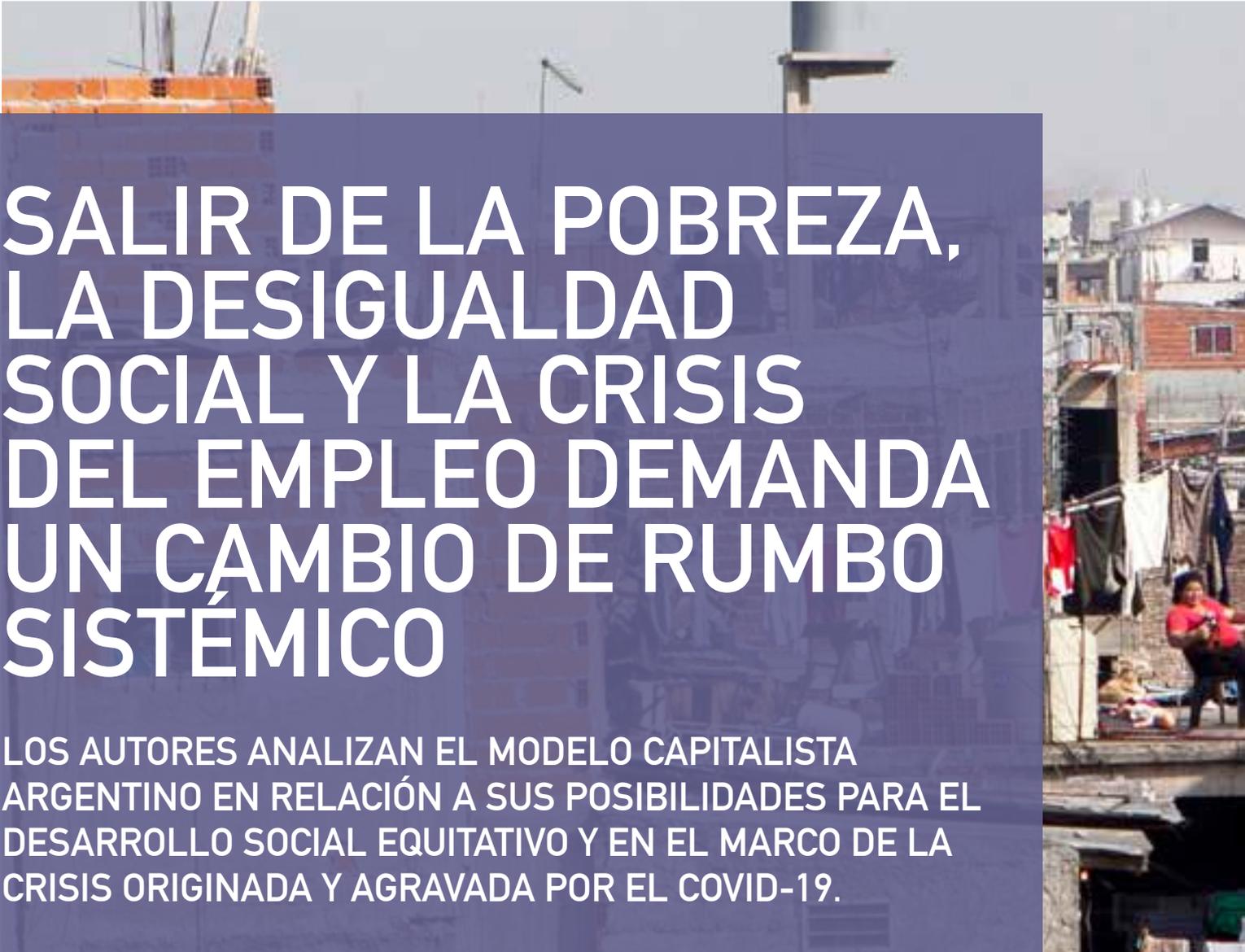
El interregno posterior a 2003 mostró que, al igual que sucedió en la etapa de industrialización sustitutiva en nuestro país, el crecimiento económico y el incremento en la productividad son condiciones ineludibles para la mejora en los ingresos. Pero también lo es una significativa generación de empleo, y sobre todo de empleo de calidad, con derechos.

Sin creación de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, estrechamente ligada con el nivel de crecimiento económico y con los sectores de actividad que lideran ese crecimiento, las y los trabajadores ven debilitados sus reclamos salariales y sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, perdiendo participación en la distribución del ingreso.

## Referencias bibliográficas

- Arakaki, A. (2016) “Cambios recientes en la Encuesta Permanente de Hogares. Análisis de las proyecciones poblacionales y la muestra maestra”. Documento de trabajo N°22, CEPED-IIE FCE-UBA.
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO / Siglo XXI, Buenos Aires.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2019), “Informe sobre la situación del mercado de trabajo N°6”, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (2020), “Segundo Informe Voluntario Nacional de la Argentina 2020”, Buenos Aires.
- Fernández, A.L. y M. González (2019), “Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas”, Documento de Trabajo N°16, CIFRA, Buenos Aires.
- González, M.L. (2011), “La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006”, tesis de doctorado, FLACSO, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución N°70 aprobada por la Asamblea General el 25/9/15.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2020), “Medidas socioeconómicas ante la crisis provocada por el coronavirus”, Buenos Aires, abril.





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

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





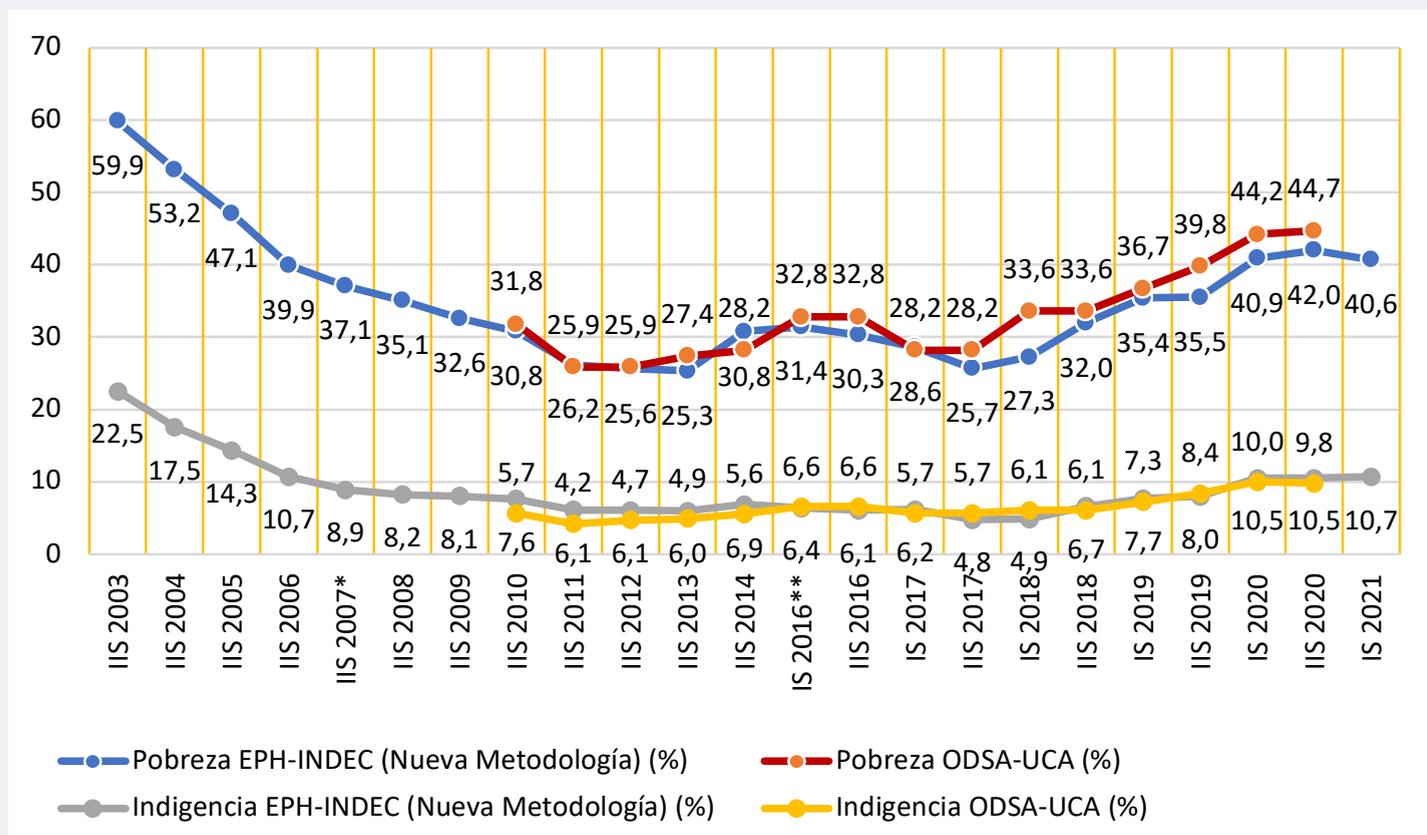
por **AGUSTÍN SALVIA**. *Sociólogo (Universidad Nacional Autónoma de México). Doctor en Ciencias Sociales (Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México). Investigador del CONICET. Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigaciones Gino Germani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

