

Niñez, entornos empobrecidos y condiciones de vida. Mediciones y sentidos en disputa

Childhood, impoverished environments and living conditions. Measurements and disputes of meaning

**Silvana Garello, Tamara Hidalgo,
Jeremías Pérez Rabasa y Susana Yacobazzo**

Fecha de presentación: 25/04/19

Fecha de aceptación: 25/07/19

Resumen

Los indicadores de pobreza aumentaron en el transcurso del año 2018, y en mayor proporción los relativos a la pobreza infantil. Varios son los organismos productores de datos que –aun planteando metodologías de medición diversas- la sitúan por encima del 40%, cuando los indicadores de pobreza general se establecen alrededor del 30%.

El dato adquiere mayor relevancia en tanto sus manifestaciones más concretas accionan y vulneran derechos básicos de la niñez, con el agravante en este caso, de que no se observaron estrategias de afrontamiento estatal que amortiguaran el impacto, sino muy por el contrario, medidas presupuestarias vinculadas directamente con la reducción de partidas primero y con la sub-ejecución de las mismas como fase siguiente.

El eje central que guía entonces el recorrido de este artículo, es el análisis del fenómeno desde diversas aristas entre las que pueden mencionarse: la caracterización estadística de las condiciones de producción y reproducción de la pobreza infantil en Argentina, las acciones u omisiones estatales,

Abstract

Poverty indicators increased in 2018, which was reflected - and more noticeably still - in childhood poverty, without observing state strategies to mitigate the impact. There are several organizations that produce data about poverty, which propose different methodological measurement strategies, but all agree that the impact is severely greater in the child population, placing it above 40%, when the indicators of general poverty are around 30%.

The data acquires greatest relevance in as much its more concrete manifestations act and it violates basic rights of the childhood with the aggravating circumstance, that no state coping strategies were observed to cushion the impact, but rather, on the contrary, budgetary measures linked directly with the reduction and the sub-execution thereof.

The central issue that guides this article is the growth of childhood poverty, its statistical characterization, its conditions of production and reproduction, the state actions or omissions, and the presentation of other voices - especially academic ones - that tried to account for the process and its implications

y la presentación de otras voces – especialmente académicas- que intentaron dar cuenta del proceso y sus implicancias. Este documento fue elaborado en el marco del proyecto de investigación “Medición y Mediatización de la Cuestión Social Contemporánea en Argentina. Una lectura de los principales indicadores sociales nacionales” desarrollado por docentes investigadores de la Universidad Nacional de Lanús.

Palabras clave

Pobreza infantil, desigualdad social, medición de la pobreza, neoliberalismo.

It was prepared within the framework of a research project “Measurement and Mediatization of the Contemporary Social Question in Argentina. A reading of the main national social indicators”, developed by teaching researchers from the National University of Lanús.

Keywords

Child poverty, social inequality, measurement of poverty, neoliberalism.

Introducción

La investigación que da lugar a la presente publicación parte de un nudo problemático vinculado a la información estadística masiva, profusa y dispersa que existe acerca de las dimensiones de la cuestión social. Esta información, producida por organismos oficiales y/o entidades reconocidas dentro del ámbito académico, si bien da cuenta de la emergencia y/o profundización de la cuestión social, alimenta al mismo tiempo una visión fragmentada, solapando su complejidad. Nuestro propósito fue entonces, a partir de los datos cuantitativos encontrados, desarrollar lecturas integradas capaces de sortear esa dispersión, entendiendo, que toda medición, si bien requiere el cumplimiento de sus aspectos técnicos, es comprendida en el marco de la mirada política que de la temática se despliegue.

Esta investigación fue diseñada y presentada para su evaluación a mediados de 2017, momento en el que si bien ya se avizoraban transformaciones profundas en la contextualización social de nuestras cotidianidades, confiábamos en poder realizar un proceso de indagación con características analíticas e interpretativas de los indicadores de la cuestión social. Pero rápidamente nos encontramos con una limitación no prevista: nuestros documentos de trabajo preliminares quedaban desactualizados a pocos meses de ser escritos, dado el impacto contundente de las medidas de gobierno en las condiciones de vida de la población.

Contemplando la dificultad expuesta y aun a riesgo de ubicarnos varios pasos por detrás de las estadísticas, continuamos tenazmente con nuestra idea, e intentamos en este artículo, presentar una visión estadística que permita potenciar una mirada sobre la complejidad, en este caso de la infantilización de la pobreza. Porque, como lo señala una publicación de 2018, del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, atendiendo a la específica desprotección que la población infantil y adolescente: “*la especial vulnerabilidad de la infancia a la pobreza económica se constituye en un indicador sustantivo que requiere estar en el primer lugar de la agenda pública de la sociedad argentina*” (Tuñón, 2018:2).

Los estudios revisados en el marco de la investigación enfatizan el compromiso asumido por Argentina en torno al cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030) que nuestro país ha firmado y que incluye como primera meta: “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niñas y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales” (2015:1) de la que, por lo menos hasta finales de 2018, no había indicadores —desde el punto de vista estadístico y en relación a mediciones generales del bienestar en la niñez— que demostraran la disminución concreta y sostenida de los porcentajes de pobreza y en particular de pobreza infantil.

Este trabajo cuenta con tres secciones: la primera vinculada específicamente a la medición de la pobreza infantil y la legitimidad de los datos producidos, la segunda enfocada en la reducción de las asignaciones presupuestarias a las áreas relativas a la niñez, y la última, orientada a una lectura más abarcativa de los números expuestos en las dos anteriores, desde el marco teórico referencial del neoliberalismo tardío y las políticas de ajuste a partir de las que se sostienen esencialmente procesos de empobrecimiento sostenidos para la mayoría de la población.