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

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

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

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



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

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

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

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

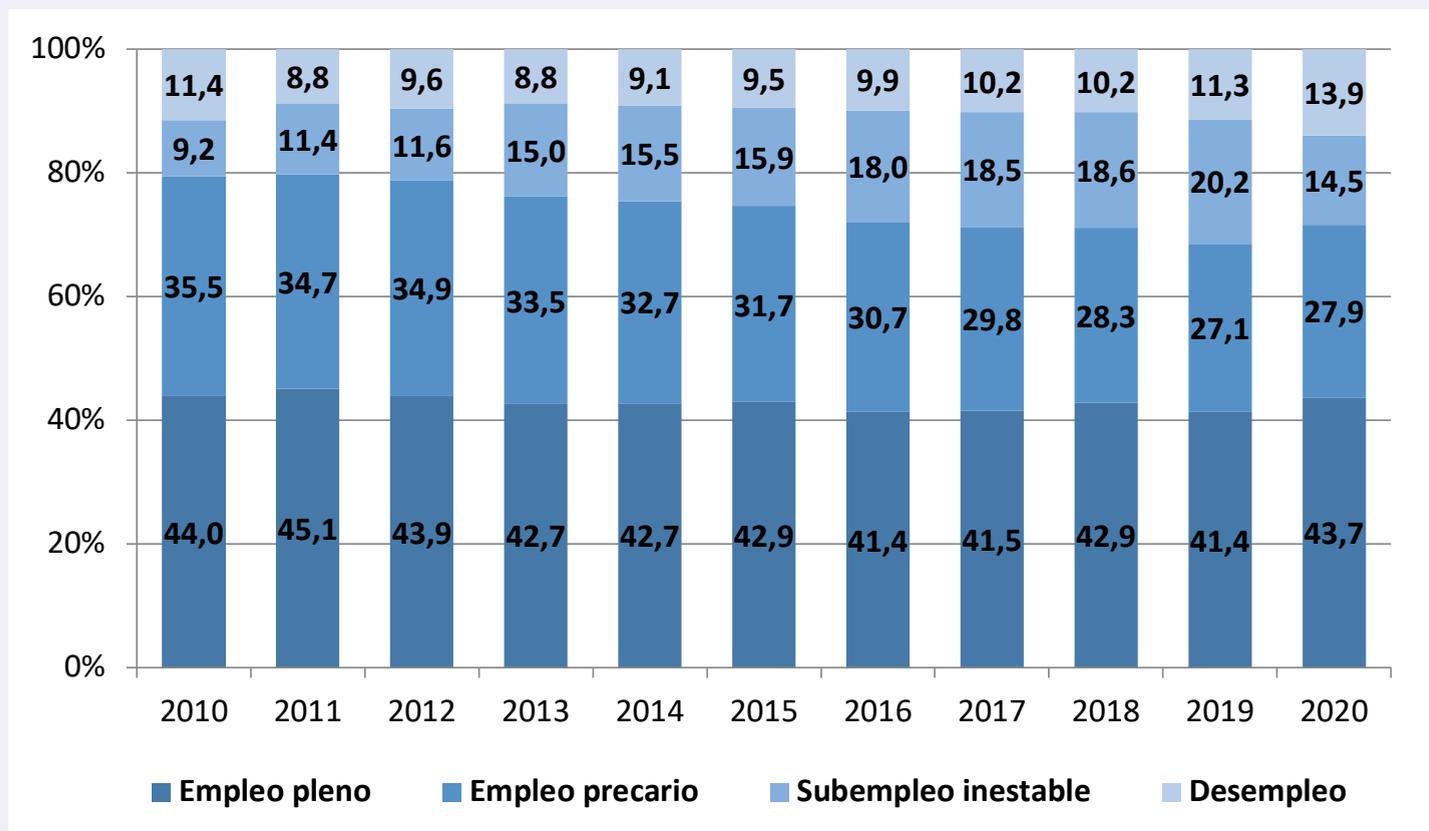
En nuestro país, la crisis de empleo que impone la pandemia se monta sobre una estructura social del trabajo fuertemente segmentada y precarizada, en tanto que los distintos programas políticos vigentes durante las últimas décadas han fracasado en poner en marcha un modelo de desarrollo fundado en la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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