Para la elaboración de este documento, hemos recopilado publicaciones de cuatro organismos que hoy se constituyen en fuentes autorizadas en torno a la producción de datos estadísticos sobre pobreza infantil. Los documentos fueron divulgados en el transcurso del año 2018 y fueron elaborados por: I- Programa de Investigación sobre la sociedad argentina contemporánea (PISAC), desarrollado desde el ámbito universitario público, en el que participaron alrededor de 50 unidades académicas y cuya producción de datos corresponde al 2º semestre de 2015; II- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), de la Universidad Católica Argentina, cuya medición se corresponde con el 3er trimestre de 2017; III- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), una organización privada sin fines de lucro; y IV- UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) conjuntamente con la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Los dos primeros cuentan con sus respectivas bases de datos, mientras que los dos restantes analizaron datos provistos por la Encuesta permanente de hogares (EPH) del INDEC, correspondientes al 1º semestre de 2018. De acuerdo al objetivo propuesto, cada uno de ellos realizó un tratamiento específico de los datos, lo que les otorgó características diferenciales. Así, ODSA y PISAC, al ser productores de datos, dispusieron una recolección que posibilitó una novedosa —para Argentina— medición de la pobreza infantil, desde esferas no monetarias, en sintonía con lineamientos internacionales y mediciones desarrolladas en otros países desde hace aproximadamente una década. Por su parte, el documento de UNICEF que también analizó privaciones no monetarias en la niñez, puso de relieve algunas limitaciones en torno a los datos recogidos por el organismo oficial, puesto que: “La EPH no cubre aspectos centrales como la salud y la nutrición, entre otros, necesarios para poder avanzar en el conocimiento de la pobreza en el más amplio sentido del término.” (Paz y otros, 2018:23). Por último, CIPPEC centró el análisis sobre la infantilización de la pobreza en las transferencias monetarias realizadas por el Estado argentino

hacia el sector de la niñez las que, según su identificación, remiten a un esquema inequitativo, fragmentado e insuficiente¹.

En síntesis, este artículo pretende estudiar el impacto de las políticas abiertamente neoliberales en la vida de la población argentina y en particular en las condiciones de producción y reproducción de la niñez en entornos cada vez más empobrecidos no solo materialmente y en clave de ingresos, sino en acceso a derechos como la educación, la salud y los bienes culturales.

Pobreza infantil: la construcción de datos estadísticos sobre pobreza por ingresos y pobreza multidimensional

El concepto de infantilización de la pobreza da cuenta no solo de un presente signado por mayoría de infancias pobres sino también de un creciente y certero futuro de pauperización de las clases populares:

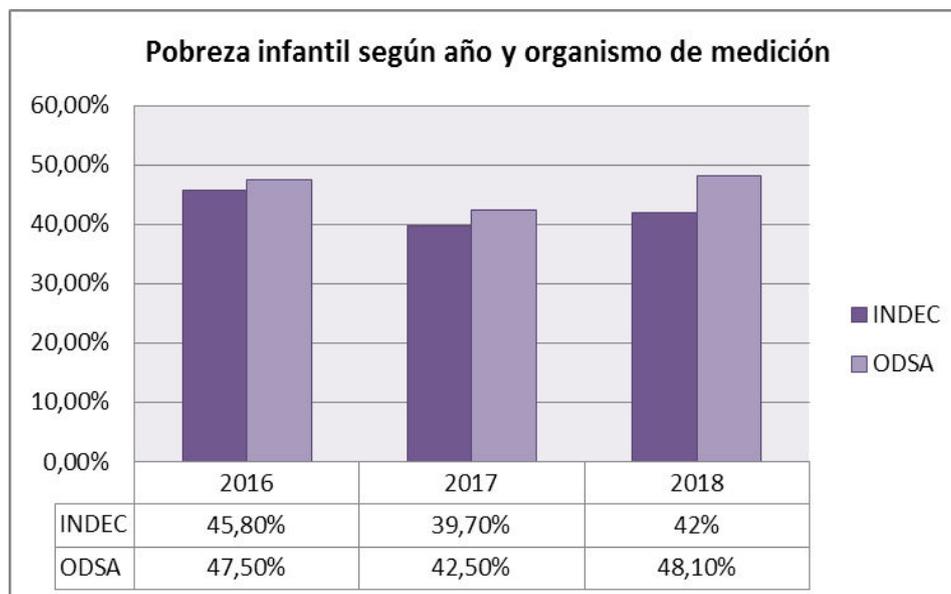
“El fenómeno de la infantilización de la pobreza está referido a la sobrerrepresentación de niñas/os entre cero y seis años que viven en hogares pobres. Estadísticamente se refiere a que el porcentaje que se encuentra por debajo de la línea de pobreza es elevado, en comparación con la cantidad de niñas/os que viven en hogares que no son considerados pobres.” (Guinle Etchebarren, 2009:9)

Los datos estadísticos sobre pobreza infantil que revisaremos en este apartado, son los relativos a la medición monetaria y a la medición no monetaria de la misma. De esta última sólo analizaremos datos generales, dado que, introducimos en el desarrollo de los aspectos que concentran su medición multidimensional, superaría los límites establecidos para la escritura de este artículo.

La medición de la pobreza infantil en relación a los ingresos del grupo familiar fueron provistos históricamente por INDEC a partir de la implementación de la EPH, y hasta hace pocos años el principal referente. Es interesante resaltar que los cuatro documentos seleccionados, aluden a y confluyen en las estadísticas propuestas por el organismo oficial. Así, el informe del PISAC anuncia que la medición de pobreza infanto-juvenil de **INDEC para el año 2do semestre de 2016 fue de 45,8%**, el documento de ODSA hace lo propio para el **segundo semestre de 2017, cuyo porcentaje fue establecido en 39,7%** y UNICEF rescata la última medición producida por el mismo organismo para el **1er semestre 2018, la que ascendió a 42%**. En estos tres años se observa en la medición (aunque en semestres no comparables en un caso) un comportamiento oscilante que trataremos de vincular a otras mediciones de orden no monetario.

¹ Estas aclaraciones, que sin dudas pueden generar incomodidad y entorpecer la lectura del texto, resultan imprescindibles a la hora de contextualizar la construcción de los datos y la explicación de los procesos, las que, de estar ausentes, tornarían confuso y de escasa confiabilidad la comprensión y el análisis de los mismos.

GRÁFICO 1



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por INDEC (2018) y ODSA (2018)

El documento de investigación producido por el ODSA-UCA, por su lado, partió de categorías y variables relativas a la pobreza infantil en el año 2017, y graficó además, indicadores anuales y tendencias históricas de las variables más importantes, entre ellas las mediciones de pobreza infantil y adolescente. Así, para la UCA, y tal como se observa en el gráfico 1, la pobreza monetaria afectó al **47,5% de niñas, niños y adolescentes en el año 2016, al 42,5% en 2017 y al 48,1% en las primeras mediciones del año 2018**. Si bien hay varios puntos porcentuales por encima de la estimación propuesta por INDEC, ambas mediciones marcan una merma entre 2016 y 2017.

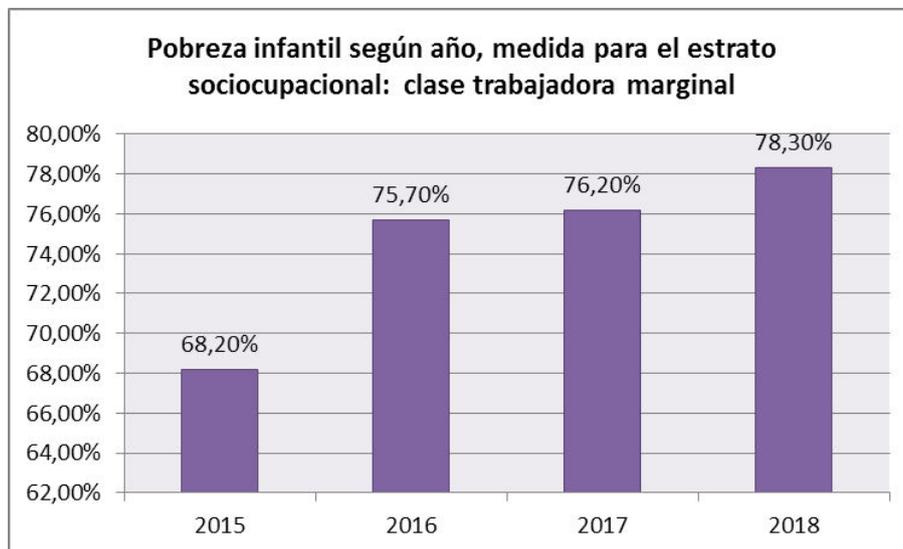
En razón de contextualizar los datos de manera más adecuada y en vinculación a la disminución señalada, ODSA explicó:

“la merma en la pobreza que se observa entre 2016 y 2017 se registró en los estratos sociales de obreros integrados y medio no profesional, pero se mantuvo sin cambios significativos en el estrato del trabajador marginal. Asimismo, es importante advertir que la pobreza monetaria alcanza al 35,1% de la infancia no asistida por los estados a través de transferencias de ingresos directas.” (Citado por Tuñón, 2018: 8)

Según esta fuente, las infancias y adolescencias de los estratos socio ocupacionales de la clase trabajadora marginal fueron los más afectados: 78,3%; y quienes son población objetivo de transferencias directas: 68,9%. Respecto de la tendencia histórica del dato, registró que en el año 2015 y para el estrato trabajador marginal, la pobreza infantil fue del 68,2%, para el año 2016 del

75,7% y para el año 2017 del 76,2%; datos que, tal como se observa en el gráfico 2, expresan la estabilidad en el incremento de la tendencia.

GRAFICO 2



Fuente: elaboración propia en base a información provista por ODSA, citado por Bonfiglio, Vera, Salvia (2018)

En el documento producido por CIPPEC, la información provista en la categoría *distribución etaria por quintil de ingreso* es convergente. Allí se pone de relieve que el 32,3% de la población entre 0 y 14 años pertenece al primer quintil, es decir al quintil más pobre. Otros aspectos confirman el comportamiento de esta variable –y contribuyen a explicarlo–:

“la infantilización de la pobreza se está profundizando. Si bien, en los últimos quince años la situación social mejoró, este incremento fue mayor para los hogares sin niños. Esto es cierto tanto en mediciones referidas al ingreso como en aquellas que adoptan un enfoque multidimensional” (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, 2018:4)

En el mismo documento se insiste en la importancia del vínculo entre vulnerabilidad y cantidad de hijas/os por hogar, considerándose que los hogares con niñas/os menores de 18 años exhiben tasas de pobreza 16 puntos mayores que aquellos que no los tienen. Asimismo, el 45% de hogares monoparentales femeninos son pobres, mientras que en los hogares con sostén de hogar masculino, la pobreza alcanza al 29%.