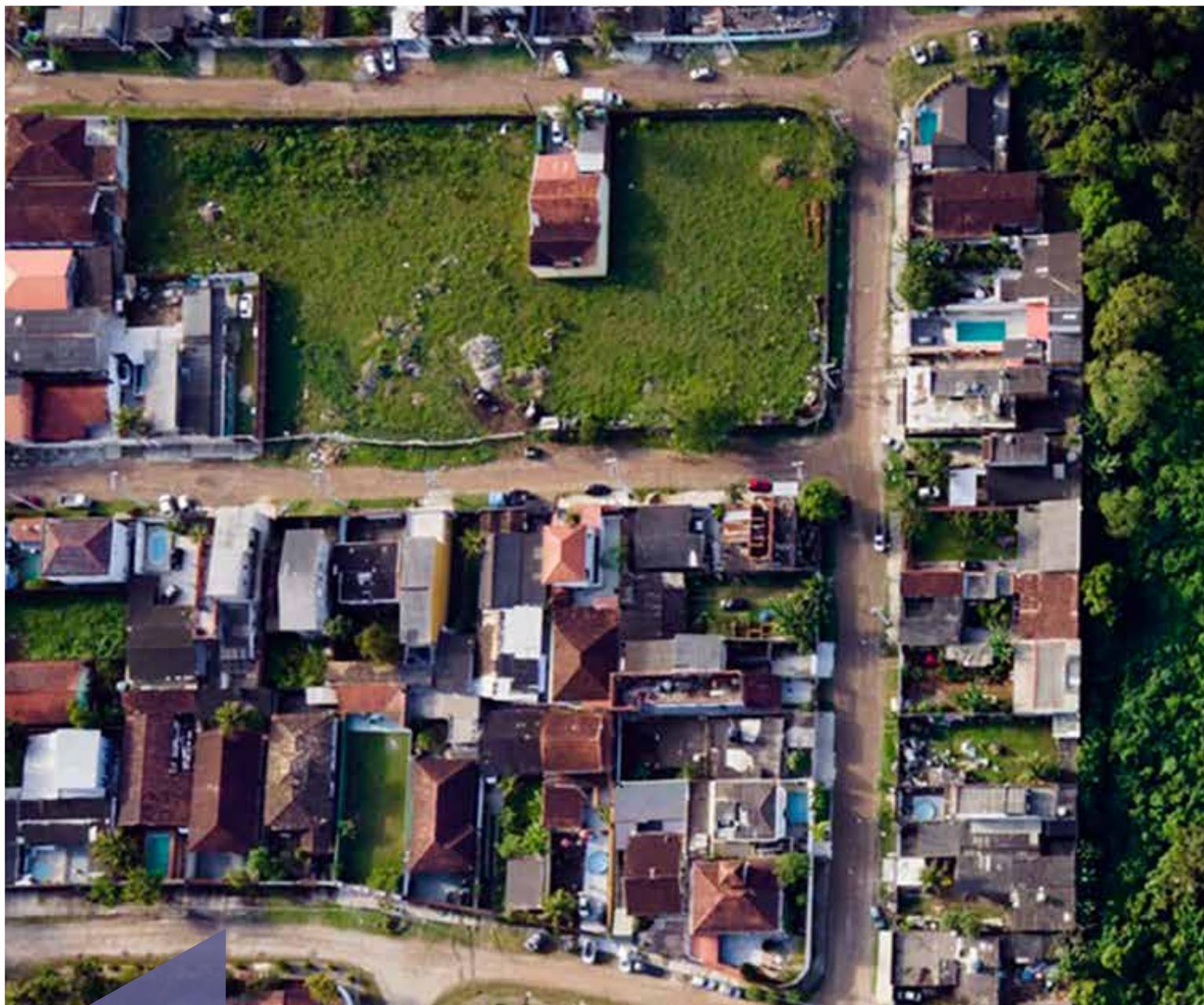




---

### Referencias

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



# ¿REDUCIR LA DESIGUALDAD SIN CUESTIONAR LA RIQUEZA?

EN EL TRABAJO LOS AUTORES ABORDAN LA CUESTIÓN DE LA INEQUIDAD SOCIAL EN RELACIÓN A LOS INGRESOS Y A LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA, Y PARA ELLO TOMAN EN CUENTA DISTINTOS FENÓMENOS QUE PROVOCAN LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LAS GANANCIAS.

por **FACUNDO BARRERA INSUA**. *Licenciado en Economía, Magíster en Economía Política con mención en Economía Argentina, Doctor en Ciencias Sociales. Investigador Asistente en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IdIHCS-UNLP/CONICET) y docente de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNA).*

por **EMILIANO LÓPEZ**. *Licenciado en Economía, Magíster en Ciencia Política y Sociología, Doctor en Ciencias Sociales. Investigador Adjunto en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IdIHCS-UNLP/CONICET) y docente de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).*



# A

fines del año 2015, la Argentina adhirió a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la que se aprobó en Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, y que establece 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas de carácter integrado e indivisible. Entre los ODS se encuentra uno destinado específicamente a *Reducir la desigualdad en los países y entre ellos* (ODS N°10). Según la propia resolución, el crecimiento económico se ha vuelto una condición necesaria pero no suficiente ya que, para ser inclusivo y sostenible, debe compartirse la riqueza generada y combatir la desigualdad de ingresos (Naciones Unidas, 2015).

Sin embargo, al analizar las metas junto con los indicadores de seguimiento, encontramos un problema de base: las mismas refieren al problema de la desigualdad en términos individuales y no contemplan el análisis de la riqueza generada por la sociedad. Así, entre las metas más concretas se establece la necesidad de *lograr el crecimiento progresivo y sostenido de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional* (Meta 10.1), o *adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad* (Meta 10.4). Luego, los indicadores de seguimiento que informa el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) –agencia de gobierno responsable del seguimiento y consecución de la Agenda 2030– plantean monitorear la brecha de ingresos entre los hogares ricos (quintil 5) y pobres (quintil 1), el Índice de Gini de la distribución del ingreso per cápita familiar y la pro-



porción de transferencias monetarias directas de protección social sobre el PBI. Siempre, buscando elevar la cola inferior de la distribución.

Desde nuestro punto de vista, la definición de las metas plantea un primer escollo que condiciona las posibilidades de progreso en el área: pasa por alto el carácter relacional y estructural del fenómeno. Y no es casual, sino que proviene del *corpus* económico hegemónico que enfatiza las características distintivas de los individuos en la explicación de la desigualdad. La inequidad entre dos personas, en particular la referida a ingresos laborales, principalmente se explica a partir de las elecciones de horas destinadas al trabajo o al ocio, la cantidad de años de estudio y/o la formación recibida en un empleo, el género o incluso los vínculos sociales. De esta manera, la incidencia de la relación desigual entre un patrón y un trabajador, la dinámica integrada de la valorización del capital y la creciente pauperización de las relaciones laborales, o incluso los vínculos entre el incremento de las ganancias empresariales y la menor capacidad de incidir en sus riquezas por parte del Estado solo pueden ser pensados de manera indirecta y, por eso mismo, no suelen ser parte de las conclusiones de la investigación y propuestas de política pública.

El presente texto busca plantear, de manera sucinta, una interpretación alternativa del fenómeno de la desigualdad de ingresos. Dicha propuesta involucra el estudio de la generación de riqueza en la Argentina, en particular la vinculada con el devenir de las ganancias empresariales, y sostiene la necesidad de establecer un límite superior a los beneficios extraordinarios.



## De las miradas tradicionales al énfasis en las relaciones

La desigualdad de ingresos ha sido explicada, en buena parte de los estudios, a través de las disparidades que aparecen al interior del mercado laboral. Existen distintas razones que permiten entender dicha orientación de la investigación. Por un lado, la mayor parte de la población deriva sus ingresos del salario (7 de cada 10 integrantes de la población económicamente activa). Por el otro, las encuestas de hogares que se utilizan para investigar el problema poseen importantes límites para captar los ingresos del capital, por lo cual la cola superior de la distribución de ingresos no aparece contemplada en el cálculo de los coeficientes habituales de desigualdad. Pero, además, las dimensiones más trabajadas sobre las que se indaga la disparidad de ingresos dentro del *mainstream* en economía se relacionan con características de los individuos como los niveles de educación, género, composición del hogar, horas trabajadas, etc. Muy sintéticamente, con mayor frecuencia aparecen tres grupos de explicaciones para la desigualdad salarial. Primero, aquellas diferencias de carácter transitorio que llevan consigo tiempos de ajuste y movimientos de trabajadores entre ocupaciones, con el objetivo último de encontrar nuevos y mejores salarios respecto del propio actual. Segundo, diferencias en torno al capital humano incorporado, que, junto con habilidades innatas, explican diferencias en productividades y salarios. Tercero, una vez controlado por *stock* de capital humano, en el marco de la decisión racional del trabajador, se piensa una ecuación que no contempla únicamente el ingreso salarial, sino que incorpora caracte-

rísticas específicas del puesto de trabajo como salubridad, consideraciones geográficas, costos de vida, etc. Sin embargo, cada una de estas explicaciones enfatiza los resultados –abordados a partir de la medición del fenómeno vía brechas de ingreso o Índice de Gini–, pero no arroja luz sobre un aspecto fundamental: el proceso que provocó esa distribución desigual tuvo lugar antes de la medición concreta de dichos coeficientes. Por ello, es necesario incorporar explicaciones basadas en premisas que den cuenta del proceso relacional de producción –dado que el capitalismo es, por definición, un modo de producción que se desarrolla de manera socializada– y donde se contemple que la obtención de ingresos en nuestras sociedades es un juego de suma cero, dado que lo que unos reciben es lo que otros dejan de ganar. Siguiendo a Pérez-Sainz (2016), las premisas básicas para desarrollar una lectura relacional y procesual sobre el fenómeno de la desigualdad en el capitalismo contemporáneo son las siguientes: i) La desigualdad es un proceso de empoderamiento/desempoderamiento social, por lo tanto el poder es un tema clave en el debate sobre la apropiación de ingresos; ii) La desigualdad comienza en el proceso de distribución del ingreso y no en los procesos de redistribución, por lo cual tenemos que partir del análisis de los mercados básicos que conforman las relaciones de poder de nuestras sociedades: mercado de trabajo, de tierras, de capitales y de conocimiento; iii) La producción del excedente y su apropiación se relaciona con actores sociales e intereses concretos: empresarios, trabajadores formales, trabajadores precarios, rentistas, bancos, etcétera.

A partir de estas premisas, consideramos que el estudio de la generación de excedente y por tanto de la riqueza, que se expresa centralmente como las ganancias de las empresas, es una dimensión clave para explicar la producción y reproducción de la desigualdad de ingresos: no solo por el carácter indicativo de la magnitud de riqueza generada (y mal distribuida), sino por permitir un acercamiento a la lectura de la desigual distribución de poder al interior del empresariado (desigualdad en la apropiación de ganancias), y entre empresarios y trabajadores/as (desigualdad funcional de ingresos).