Estas tendencias continúan reafirmandose en las mediciones analizadas en el documento de UNICEF publicado en el año 2018:

“nótese que los contrastes son muy marcados, una niña o un niño en un hogar cuya persona de referencia está desocupada tiene 3,2 veces más posibilidades de ser pobre comparado con aquella niña o niño que reside en un hogar cuya persona de referencia está ocupada en el sector formal de la economía.” (Citado por Paz y otros, 2018:24)

Respecto de los hogares con una/un sola/lo proveedora/or económica/o se señala que la pobreza infantil es mucho más elevada en los hogares monoparentales, en los que se observa que la pobreza extrema duplica la tasa de pobreza promedio del 8%; en ellos, la persona asume las tareas no remuneradas que la cotidianeidad impone —tareas domésticas y de cuidado—. (Paz y otros, 2018)

En resumen, las variables más importantes que garantizan condiciones de vida dignas de niñas, niños y adolescentes muestran una tendencia que incrementa la alarma respecto de la mejoría de las mismas, atendiendo a que las cifras subrayan que una/o de cada dos niñas/os es pobre, que crece con déficits estructurales y en condiciones en las que tiene negado el ejercicio de sus derechos básicos.

Respecto de la medición no monetaria de la pobreza infantil, las estadísticas generales provistas por ODSA y por UNICEF coinciden en señalar un incremento notorio del porcentaje respecto de la medición monetaria. Así, ODSA reveló que en 2017, la pobreza multidimensional se incrementó del 60,4 % al 62,5 %; es decir, un 2,1 % más respecto del año anterior. La medición multidimensional de la pobreza revela que las/os niñas(os y adolescentes con algún tipo de privación en su vida diaria, representan el 62,5% de la población entre 0 y 17 años² y esta privación puede vincularse a: alimentación, saneamiento, vivienda, atención de salud, acceso a la información, estimulación en los primeros años de vida y educación.

UNICEF por su parte, junto a la Universidad Nacional de General Sarmiento, elaboró en base a datos publicados por INDEC del 1º semestre del año 2018, el último de los informes que dan cuenta de la infantilización de la pobreza. Dentro de la ponderación de las privaciones, el documento exhibe cuatro valoraciones: sin privación, con privación moderada, con privación severa y completamente privado; de acuerdo a éstas estimaron que el 48% de la población infanto-juvenil *“padece actualmente privaciones en al menos una de las seis dimensiones consideradas, y 20 puntos porcentuales corresponden a las que pueden clasificarse como privaciones severas”* (citado por Paz y otros, 2018:17)³.

Respecto a los datos sobre pobreza no monetaria, el citado documento señala que las probabilidades de pobreza más elevadas se encuentran primero en hogares extendidos y, en segundo lugar, en hogares monoparentales estándares similares a los establecidos en las mediciones de pobreza monetaria; y que los niveles de privación son más elevados entre las

² *“Se calcula que 29% de la infancia y adolescencia experimenta una privación en alguna de las dimensiones de derechos de referencia, el 18% registra carencias en dos dimensiones, el 12% en tres dimensiones y el 6% en cuatro o más dimensiones. Proporciones que se mantienen relativamente estables en el periodo bajo análisis.”* (Tuñon, 2018:9)

³ Asimismo, UNICEF advirtió que, para el 1º semestre de 2018, aproximadamente un 48,6% de las niñas y niños estuvieron privadas y privados en al menos uno de los aspectos no monetarios considerados básicos para su bienestar, el 18% tuvo al menos dos privaciones y el 7% tres o más privaciones.

niñas y niños que residen en hogares cuya/o jefa o jefe tiene bajo nivel educativo e inserción precaria en el mercado laboral.

Por último, este informe estima que en 2018, “un 27% del total de niñas, niños y adolescentes en Argentina sufren privaciones monetarias y no monetarias a la vez. Tomando en cuenta a la población infantil total del país (unos 13 millones), equivaldría a unos 3,5 millones”. En términos absolutos, 6,3 millones de niñas y niños ven vulnerado el ejercicio efectivo de alguno de sus derechos y 5,5 millones de niñas, niños y adolescentes residen en hogares con ingresos insuficientes. (Paz y otros, 2018:44)⁴.

Intervenciones estatales ante la infantilización de la pobreza: entre transferencias monetarias y reducciones presupuestarias

Los datos estadísticos mencionados en el punto anterior, revelan de manera crucial la situación actual de una parte importante de la niñez argentina. Considerando la elocuencia de los números, por un lado, y la especial vulnerabilidad de la infancia en condiciones de privación estructural por el otro, dirigimos nuestra mirada en este ítem hacia las estrategias de acción estatales implementadas en pos de albergar respuestas ante la evidencia del emergente social.

Las políticas públicas que deben garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se encuentran contempladas en la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que reconoce no sólo los derechos de esta población, sino que establece, además, cuáles son los organismos responsables de asegurar su cumplimiento, así como su financiamiento. En su artículo 72 afirma que el Poder Ejecutivo debe contemplar partidas presupuestarias suficientes para el funcionamiento del sistema, y establece que éstas no podrán ser inferiores a las del período anterior.

Esta intervención social del Estado que se despliega a partir de lo que se denomina distribución secundaria del ingreso —ingresos no laborales—, puede implementarse a través de transferencias monetarias directas —específicamente el régimen de asignaciones familiares (AAFF) y de la Asignación Universal por Hijo (AUH)—, o a través de políticas de transferencia indirecta —en las que también participan los Estados provinciales y municipales—, vinculadas mayoritariamente al sector educativo y al sector salud.

Pues bien, los datos cuantitativos encontrados respecto del período analizado no solamente no ofrecen señales de alivio, sino que muestran un recrudecimiento del contexto económico que consecuentemente condiciona la deficitaria calidad de vida de la niñez.

En este sentido podemos señalar, en primer término, un modelo económico recesivo e inflacionario impuesto en los últimos años que impactó negativamente sobre el poder adquisitivo

⁴ En el estudio de UNICEF y UNGS se menciona que la población de estudio es de 0 a 17 años, pero no se especifica cómo se construyó ese dato puesto que se indica, que se basan en datos producidos por INDEC. Los rangos etarios fijados por este organismo son de 0-14 años el primer grupo y de 15-29 años el siguiente (se necesitaría, por tanto, una serie de ajustes estadísticos a partir de los cuales despejar, en este segundo grupo, aquellos de 15 a 17 años inclusive, y no se encontró referencia al respecto).

de la población y específicamente de aquellos hogares cuyos ingresos no resultaban ya suficientes para cubrir la canasta básica. Si bien destacamos la importancia de los ingresos no laborales en tanto estrategia redistributiva que permite reducir los niveles de pobreza monetaria extrema, en ciclos económicos como el actual, los ingresos son pulverizados por la inflación. El monto mensual que percibían las/os titulares de la AUH en 2018 era de \$1816, y desde marzo de 2019 ese monto ascendió a \$ 2644. Si bien tuvo un incremento de 45,59% —otorgado mediante decreto presidencial 186/19— igualmente fue afectado por el incremento de precios en alimentos de primera necesidad que rondó, en el mismo periodo, el 64%.

Ramiro Castiñeira refiere, en un estudio presentado por la consultora Econométrica en marzo del 2019, que *“aun esperando una inflación del 32,7% para 2019, el poder de compra anual de la AUH será similar al alcanzando durante el 2015”* (2019:3). En el mismo informe el economista reconoce que solo para 2019 la inflación podría superar el 50%, todo un record, en tanto la última vez que se alcanzó ese porcentaje fue en 1991 (Castiñeira, 2019).

En segundo lugar, examinaremos la reducción presupuestaria implementada por el gobierno actual, que afecta áreas prioritarias vinculadas con la niñez, y que se enraíza en las estrategias generales de distribución secundaria indirecta de los ingresos -uno de los objetivos principales del ajuste fiscal-. Según el INDEC (2019) la inflación medida para el año 2018, fue de 47,6% y lo sucedido durante los primeros meses del 2019, hace prever que la pauta inflacionaria estimada —34,8%— en el presupuesto 2019 quedará lejos de la inflación real que, como indicábamos, algunas consultoras ubican arriba del 50% (Castiñeira, 2019; IDEP, 2019). En este devastador contexto macroeconómico, el ajuste fiscal producido entre 2017 y 2019 es de \$653.587 millones, la reducción en las cuentas fiscales representa entonces el 13,7%⁵ (IDEP, 2019).

A modo de ejemplo y a los fines de considerar las adversas implicancias que la reducción presupuestaria representa para las infancias del país, se reproducen aquí las áreas que, según el informe de IDEP, contempla el ajuste: *“las partidas del gasto social que más se reducen son: Vivienda y Urbanismo (-70%); Agua Potable y Alcantarillado (-49%), Trabajo (-7%), Ciencia y Técnica (-31%); Educación y Cultura (-27,5%) y Salud (-16,6%)”* (2019:3). Dos casos emblemáticos lo constituyen el Programa de Atención a la Madre y el Niño⁶, destinado a la atención de la primera infancia, que tuvo una disminución presupuestaria del 80% entre 2018 y 2019, y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que tuvo primero un recorte en el presupuesto 17,3% y luego un segundo recorte, esta vez vía decreto del Jefe de Gabinete de Ministros del 11 de Enero del 2019, que alcanzó los 900 millones de pesos (Decisión Administrativa 12/2019). Para concluir con este punto, vale destacar que los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud fueron fusionados en setiembre del 2018, y que la decisión, según consta en el Boletín oficial estuvo fundamentada en *“Que en esta instancia resulta pertinente*

⁵ Según datos de IDEP el recorte fiscal de 2018 fue de \$82.710 millones y \$570.876 millones en el 2019.

⁶ El Programa Atención de la Madre y el Niño tenía como objetivo principal reducir la morbilidad materna e infantil. En el marco de este programa se creó el Plan Nacer.

efectuar un reordenamiento estratégico que permita concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria” (Decreto 801/2018).

A continuación, y por último, desarrollaremos brevemente algunas cuestiones relativas a la sub-ejecución presupuestaria, tercer pilar en el que se sostiene la actual reconfiguración programática del “gasto social”. La sub-ejecución permite básicamente reasignar partidas, es decir, lo que no se usa en un área, se asigna a otra. Nos interesa en este caso, dar cuenta de las reasignaciones que se hacen por decreto, modificando lo ya establecido en el presupuesto. No pretendemos analizar las ejecuciones presupuestarias, sino mencionar que, además de reducciones en los presupuestos anuales, se produjeron modificaciones en las asignaciones, generalmente en detrimento de las infancias pobres.

Durante el año 2018, la sub-ejecución presupuestaria significó aproximadamente el 15,6% del presupuesto asignado por el Congreso de la Nación, lo que sería equivalente a 30 mil millones de pesos; si desagregamos el dato podemos ver un impacto directo en las infancias ya que esa sub-ejecución correspondió: a Ministerio de Educación, 22,4%; a Promoción y Asistencia Social, 23,5%; a Salud, 17,8% (OPP, 2018). Si miramos lo ocurrido en el año 2017, la situación fue similar:

“una sub-ejecución en el área de salud para el programa de salud infantil del 19,3%, otro caso emblemático es la construcción de jardines de infantes con una sub-ejecución del 29% y una sub-ejecución del 68% en el programa “Fortalecimiento del equipamiento Educativo” (OPP, 2017:12)

Breves referencias teóricas sobre el neoliberalismo y su expresión en la coyuntura actual

En este apartado intentaremos acercarnos a ideas que posibiliten la comprensión del fenómeno - y en especial a comprender su magnitud- a partir de una mirada interseccionada entre la contextualización histórica —social, política y económica— del proceso neoliberal actual y su definición teórica.