## Aplanar las ganancias para no distribuir la escasez

Al estudiar la dinámica de la competencia capitalista a través de diferenciales de rentabilidad sectorial promedio, es posible discutir qué ramas de actividad obtienen sistemáticamente ganancias extraordinarias en el marco de las particularidades del patrón de reproducción del capital en la Argentina.

A través de una primera apertura de la tasa de ganancia, en base a los grandes sectores publicados por el INDEC, se puede observar que las ramas que han mantenido tasas de ganancia más elevadas en los subperíodos seleccionados son aquellas ligadas a las actividades primarias de base agraria o extractiva (Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; Minas y canteras), seguidas por la Industria Manufacturera (ver Cuadro 1).

Asimismo, se percibe un salto en las ganancias durante la etapa post-neoliberal donde las diferencias se acentúan. Esto es así porque los cambios estructurales ocurridos durante la última década del siglo XX, donde se profundiza el patrón de inserción dependiente de nuestra economía, permiten a las empresas que lideran el proceso productivo en cada rama de actividad independizarse del ciclo económico, crecer a tasas superiores a la de la economía y obtener mayores beneficios (Basualdo, 2002).

Lo interesante es ver que esta independencia del ciclo para las ramas más rentables genera una diferencia estructural, por lo cual, en todos los períodos poseen una rentabilidad por encima del promedio mientras que el resto de las ramas se ubican por debajo<sup>1</sup>.

Es decir, en todo momento sin importar si la economía se encuentra en período de expansión o depresión, la cúpula empresarial sigue obteniendo cuantiosos beneficios, que incluso permiten mantener estable la rentabilidad promedio de la economía. Sin ir más lejos, a pesar de la caída del producto por el impacto de la pandemia Covid-19, durante todo el año 2020 ciertos sectores del capital vieron incrementadas sus ganancias. Esto significa que la caída de la producción fue menor a la disminución de costos dada por la reducción significativa de puestos de trabajo, la compresión salarial y los incrementos de precios como estrategia de recomposición de los formadores de precios.

En el mismo sentido, mientras que el 2020 significó un impacto en los ingresos reales y puestos de trabajo de buena parte de los/as trabajadores/as, cerrado el primer trimestre de este año, diversas empresas cotizantes en la Bolsa de Valores de Buenos Aires (BVBA) (fracción del núcleo del gran empresariado) presentaron balances con importantes beneficios (ver Cuadro 2).

**Cuadro 1.** Evolución de tasas de ganancia sectoriales en la Argentina, valores promedio según subperíodos. Años 1993-2020

Rama de actividad	1993-2001	2002-2015	2016-2019	2020
Agricultura y ganadería	24%	48%	44%	40%
Minas y Canteras	37%	94%	91%	85%
Industria Manufacturera	20%	36%	27%	31%
Suministro de electricidad, gas y agua	4%	3%	10%	9%
Construcción	21%	25%	35%	30%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8%	5%	7%	6%
Resto de los servicios	1%	1%	2%	1%
<b>Ganancia promedio</b>	<b>17%</b>	<b>22%</b>	<b>33%</b>	<b>35%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

1. Aquí estamos considerando solo las actividades productoras de valor y no aquellas ramas que permiten redistribuciones secundarias de ingresos, tales como las finanzas y el comercio. Durante el gobierno de Mauricio Macri, los sectores vinculados a las finanzas fueron uno de los que más incrementaron la apropiación de valor.

El resultado económico de las primeras 10 empresas no sólo importa en términos de la velocidad y magnitud de la recuperación, sino que al observar el margen bruto actual en relación con el del año anterior se encuentra que, en su gran mayoría, estos capitales líderes salen fortalecidos de la crisis, contracara lógica del proceso de pauperización del trabajo y de la subordinación del pequeño y mediano capital.

En síntesis, las asimetrías de poder en los mercados básicos dan origen tanto a rentabilidades extraordinarias (superganancias) de ciertas ramas de producción respecto del promedio de la economía como a ciertas empresas dentro de cada rama que son las que elevan las rentabilidades promedio (Barrera Insua y López, 2019), y estudiar el proceso permite incorporar una lectura sobre la cola superior de la distribución de ingresos.

Llegados a este punto, aún debemos repensar qué hacer con la riqueza, cómo captarla con los instrumentos que posee el Estado a partir de la política pública. En este sentido, entendemos que el ODS N°10 requiere ser complementado con una meta que podríamos presentar así:

*Lograr la reducción tendencial de las superganancias del capital a través del cobro de alícuotas diferenciales y progresivas entre ramas y al interior de cada rama.*

Dicha meta da cuenta del fenómeno de la concentración de riqueza (y poder), y lo entiende como el principal responsable de la desigualdad en nuestras sociedades. En esta línea se encuentran medidas de fortalecimiento de la capacidad de control y captación sectorial de renta con derechos de exportación a los bienes de base extractiva, como el caso del Reino Unido en relación al sector de petróleo y gas (Petroleum Tax Revenue), o Australia con la explotación de hierro y carbón (Minerals Resource Rent Tax). Ahora mismo, Chile y Perú se encuentran debatiendo cambios que permitirían que una mayor proporción de la riqueza generada por los minerales quede en manos del Estado. En nuestra perspectiva, resulta clave la implementación de un impuesto progresivo de alícuota variable (*Impuesto a las superganancias*) para las diferentes ramas de actividades y empresas que excedan el promedio de rentabilidad de la economía o la rama, respectivamente.

En definitiva, si consideramos un diagnóstico de acuerdo con el cual la pobreza de las mayorías tiene su contracara en la riqueza, un ataque directo a las superganancias favorecerá la reducción de la brecha de desigualdad. Sin atacar el corazón de la desigualdad, las metas no tendrán el alcance planteado. La estructura económica y de poder continuará marcando el ritmo de la producción y apropiación de los ingresos.

**Cuadro 2.** Resultado económico de empresas cotizantes en BVBA. Principales ganadoras. Primer trimestre de 2021 vs. primer trimestre de 2020

Empresa	Sector de actividad	Primer trimestre 2021 vs. 2020		
		Variación ingreso %	Margen bruto actual	Margen bruto actual vs. anterior
Agrometal S.A.I.	Fabricación de Sembradoras	98%	0,26	Crece
Compañía Mega SA	Gas y Petroquímica	79%	0,34	Crece
Disal S.A.	Fabricación de Pigmentos y Tintes Sintéticos	73%	0,49	Crece
Ternium Argentina (Siderar)	Fabricación de acero plano	73%	0,33	Crece
Profertil	Fabricación de fertilizantes	70%	0,59	Crece
Longvie	Fabricación de calefones, termotanques y calefactores	45%	0,31	Crece
Holcim	Fabricación de cemento, hormigón y pétreos	42%	0,51	Crece
Morixe Hermanos S.A.C.I.	Fabricación de harinas	32%	0,21	Cae
Pampa Energía	Gas y Electricidad	30%	0,43	Crece
Mirgor	Autopartista	29%	0,20	Crece

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE).

**Bibliografía.** Basualdo, E. (2002). *Concentración y centralización económica del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: UnQ-Flacso-Idep

Barrera Insua, F. y López, E. (2019). "La tasa de ganancia sectorial en Argentina en los años post-neoliberales: trayectorias desiguales y ganancias extraordinarias". *Realidad Económica*, vol. 48, 35-64.

Pérez-Sainz, J. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados desde el siglo XIX hasta hoy*.

A photograph showing three solar panels mounted on a metal roof in a mountainous, arid landscape under a clear blue sky. The panels are tilted towards the sun. The background features rugged hills with sparse vegetation and cacti.