Es indudable que nos encontramos inmersos en una etapa de neoliberalismo palmario, que como tal, considera a la pobreza un *“fenómeno natural, que resume la imposibilidad de alcanzar una etapa más evolutiva de una parte de la sociedad”* (Czarnecki 2013:181). Se presume por tanto una incidencia leve del Estado ya que la regulación excesiva o inadecuada puede provocar el crecimiento de la pobreza; a su vez, y siguiendo a uno de los principales referentes del pensamiento neoliberal, Milton Freedman, se destacan dos principios del comportamiento humano que hay que preservar: *“la competencia, que generalmente mejora los resultados para los consumidores en todos los ámbitos de la vida, y la convicción de que los individuos saben mejor sobre sus necesidades e intereses que el gobierno oficial”* (citado por Czarnecki, 2013:1 85).

Esta etapa del capitalismo ha sido denominada por algunos autores como neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017); otras/os, en cambio la definieron llanamente como la financiarización de la economía. Los primeros caracterizan este ciclo como un modelo económico, social y geopolítico que tiene características específicas y distintivas respecto de los

momentos anteriores, como los '70 y los '90, en que la financiarización resulta un elemento constitutivo y opera como práctica de control social. Las/os segundos, si bien no prescinden de considerar al neoliberalismo como una teoría económica, priorizan la base ideológica que esencialmente sostiene y consolida el desarrollo de su proyecto societal.

Dentro de estas/s últimas/os, encontramos quienes sostienen que el neoliberalismo es un conjunto diverso de prácticas y estrategias de origen variado, muchas veces contradictorio, y lo caracterizan como mutante. En este sentido Gago (2017) propone ampliar su definición:

“si decimos que el neoliberalismo son las políticas de privatización, desregulación y flexibilización, tipo años 90, estamos con una foto estática, vieja y, sobre todo, que nos queda chica. Esa foto nos habla de políticas que derraman hacia abajo, de centros malignos de donde emana el poder o de doctrinas del shock. Sin embargo, el neoliberalismo -como política activa de creación de instituciones, lazo social y subjetividad bajo el modelo de la empresa- ha conseguido instalarse más bien de un modo muy dinámico y multiforme, tanto “por arriba” como “por abajo...” el neoliberalismo muta y sobrevive “por arriba” y “por abajo”. (p.23)

Por otro lado, Susana Murillo (2018) señala:

“el neoliberalismo es una larga y profunda mutación en la forma social capitalista que intenta articular dimensiones complementarias: recolonizar diversas zonas del planeta, interviniendo en cada región según sus peculiaridades históricas y sociales, tratando de someter a la vez a la fuerza de trabajo e intentado apropiarse de los bienes comunes de la naturaleza.” (p. 394)

En ambos casos los análisis están más centrados en los efectos cognitivos y éticos, en la subjetividad individual y colectiva. En el primer caso se hace referencia a las resistencias, a la expropiación del protagonismo de los movimientos populares por parte de los gobiernos, a los modos que asume la resistencia y a los emergentes de esta “interpenetración”. Por su parte, Murillo se adentra no solo en la administración de subjetividades en el neoliberalismo, sino también en los intentos de modificar las funciones del Estado “en tanto conjunto de dispositivos facilitadores de los negocios internacionales centrados en el lucro.” (2018:393)

“El giro actual aparenta retornar a la tendencia de un Estado instrumentalizado, tal como lo fue durante el menemismo, pero con características novedosas, que al decir de García Delgado y Gradin parecen ser delineadas directamente por las elites económicas locales y extra-regionales y que el macrismo pretende garantizarle al poder económico de la Argentina el aumento sustancial y sostenido de su renta, a través de un proceso de transferencia de ingresos regulado por el Estado nacional” (Miguez, 2016:118)

El neoliberalismo se propone, así, como la racionalidad actual del capitalismo en su versión más instrumentalizada, en un contexto de crisis económica mundial en el que fracciones de las clases

dominantes tejieron alianzas para modificar las condiciones de concentración del capital y erosionar las bases de consenso afianzadas en gobiernos progresistas.

A modo de cierre: la niñez disputada en las cifras pero invisible en el marco de la reconfiguración estatal

Los sistemas de medición ofrecen generalmente una visión descriptiva del fenómeno que intentan medir, en la que pareciera desenfocarse la complejidad que la conforma y sostiene como tal. En el caso de este artículo, aún a riesgo de exponer un panorama estático y recortado desde el número, intentamos recrear un cuadro en el que se hiciera visible el contorno de la producción de una cotidianeidad de la niñez inmersa en la privación y en la sobrevivencia.

La lectura de los datos respecto del período analizado no solo no arroja señales de alivio, sino que muestra un deterioro franco en la calidad de vida de la niñez. El registro de los datos muestra que uno de cada dos niños es pobre y esta razón se eleva si la medición que se utiliza no es por ingresos sino multidimensional; expresa además, que la pobreza infantil es más frecuente cuando las/os referentes adultas/os están desocupadas/os o tienen empleos informales y cuando son hogares monoparentales, particularmente si se trata de jefas de hogar, dado que es mayor la desocupación femenina; que también es más elevada en aquellos hogares que no reciben transferencias monetarias estatales y esto es así tanto si se mide por pobreza monetaria como por multidimensional; que es sumamente relevante el vínculo entre vulnerabilidad y cantidad de hijas/os por hogar, considerándose que los hogares con niñas/os menores de 18 años exhiben tasas de pobreza 16 puntos mayores que aquellos que no los tienen.

Durante 2018, la sub-ejecución presupuestaria alcanzó aproximadamente el 15,6% del presupuesto asignado por el Congreso, un equivalente a 30 mil millones de pesos que, desagregado muestra un impacto directo en las infancias. A ello se suma un modelo de intervención estatal que retóricamente muestra su interés por la pobreza y la niñez, pero que en sus aspectos técnicos opera con mínimos niveles de bienestar, que pareciera, le permiten modificar el presupuesto —mediante la reducción o la sub-ejecución— y redestinar partidas antes asignadas a áreas prioritarias vinculadas con la niñez.

Los recortes presupuestarios realizados para el año 2019 impactan a su vez directamente en el bienestar de las niñas y niños, no solamente por la situación económico-laboral de los referentes adultos, sino por la disminución de los presupuestos en infraestructura y programas de alto impacto en la cobertura alimentaria, de educación y salud que debieran atenderlos y protegerlos —claro ejemplo de que uno de los objetivos principales del ajuste fiscal radica en la disminución de las estrategias generales de distribución secundaria de los ingresos—.

Así, a las medidas macro-económicas llevadas adelante por el gobierno nacional, en un contexto globalizado, con financiarización de la actividad económica y en desmedro de la producción y por tanto del empleo, se le suman las consecuencias del recorte presupuestario profundizado por el endeudamiento externo, extremo, brutal y acelerado, que a mediados de 2018 ascendió a 77,4% del PBI, según la cifra aportada por CEPAL (2019).

Si bien se trata de una lectura condensada, expone el acelerado deterioro en las condiciones de vida de la población, particularmente de las niñas, niños y adolescentes, en el marco de un gobierno de corte neoliberal que se construye como parte de un Estado alterado en sus funciones y errático en su planificación que, junto a un mercado predatorio del cual forma parte, intentan mercantilizar hasta los sueños.

Para complementar la descripción con el análisis, nos propusimos interpretar el significado de estos datos en términos reales, prefigurando el impacto que el nuevo plan de ajuste tendrá no solo en términos de pobreza multidimensional sino también en la profundización de la desigualdad en el acceso a bienes y servicios y a las consecuencias previsibles que dejará en la vida cotidiana de la población. Entendemos que, en las medidas económicas adoptadas, como muestra el análisis de Czarnecki (2013), subyace una concepción neoliberal de la pobreza que se expresa como contracara de la economía; en palabras de Verónica Soto Pimentel “*concepción desde la que intentan normalizar la desigualdad*” (2017:175).

Observamos hoy —todavía desconcertadas/os—, la aplicación de viejas recetas y medidas económicas de larga data, promovidas por el gobierno y respaldada por los organismos internacionales, junto a otras de carácter más innovador, pero igualmente reguladoras de la operatoria rentista. La apertura indiscriminada de importaciones, las exportaciones limitadas, la desinversión, una extrema reducción del mercado interno, la primarización de la economía, la fuga de capitales y el reinado del capital financiero han acentuado los problemas.

La aplicación del modelo y cada una de las medidas implementadas han sido precedidas y acompañadas por los grandes medios de comunicación. Para los medios de información, o de “*manipulación*” como los llamaba Guatari (1992), vivir en la calle resulta una “tendencia con beneficios”, buscar el sustento en la basura es un “folklore” y “con menos luz, contemplamos mejor las estrellas.”

Absurdamente, se nos presenta una racionalidad estatal ajena a la complejidad de lo social, sobre la que se opera esencialmente desde el disciplinamiento, el control y la represión. El modelo que se despliega no es ya sobre individuos sino sobre clases enteras de sujetos, a los que confina a espacios cada vez más empobrecidos o intenta tornarlos invisibles —y son las estadísticas, las que empecinadamente, lo desmienten—.

Entendemos que reflexionar en estos términos nos permitirá adentrarnos en un nivel de análisis de la cuestión social —tema central de la investigación— que, si bien excede el objetivo de este artículo nos estimula a seguir deliberando y recapitulando en torno a las características “*mutantes*” del modelo actual que lo perpetúan como sistema de opresión. En palabras de Harvey, una estrategia de acumulación con “*una persistencia de prácticas depredadoras*”, que concluyen en el concepto de “*acumulación por desposesión*”. (2005: 111)

Bibliografía

Bonfiglio Juan Ignacio, Vera Julieta, Salvia Agustín (coord.) (2018): *Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)*. Documento estadístico 2/0218. 1ra edición. C.A.B.A. Educa.

Castiñeira, Ramiro (2019): Asignación Universal por Hijo (AUH) 2013-2019, *Econométrica, economic research & forecasts* Archivo digital, recuperado de: <https://www.econometrica.com.ar/attachments/article/359/Econom%C3%A9trica%20-%20Informe%20Especial%20-%20AUH%20-%20Marzo%202019.pdf> Fecha de consulta 03/04/19.

CEPAL (2019) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44326/141/S1801219_es.pdf. Fecha de consulta: 3/07/19.

Czarnecki, Lukasz (2013): La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal: ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México? *Frontera norte* [online]. Vol.25, n.49 [citado 2019-03-18], pp.179-191. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100008&Ing=es&nrm=iso > ISSN 2594-0260. Fecha de consulta 33/04/19

Díaz Langou, Gala; Caro Sachetti, Florencia; Karczmarczyk, Matilde (2018): Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 205*. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/08/DPP-205-14.8.pdf>. Fecha de consulta 14/04/19.

Gago, Verónica (2017): La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular. Ed. Traficantes de sueños. Mapas. Madrid.