# ACUERDO ESTRATÉGICO INTEGRAL; HACIA LA TRANSICIÓN JUSTA, SOSTENIBLE E INCLUSIVA EN LA ARGENTINA

LOS AUTORES ANALIZAN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, ASÍ COMO LAS ACCIONES ESTATALES NECESARIAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN.

por **MARCELO ALEJANDRO CORTI**. *Licenciado en Administración y Magister en Administración Pública (UBA). Director Ejecutivo del Centro de Desarrollo Sustentable Geo de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Docente Regular de la materia Planeamiento a Largo Plazo (FCE-UBA).*

por **JULIÁN CORRES**. *Licenciado en Ciencias Biológicas con orientación en Ecología (UBA). Investigador en el Centro de Desarrollo Sustentable Geo de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).*



# E

l Covid-19 ha provocado una situación única a nivel mundial afectando económica, social, ambiental y políticamente a los países. Garantizar el acceso básico a la salud y evitar muertes que en circunstancias controladas pudiesen ser prevenidas se volvió prioritario para los Estados. Debido a la alta transmisibilidad del virus a nivel global, una de las principales medidas adoptadas fue la implementación de cuarentenas y aislamiento social (Rothan & Byrreddy, 2020). El impacto inmediato de estas medidas fue económico ya que muchas personas se quedaron sin la posibilidad de continuar trabajando y perdieron el medio principal de subsistencia, y social, debido a las consecuencias del aislamiento.

En este nuevo contexto, la recuperación económica y social otorga una oportunidad para un nuevo modelo de desarrollo hacia la descarbonización, la resiliencia y la capacidad de tomar medidas sostenibles e inclusivas aprovechando la experiencia de anteriores crisis. Por ejemplo, luego de la crisis del 2008, las políticas tomadas relegaron el factor ambiental a segundo plano o sin el impulso necesario para modificar enfoques vigentes<sup>1</sup>. Al respecto, se han presentado iniciativas auspiciosas –que se suman a las contempladas en la Agenda 2030– tales como la creación del “Fondo para Aliviar la Economía Covid-19” como principal instancia para la cooperación internacional con el fin de impulsar una recuperación sostenible destinando los recursos otorgados a la recuperación económica de las personas y en los medios productivos a la par que se respeten los ODS y la Agenda 2030, de forma que efectivamente se construya resiliencia y se conquisten los objetivos de los acuerdos ambientales<sup>2</sup>.

En nuestro país, en virtud de la complejidad que presenta la interacción de todos los actores necesarios para su recuperación y transformación (empleados, empresarios, gobierno y sindicatos) será fundamental construir una cohesión entre estos, a través del diálogo social. Este proceso deberá ser potenciado por políticas e instituciones sólidas que impulsen producción sosten-

nible y energías limpias, es decir, que promuevan un desarrollo económico en equilibrio con el ambiente y la sociedad. Por ello, será imprescindible implementar un **acuerdo estratégico hacia un desarrollo sostenible** en nuestro país, donde el Estado sea garante de la protección y administración de los recursos naturales y así también de la seguridad social, jurídica y la protección de la propiedad privada.

En consonancia con esto, consideramos que ciertos sectores emergen con un rol clave de cara al futuro de mediano y largo plazo para la Argentina y por eso deben ser especialmente aprovechados tanto para la recuperación económica como para comenzar a moldear un camino hacia la nueva normalidad, desde nuevos conceptos y procesos, los cuales se desarrollarán a continuación. En primer lugar se destaca la **Bioeconomía**<sup>3</sup>, en tanto la oportunidad de relanzar sectores tradicionales como la agricultura y la ganadería, permitiendo rediseñar estas actividades en términos más sostenibles, y aprovechando la creciente demanda de productos amigables con el ambiente. La Argentina presenta, en estos términos, una oportunidad de desarrollo sostenible vinculado a la explotación del sector agropecuario en general y en particular de uno de sus principales activos: el suelo. Los incrementos en la sostenibilidad del sector inducirían un efecto derrame en términos económicos hacia economías regionales y demanda de mano de obra en los términos previstos por los ODS (particularmente el 8).

El crecimiento y desarrollo de la Bioeconomía en el país puede verse promovido por los actores vinculados a la generación de conocimiento científico y tecnológico (con un rol destacado durante la pandemia del Covid-19) siendo importantes tanto las instituciones públicas (universidades nacionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto Nacional de Tecnología Industrial e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, entre otros), así como también el sector productivo entre las que se encuentran empresas relacionadas con los sectores de alimentos, forestal y energía (PAGE, 2020).

1. Detalle en <https://blogs.worldbank.org/es/voces/planificar-la-recuperacion-economica-tras-el-Covid-19-coronavirus>

2. Ver comunicado de Cepal [aquí](#)

3. La Bioeconomía puede ser definida globalmente como “la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluidos los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible” (GBS, 2018).

*Será imprescindible implementar un Acuerdo Estratégico hacia un desarrollo sostenible en nuestro país, donde el Estado sea garante de la protección y administración de los recursos naturales y así también de la seguridad social, jurídica y la protección de la propiedad privada.*

En segundo lugar se encuentra la **Economía Circular**<sup>4</sup>, posicionada en los últimos años como una de las perspectivas sistémicas más importantes para pensar el rediseño de los esquemas productivos abordando el manejo eficiente de los recursos: su objetivo es que el consumo de bienes y servicios no dependa de la extracción de recursos vírgenes, sino que se aseguren bucles cerrados de producción y consumo que evitan la eventual disposición de bienes consumidos en vertederos. Con el fin de generar estos ciclos, resulta fundamental que se proporcionen incentivos económicos necesarios para garantizar que post-con-

sumo los productos se reintegran corriente arriba en el proceso de fabricación.

En tercer lugar se observa la imperiosa necesidad de provocar una **Transición Energética** que incluya, necesariamente, una reconfiguración del transporte y las ciudades. Al respecto, es menester mencionar que los combustibles fósiles, una de las principales fuentes convencionales de energía, vieron desplomar sus cotizaciones a los mínimos más bajos de la historia durante el impacto del virus SARS-CoV-2<sup>5</sup>. Si bien el efecto de la cuarentena en la Argentina resultó me-

4. El concepto de economía circular, propuesto en la década del noventa por Pearce and Turner, aporta una manera de analizar la organización de los procesos productivos y el consumo que supera la mirada de la economía lineal basada en la dinámica de "usar y tirar". La economía circular se define como un sistema económico con un conjunto de intervenciones circulares que mantienen los recursos en la economía (Kirchherr et al., 2017) y evitan así la entrada de nuevos materiales vírgenes.

5. Para fines de abril, el petróleo WTI operaba en valores negativos por primera vez en su historia, llegando a -38,7 dólares el barril. Agentes llegaban a abonar esta suma solamente para que alguien se hiciera cargo de ese crudo. Los vencimientos de contratos futuros se combinaban con un derrumbe en la demanda mundial superior al 30%, que ninguno de los tantos acuerdos de restricción de oferta mundial logró contrapesar.

nor<sup>6</sup>, la rentabilidad de proyectos como Vaca Muerta se veía reconfigurada, mientras el sector requería el auxilio de la administración pública<sup>7</sup>. Aunque la paulatina recuperación económica trajo una recomposición en la demanda, queda el interrogante en torno al dinamismo en su oferta y el reajuste en su producción, pudiendo significar esto último una clara oportunidad para un esquema sustentable.

En consecuencia, las oportunidades podrían traducirse en dos principales ejes a impulsar por las políticas públicas. Por un lado, la adaptación de distintas industrias y procesos a una base de eficiencia energética. Por el otro, la reconversión de una matriz energética hacia una creciente participación de fuentes sostenibles y de generación de energías limpias.

En cuanto a la planificación urbana debemos iniciar un proceso hacia **Ciudades Sostenibles en consonancia con el ODS 11**, impulsado por paquetes económicos que fomenten la descarbonización, minimizando las distancias entre hogares y trabajo. En este sentido puede ser una herramienta clave la transformación del sistema de transporte. En el caso particular de América latina, la electrificación del sistema de transporte podría ser un potencial instrumento no solo para limpiar el aire de las ciudades, sino también para aumentar la eficiencia en el transporte y generar nuevos empleos verdes.

Paralelamente, cabe hacer una mención especial al **Turismo Sostenible** dado que, en este contexto, donde el turismo natural, rural y de cercanía, que ya estaban en creciente auge como prácticas en el mundo, se han resignificado de cara no solo a la pospandemia sino también a la actualidad, dada la mayor seguridad sanitaria de las actividades al aire libre. Es por ello que el programa Ruta Natural Argentina del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación que propone el desarrollo del turismo de naturaleza, con el componente de sostenibilidad, educación ambiental y divulgación, surge como una opción representativa del sector para la nueva normalidad.

Complementariamente, debe entenderse que en términos de **Empleo Verde** la descarbonización de la economía no debe ser pen-

sada a expensas de la generación de empleos y crecimiento; según estimaciones del BID, hacia 2030 el cambio en las formas de producción y los patrones de consumo (en comparación con las tendencias actuales) puede generar quince millones de nuevos puestos de trabajo en la región de Latinoamérica y el Caribe. Al momento de analizar el aumento de empleos, se estima que provendrían de los cambios en las dietas alimenticias y en menor medida en la descarbonización del sistema energético (Saget et al., 2020).

En la Argentina, los empleos verdes se encuentran prácticamente en todos los sectores de la economía. La elaboración del primer estudio cuantitativo para el país clarifica los alcances y el potencial de la economía verde para generar trabajo decente con este paradigma. Se señala así que ya se generaban 650.000 empleos para el año 2015, representando cerca del 7% de los asalariados formales (OIT, 2017).

Claramente, esta pandemia ha evidenciado la falsa dicotomía entre salud y economía, y en el mismo sentido debe servir para superar la creencia de contraposición entre ambiente y economía históricamente planteada, colocando a ambas dimensiones en el centro de la agenda hacia una transición justa, sostenible e inclusiva. Indefectiblemente para ello se requerirá un multilateralismo dinámico e inteligente que evidencie un sistema de articulación internacional con capacidad de acción y respuesta veloz al servicio de la humanidad.

Al mismo tiempo, el Estado como entidad de orden superior ha demostrado su vigencia y potencia para la protección social, resaltado particularmente en aquellos países con políticas socioeconómicas activas y mejores redes de contención e intervención, en los períodos críticos.

Finalmente, el aporte de los sistemas de información resultará estratégico, para la formulación de políticas públicas y la toma de mejores decisiones. Definitivamente, la era pospandémica exigirá contar con nuevas métricas para la evaluación del desarrollo humano o incorporación de parámetros ambientales y sociales para impulsar los cambios que resulten necesarios, entre otras valiosas funciones.

6. Suele referenciarse en los valores Brent y no WTI cuya caída fue mucho menos pronunciada.

7. El Ministerio de Desarrollo Productivo propuso la implementación de un barril criollo o precio sostén para resguardar una mínima rentabilidad en el sector.

## Reflexiones finales

A modo de reflexión, queda claro que la cooperación necesaria para potenciar el proceso de desarrollo sostenible debe enmarcarse en un plan de políticas públicas integrales (económicas, sociales y ambientales), teniendo en cuenta la multidisciplinariedad necesaria a tales fines. Con esto en mente, y considerando lo establecido previamente en la Declaración de Río de 1992 y luego ratificado en el Acuerdo de París en 2015, queda claro la responsabilidad de los países desarrollados por colaborar con aquellos en vías de desarrollo tanto en materia tecnológica como en financiamiento.

Al respecto, y continuando la consonancia con lo definido en el ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, debe destacarse que las inversiones necesarias sean realizadas a partir del soporte de un ecosistema político y financiero estable, con una economía predecible, siendo imprescindible que los países no se encuentren anclados por endeudamientos externos, que no se presenten barreras en los mercados y que estos últimos se incorporen en un esquema de comercio mundial abierto, equitativo, seguro, no discriminatorio y que permita la correcta distribución de la producción mundial.

## Referencias bibliográficas

- GBS. (2018). Innovation in the Global Bioeconomy for Sustainable and Inclusive Transformation and Wellbeing. GBS.
- Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions. *Resources, conservation and recycling*, 127, 221-232.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2017). Estimación del empleo verde en Argentina.
- PAGE. (2020). Inventario de políticas relacionadas a la Economía Verde en Argentina.
- Rothan, H. A., & Byrareddy, S. N. (2020). "The epidemiology and pathogenesis of coronavirus disease (COVID-19) outbreak". *Journal of Autoimmunity*, 1-4.
- Saget, C., Vogt-Schilb, A., & Luu, T. (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: OIT & BID.



# PAISAJES PRODUCTIVOS PROTEGIDOS: UNA HERRAMIENTA PARA “BAJAR A TIERRA” LOS COMPROMISOS AMBIENTALES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

LXS AUTORES SE PLANTEAN ACERCA DEL DESAFÍO DE LA SOCIEDAD ACTUAL DE MEJORAR, INNOVAR E INCREMENTAR DISTINTAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SIN DEJAR DE PROTEGER LOS SISTEMAS NATURALES. AL MISMO TIEMPO QUE PROPONEN DISTINTAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA QUE LAS EMPRESAS PUEDAN GESTIONAR EFICAZMENTE LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES, EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE DISTINTOS ODS.



por **ALEJANDRO DIEGO BROWN**. *Ecólogo, Doctor en Ciencias Naturales (UNLP). Fue Investigador CONICET y docente universitario. Fundó la Fundación ProYungas, que preside actualmente.*

por **YAIZA REID RATA**. *Licenciada en Ciencias Ambientales, Máster en Espacios Naturales Protegidos y Máster en Planificación y Desarrollo Territorial Sostenible. Coordinadora de proyectos en Fundación ProYungas.*

por **LUCIO R. MALIZIA**. *Profesor de Ecología de Comunidades, Fac. Cs. Agrarias, Universidad Nacional de Jujuy. Doctor en Ecología Forestal, formado en la UN Tucumán y University of Missouri-St. Louis.*

# M

uchas veces la producción agrícola, ganadera y forestal es vista como la contracara de la conservación de la naturaleza, más allá de la intensidad y extensión de estas actividades.

Recientemente, con el incremento de las actividades productivas intensivas y el avance de la frontera agropecuaria sobre espacios silvestres, esta dicotomía se ha acrecentado. Como consecuencia, se plantea de manera creciente, principalmente en los países en desarrollo, la necesidad de “ponerle freno” a dicha expansión a gran escala. Esto crea una paradoja, dado que dichos países muchas veces requieren del incremento de las actividades productivas y de las divisas asociadas para promover su economía nacional.

La pobreza, el cambio climático, la crisis de biodiversidad, la desertificación, las enfermedades emergentes vinculadas con emergencias sanitarias y la seguridad y soberanía alimentarias, entre otras, vienen a incrementar esta disyuntiva, enfrentando aún más las actividades productivas con la conservación de la naturaleza. A esto se suman algunas voces mediáticas que simplifican y difunden posiciones parciales sobre el vínculo entre naturaleza y producción, lo que profundiza el desconcierto y el pesimismo social. Esto plantea la necesidad en nuestras sociedades de un vínculo diferente, más proactivo y más saludable o sustentable entre ambos objetivos. Cómo mejorar, innovar e incrementar las actividades productivas, motor económico de nuestros países, y a su vez incrementar los compromisos de protección de los bienes y servicios de los sistemas naturales requeridos por nuestras sociedades, es el gran desafío de la actualidad potenciado sin duda por la pandemia de coronavirus.

Como respuesta a este dilema, desde ProYungas hemos impulsado desde hace diez años el concepto de Paisaje Productivo Protegido (PPP). El mismo está destinado a empresas, cooperativas, asociaciones, propietarios privados u otras formas de administración comprometidas, o que quieran comprometerse con la sostenibilidad y que realizan sus actividades productivas (agrícolas, ganaderas, forestales, energéticas, inmobiliarias, entre otras) en territorios que incluyen, además de dichas actividades, ambientes silvestres de distinto tipo y con diferentes niveles de conservación.

En ese sentido, un PPP es un espacio de territorio definido que incluye tanto áreas bajo producción como silvestres, e implica un modelo de gestión que contribuye a la integración coherente de ambas.

## Los PPP y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y las acciones del programa PPP van en la misma dirección y se potencian mutuamente, el primero generando líneas prioritarias globales (ODS) y el segundo (PPP) desarrollando la forma de “bajar a tierra” estos objetivos, de tal manera que se transformen en acciones concretas y mensurables. Esto implica un involucramiento profundo y de largo plazo de la sociedad en su conjunto y particularmente de las empresas “territoriales”, es decir aquellas que están afianzadas en un territorio, donde la suerte de ambas, empresas y entorno, está indisolublemente unida.