García Delgado, Daniel; Gradín, Agustina (2017) (Comp): Documento de trabajo N° 5: *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Flacso Argentina, Buenos Aires. Recuperado de <http://flacso.org.ar/publicaciones/el-neoliberalismo-tardio-teoria-y-praxis/>. Fecha de consulta: 03/03/2019.

Guatari, Félix (1992). Para una refundación de las prácticas sociales. *El Sudamericano* 29/11/2011. Traducción de Carolina Díaz. Recuperado de <https://elsudamericano.wordpress.com/2011/11/29/para-una-refundacion-de-las-practicas-sociales/>

Guinle Etchebarren, Florencia (2009). La infantilización de la pobreza en el Uruguay y el ENIA 2010- 2030: ¿un cambio en el sistema de protección social hacia la infancia? Tesis de licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Uruguay.

Harvey, David (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register* 2004. CLACSO, Buenos Aires. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>. Fecha de consulta: 5/02/19.

IDEP (Instituto de Estudios sobre Estado y Participación) (2019). Análisis del proyecto de presupuesto 2019. Crisis de la deuda pública, profundización del ajuste y desigualdad. Un presupuesto a la medida del FMI. Recuperado de: http://149.56.218.254/eltrabajadorelestado/administrator/my_documents/my_files/PRESUPUESTO%20NACIONAL%202019%20-%20VERSION%2004102018%20 5 .pdf Fecha de consulta 3/03/19

Miguez, María Cecilia (2016). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? Revista *Estado y Políticas Públicas* N° 8. Mayo-Septiembre 2017. Pp. 103-120. Flacso, Buenos Aires.

Murillo, Susana (2018) Neoliberalismo: Estado y procesos de subjetivación. *Revista de la Carrera de Sociología* vol. 8 núm. 8 2018, 392 – 426. ISSN 1853-6484. Instituto de investigación Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Naciones Unidas (2015) Objetivos de desarrollo sostenible 2015-2030. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>. Fecha de consulta: 3/07/19.

OPP (Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda) (2017). Ejecución presupuestaria. Disponible en <http://eppa.com.ar/wp-content/uploads/2017/10/Infograf%C3%ADa-Ejecuci%C3%B3n-Presupuestaria.pdf> Fecha de consulta 23/04/19.

----- (2018). Ejecución presupuestaria. Disponible en <https://laciudadavellaneda.com.ar/gobierno-subejecuto-mas-30-000-000-000-salud-educacion-ciencia-2018> Fecha de consulta 23/04/19.

Paz, Jorge; Beccaria, Luis; Born, Diego; Minujin, Alberto; Waisgrais, Sebastián y Fernández, Ana (2018). Pobreza monetaria y privaciones no monetarias en Argentina. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Buenos Aires.

Soto Pimentel, Verónica (2017) La “pesada herencia”, inversión y normalización Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total, en García Delgado, Daniel, Gradin, Agustina (2017) (Comp.) Documento de trabajo N° 5: *el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Flacso, Buenos Aires. Recuperado de <http://flacso.org.ar/publicaciones/el-neoliberalismo-tardio-teoria-y-praxis/>. Fecha de consulta: 03/03/2019.

Tuñón, Ianina (coord.) (2018). Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010- 2017). Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. EDSA Serie Agenda para la Equidad (2017-2025), boletín n° 1. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/diferentes-representaciones-pobreza-infantil.pdf>. Fecha de consulta 03/09/18.

Documentos consultados

Decisión Administrativa 12/2019 (2019): Boletín oficial. Presupuesto. DA-2019-12-APN-JGM - Ley N° 27.467 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019.

Distributivo. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/199972/20190111>. Fecha de consulta 14/04/19.

Decreto 801/2018. (2018): Boletín oficial. Ley de ministerios. Modificación. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/190818/20180905>. Fecha de consulta 14/04/19.

Decreto 186/2019. Secretaría Legal y técnica. Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/203136/20190313>. Fecha de consulta 14/04/19.

Ley 26 061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>. Fecha de consulta 03/03/19.

Cita recomendada

Silvana Garello, Tamara Hidalgo, Jeremías Pérez Rabasa y Susana Yacobazzo (2019): «Niñez, entornos empobrecidos y condiciones de vida. Mediciones y sentidos en disputa» [artículo en línea]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 3, Nro. 5. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 93-109 [Fecha de consulta: dd/mm/aa]. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/26128>
ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre las/os autoras/es

Silvana Garello

Argentina. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Lanús (provincia de Buenos Aires). Directora del proyecto de investigación 33A288, acreditado por el Programa de Incentivos a docentes investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, en el que se inscribe la presente publicación. Correo electrónico: silvanagarello@yahoo.com.ar

Tamara Hidalgo

Argentina. Docente de la Universidad Nacional de Lanús (provincia de Buenos Aires). Auxiliar de investigación del proyecto 33A288, acreditado por el Programa de Incentivos a docentes investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, en el que se inscribe la presente publicación. Correo electrónico: hidalgotamaras@yahoo.com.ar

Jeremías Pérez Rabasa

Argentino. Becario Conicet, radicado en la Universidad Nacional de Lanús, adscripto al proyecto de investigación 33A288, acreditado por el Programa de Incentivos a docentes investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, en el que se inscribe la presente publicación. Correo electrónico: jperezrabasa@gmail.com

Susana Yacobazzo

Argentina naturalizada. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Lanús (Provincia de Buenos Aires). Codirectora del proyecto de investigación 33A288, acreditado por el Programa de Incentivos a docentes investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, en el que se inscribe la presente publicación. Correo electrónico: yaco2013@yahoo.com.ar