El programa PPP considera cinco ODS como de carácter prioritario a los fines de establecer los compromisos ambientales y sociales de cada PPP, aunque los restantes ODS también son de interés del programa:

- ▶ ODS 6: Agua limpia y saneamiento.
- ▶ ODS 12: Producción y consumo responsables.
- ▶ ODS 13: Acción por el clima.
- ▶ ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres.
- ▶ ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.



## Los PPP y la protección de los ecosistemas (ODS 15)

Sin duda todos los ODS se vinculan en distinto grado con los PPP, particularmente los que hemos señalado como prioritarios, pero sin duda el ODS 15 está en el centro de este concepto y por eso lo hemos desarrollado en mayor detalle. El ODS 15 dice que se debe “promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica”. Entendiendo que alcanzar estas metas es un objetivo central de los PPP, consideramos las siguientes acciones vinculantes como prioritarias:

- ▶ Velar por la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de agua dulce, y los servicios que proporcionan, en el ámbito de los PPP, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas por el país en virtud de acuerdos internacionales.
- ▶ Promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación y aprovechamiento forestal ilegal, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación en sitios apropiados del PPP y acotar los procesos de deforestación a aquellos incluidos en el marco de los ordenamientos territoriales en marcha.
- ▶ Incentivar acciones de compensación de áreas deforestadas con espacios equivalentes de extensión y calidad para su preser-

vacación efectiva al largo plazo (deforestación neta = 0).

- ▶ Realizar las inversiones necesarias para rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía, la salinización y las inundaciones.
- ▶ Implementar sistemas de monitoreo de la biodiversidad y de los servicios ambientales para evaluar la integración coherente de los sistemas productivos con el entorno silvestre.
- ▶ Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica, proteger las especies amenazadas de los PPP y evitar su extinción.
- ▶ Adoptar medidas concretas y urgentes de control efectivo de los territorios incluidos en los PPP, con el objeto de poner fin a la caza furtiva y al tráfico de especies protegidas de flora y fauna.
- ▶ Prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir de forma significativa sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y colaborar en controlar o erradicar las especies invasoras del interior de los PPP.
- ▶ Asegurar la identificación y gestión efectiva de corredores ecológicos que aseguren los flujos y procesos tanto en el interior del PPP como entre el PPP y sus zonas vecinas vinculadas.
- ▶ Promover, incentivar y colaborar en el mejor conocimiento de la biodiversidad asociada a los distintos PPP, contribuyendo a su difusión y puesta en valor por parte de la sociedad regional y/o nacional.

*Un PPP es un espacio de territorio definido que incluye tanto áreas bajo producción como silvestres, e implica un modelo de gestión que contribuye a la integración coherente de ambas.*

## Origen, situación actual y metas del programa PPP

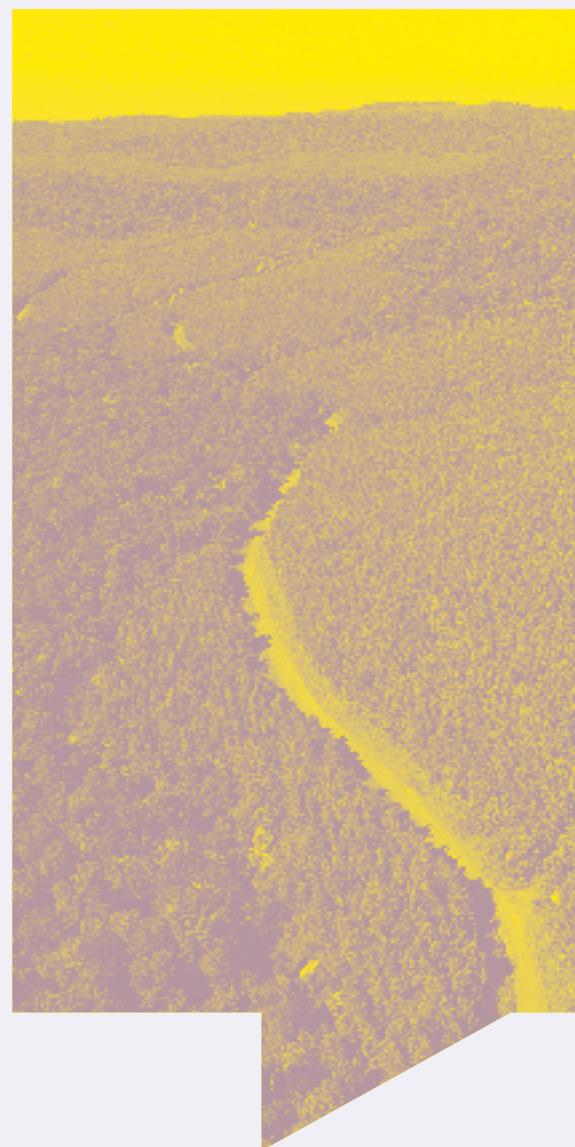
Al inicio de la década del 2000, con la irrupción de la soja en la Argentina, la tasa de deforestación pasó de unas decenas de miles de hectáreas al año de nuevas tierras agrícolas, a más de 200.000 ha/año. Esta expansión ocurrió, en un inicio, principalmente sobre tierras que ya eran agrícolas, desplazando otros cultivos o actividades ganaderas, pero posteriormente avanzó sobre ecosistemas silvestres subtropicales de alta valoración ambiental del norte argentino.

En ese contexto, surgió un conflicto con una empresa emblemática de la Argentina, que propuso el desmonte y la ampliación de mil hectáreas de superficie para plantar caña de azúcar. Si bien el cultivo de caña ocupa una superficie relativamente menor con respecto a la superficie agrícola total del país (500.000 ha de caña de azúcar en 37,5 millones de ha agrícolas), este desmonte suponía la transformación de un área de bosque de alta valoración ambiental (Selva Pedemontana de Yungas), afectado previamente en forma masiva en todo el noroeste argentino por este cultivo. Como una forma de destrabar este conflicto surgió desde ProYungas la propuesta de hacer un plan de ordenamiento territorial sobre las 150.000 ha (50.000 ha en producción más 100.000 ha silvestres) de este complejo azucarero para buscar una solución aceptable para las partes intervinientes en el conflicto. En el marco de este plan, la empresa pudo avanzar con su proyecto de ampliación, con el compromiso formal de proteger en forma privada las 100.000 ha silvestres de su propiedad. A esta primera experiencia en la Argentina de planificación territorial a escala predial se la denominó "Paisaje Productivo Protegido".

Esta experiencia fue vista por las organizaciones ambientales como una respuesta adecuada al problema de la expansión de la frontera agropecuaria, y fue propuesta como modelo para ser aplicado a escala provincial. Así, la provincia de Jujuy, con aproximadamente 1,2 millón de hectáreas de bosques nativos, fue la primera en realizar el ordenamiento de sus bosques en el año 2007. En paralelo, esta experiencia sirvió de base y fue replicada a escala nacional a través de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (ley 26.331/2007), alcanzando a la totalidad de los bosques nativos de la Argentina, con una superficie de 30 millones de hectáreas. Este ordenamiento territorial, de cumplimiento obligatorio para las provincias, implicó zonificar los bosques en tres categorías: (I) de protección, (II) de manejo y (III) de potencial cambio de uso del suelo. De esta manera, casi el 75% de los bosques nativos de la Argentina quedaron incluidos en las categorías I y II, una

contribución no menor del país a la conservación de sus áreas boscosas nativas.

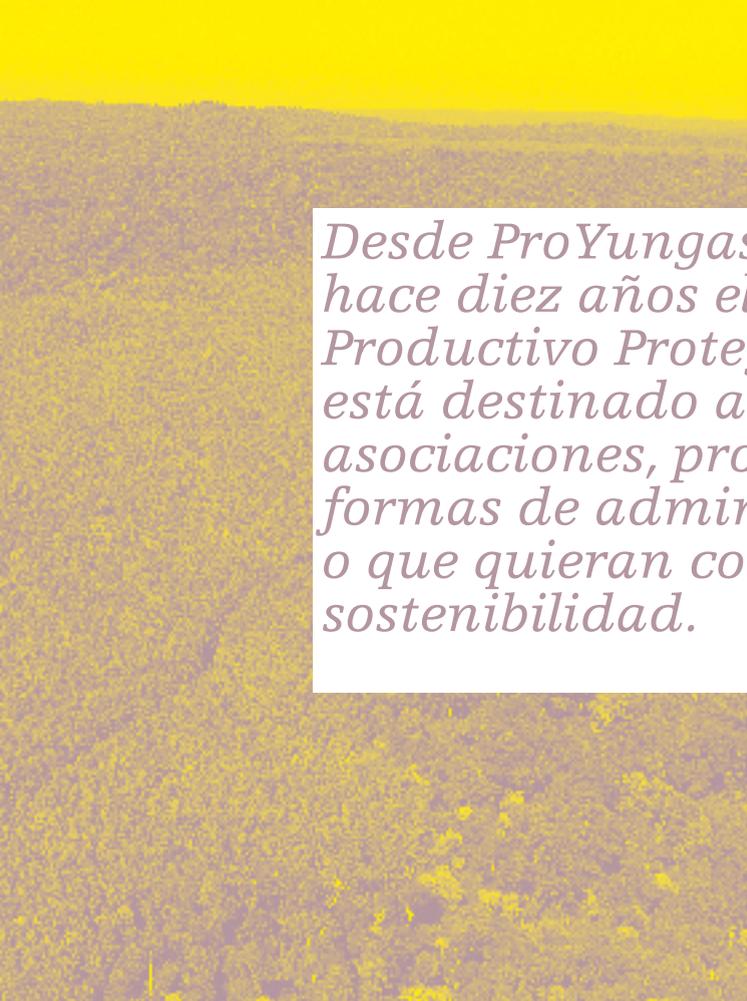
En la actualidad, el programa PPP está presente en Argentina y Paraguay. En la Argentina, el programa cuenta con 5 PPP (empresas Ledesma, San Miguel, Citrusvil, Arauco y Asociación de Pequeños Productores A.Q.PE.PRO.A.) de los sectores cañero, cítrico, forestal y ganadero, sumando unas 350.000 ha en Jujuy, Tucumán, Formosa y Misiones. Estos PPP han sido implementados por la Fundación ProYungas. En Paraguay, el programa cuenta con 5 PPP ganaderos (Agropil - Cooperativa Neuland, Estancia Santa Herminia, Estancia Doña Nidia, Estancia Tres Marías y Estancia 26), sumando en esta primera etapa un total de 59.000 ha. Los PPP de Paraguay han sido implementados por



las instituciones socias Fundación Moisés Bertoni y Wildlife Conservation Society. El programa cuenta adicionalmente con una institución socia en Bolivia, la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano, donde no hay aún ningún PPP formalizado. Entre las acciones potenciales en marcha se plantea expandir con apoyo de la Unión Europea (UE) el concepto de PPP en el Norte Grande de Argentina y ampliarlo a propiedades de la empresa San Miguel radicadas en Perú, Uruguay y Sudáfrica e incorporar 5 PPP en Chile en relación a la empresa forestal Arauco.

De acuerdo a estos avances, se planea que en una primera instancia (2021-2025) el programa PPP alcance un millón de hectáreas, distribuidas en el Norte Grande de Argentina, y

sumar PPP en al menos otros tres países. Para el año 2025, los PPP deberían haber abarcado distintas actividades productivas del Norte Grande, considerando algunas de las principales producciones de esta región, incluyendo forestales, yerba mate, té, arroz, caña de azúcar, oleaginosas, cítricos, otros frutales, ganadería y minería. Las ecorregiones de interés del programa en el Norte Grande son Selva Misionera, Matorrales y Pastizales, Esteros del Iberá, Chaco Húmedo, Chaco Seco, Yungas, Monte de Sierras y Bolsones, y Altoandina. Luego, para el año 2030, el programa deberá haber duplicado la superficie bajo la figura de PPP, para alcanzar dos millones de hectáreas, y haber consolidado la estructura institucional del programa en tres países, incluyendo la Argentina.



*Desde ProYungas hemos impulsado desde hace diez años el concepto de Paisaje Productivo Protegido (PPP). El mismo está destinado a empresas, cooperativas, asociaciones, propietarios privados u otras formas de administración comprometidas, o que quieran comprometerse con la sostenibilidad.*

## Líneas de acción del programa PPP

El programa está conformado por cinco líneas de acción, descritas a continuación.

### Línea 1: Planificación territorial (requisito de base)

Esta línea, la primera a desarrollarse, aborda la planificación territorial de toda la superficie del PPP, contemplando las actividades de producción (actual y futura) y el contexto ambiental y social en el que se realizan. Incluye además de las áreas productivas las unidades ambientales, cuencas hídricas, sectores bajo producción, infraestructura presente o proyectada, hábitats críticos o de interés para la conservación, topografía, entorno social, presiones demográficas locales y vínculo con las categorías de ordenamiento territorial, entre otras.

### Línea 2: Mejora continua del desempeño socio-ambiental

Esta línea propone orientar la mirada en los procesos internos de producción y operación, a fin de identificar fases o etapas críticas desde lo ambiental y así poder incorporar mejoras en el desempeño socio-ambiental de la empresa, cooperativa, asociación o propiedad privada, en un marco de mejora continua.

### Línea 3: Seguimiento y evaluación ambiental y social

El seguimiento consiste en el análisis y recopilación sistemáticos de información a medida que avanza un proyecto o actividad, para mejorar su implementación o desarrollo. Se basa en metas establecidas y actividades planificadas durante las distintas

fases del trabajo de planificación. Este seguimiento se realiza sobre determinados indicadores socio-ambientales específicos para cada PPP (cobertura de ecosistemas, flora, fauna, recursos hídricos, cultivos, población, empleo, etc.), a los fines de establecer una línea de base que permita seguir en el tiempo el estado y desarrollo del ambiente y del entorno social en relación a los sistemas productivos.

### Línea 4: Comunicación interna y externa

La comunicación permite visualizar los objetivos y las acciones desarrolladas. Esto promueve la apropiación, por parte de todos los miembros de la organización y de la comunidad, de los principios que sustentan el programa. Es una forma de poner en valor el esfuerzo realizado y las políticas implementadas en aras de la sustentabilidad de los procesos productivos.

### Línea 5: Alianzas estratégicas con actores territoriales

La creación de espacios de trabajo que involucren a todos los sectores de la sociedad (gobiernos, autoridades de aplicación, privados, comunidades y organizaciones de la sociedad civil) contribuye a fortalecer y legitimar los esfuerzos realizados en el marco del programa. Además, esto facilita la generación de espacios de diálogo que permitan conducir o resolver conflictos derivados de la actividad productiva en un marco de respeto y tolerancia, reconociendo que en un territorio existen diferentes visiones e intereses y que todos deben ser justamente considerados. Las alianzas promueven sinergias que potencian los esfuerzos individuales y facilitan una participación activa de todos los sectores de la sociedad.

*El programa PPP considera cinco ODS como de carácter prioritario a los fines de establecer los compromisos ambientales y sociales de cada PPP, aunque los restantes ODS también son de interés del programa.*



## Beneficios de la adhesión al programa PPP

La adhesión al programa se sustenta tanto en compartir la visión general del mismo como en diferentes motivaciones específicas, mencionadas a continuación:

- ▶ Mejora de la gestión ambiental y social del territorio.
- ▶ Superación de conflictos socio-ambientales.
- ▶ Mejora de la imagen de la empresa/asociación/cooperativa/propiedad privada frente a la sociedad.
- ▶ Generación de valor agregado a la producción.
- ▶ Mejora del acceso al financiamiento.

En definitiva, el programa PPP está destinado a encontrar formas superadoras de gestión de los conflictos socio-ambientales y es una herramienta adecuada para llevar al terreno acciones concretas para el cumplimiento de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas, además de posicionar al sector productivo como parte de la solución, siendo un actor clave en la gestión de los territorios, particularmente aquellos de alta valoración tanto ambiental como productiva.

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar>