





la cuestión social



CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD,
POBREZA Y DESARROLLO EN LA
ARGENTINA DEL SIGLO XXI

compiladores

ALBERTO D. CIMADAMORE, JORGE PAZ,
LAURA PAUTASSI Y FORTUNATO MALLIMACI

por

ALBERTO D. CIMADAMORE ♦ JORGE PAZ ♦ LAURA
PAUTASSI ♦ FORTUNATO MALLIMACI ♦ AGUSTÍN SALVIA
♦ JUAN BONFIGLIO ♦ JULIETA VERA ♦ FERNANDO
LONGHI ♦ SOLEDAD A. PÉREZ ♦ MABEL MANZANAL
♦ FERNANDO GONZÁLEZ ♦ ALBERTO MINUJÍN
♦ DIEGO BORN ♦ LUIS BECCARIA ♦ ROXANA MAURIZIO
♦ MARIANA L. GONZÁLEZ ♦ GIUSEPPE MANUEL MESSINA
♦ FACUNDO BARRERA INSUA ♦ GABRIELA ADRIANA SALA
♦ CARLA ARÉVALO ♦ JUAN CRUZ ESQUIVEL
♦ ANA PAULA DI GIOVAMBATTIST ♦ DELFINA ROSSI



siglo xxi editores

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, CIUDAD DE MÉXICO

www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA

www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos editorial

LEPANT 241-243, 08013, BARCELONA, ESPAÑA

www.anthropos-editorial.com

Catalogación en la publicación

NOMBRES: Cimdamore, Alberto D., autor, compilador | Paz, Jorge, autor, compilador | Pautassi, Laura, autor, compilador | Mallimaci, Fortunato, autor, compilador | Salvia, Agustín, autor | Bonfiglio, Juan, autor | Vera, Julieta, autor | Longhi, Fernando, autor | Pérez, Soledad A., autor | Manzanal, Mabel, autor | González, Fernando, autor | Minujín, Alberto, autor | Born, Diego, autor | Beccaria, Luis, autor | Maurizio, Roxana, autor | González, Mariana L., autor | Messina, Giuseppe Manuel, autor | Barrera Insua, Facundo, autor | Adriana Sala, Gabriela, autor | Arévalo, Carla, autor | Cruz Esquivel, Juan, autor | Giovambattist, Ana Paula Di, autor | Rossi, Delfina, autor

TÍTULO: *Ciencia de la sustentabilidad, pobreza y desarrollo en la Argentina del siglo XXI* / compiladores, Alberto D. Cimdamore, Jorge Paz, Laura Pautassi y Fortunato Mallimaci ; por Alberto D. Cimdamore [y otros 22 autores]

DESCRIPCIÓN: Primera edición. | Ciudad de México : Siglo XXI Editores : Corporate Research Programme on Poverty, 2020. | Colección: La cuestión social

IDENTIFICADORES: ISBN 978-607-03-1099-7

TEMAS: Pobreza – América Latina | Pobreza – Política gubernamental – América Latina | Desarrollo sustentable – Política gubernamental – América Latina

CLASIFICACIÓN: LCC HC130.P6 C55 | DDC 339.46098

Instituciones participantes en esta serie:



Comité Académico:

Enrique Valencia Lomelí (coordinador)

Carlos Eduardo Barba Solano

Alberto Daniel Cimdamore

Rolando Cordera Campos

Mario Luis Fuentes Alcalá

Gerardo Ordóñez Barba

primera edición, 2020

© siglo xxi editores, s. a de c. v.

isbn 978-607-03-1099-7

derechos reservados conforme a la ley.

prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio.

PREFACIO

ALBERTO D. CIMADAMORE, JORGE PAZ,
LAURA PAUTASSI Y FORTUNATO MALLIMACI

Estamos viviendo tiempos extraordinarios. La pandemia del COVID-19 y su impacto global no fueron siquiera imaginados por las/os autores, compiladores, evaluadores anónimos del manuscrito ni por el consejo editorial de “La Cuestión Social” de Siglo XXI Editores. Este prefacio es, entonces, una forma de reaccionar frente a los dramáticos sucesos que están ocurriendo en estos momentos en nuestras sociedades desde que finalizamos el manuscrito, así como ofrecer una primera reflexión acerca de los cambios que impactan en la economía política del desarrollo en general y los temas que trata este libro en particular.

La convocatoria inicial para participar en la elaboración del libro invitaba a sumar aportes interdisciplinarios que permitieran comprender la complejidad de los principales temas de la agenda internacional y nacional respecto a la dimensión social de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tal ejercicio se realizó con los datos de una realidad prepandémica. Los indicadores de pobreza, desigualdad y desempleo –por mencionar problemáticas que ocupan un lugar privilegiado en los diversos capítulos de este libro– ya eran preocupantes en 2019 y mostraban las dificultades que enfrentan las sociedades y los tomadores de decisiones para alcanzar los objetivos y metas comprometidas. Los datos preliminares que ofrece nuestra realidad en mayo de 2020 muestran que los indicadores de tales problemáticas se dispararon y la situación que toca enfrentar es mucho más grave que en el mundo prepandémico.

No sólo la realidad cambió a partir de la pandemia. Las teorías, ideas y perspectivas respecto al papel de los mercados y los Estados en sociedades en crisis y procesos de cambio se han alterado notablemente, lo cual muestra que muchas de

las interpretaciones que han moldeado las políticas dominantes en los últimos decenios resultan inefectivas, limitadas o inútiles –según el caso– para enfrentar las emergencias de la pandemia. Estas limitaciones fueron observadas frente a otras situaciones catastróficas, como el cambio climático, la pobreza extrema y crónica, la informalidad laboral y las múltiples formas de violencia, en particular la violencia de género, que persisten con marcados matices en todo en el mundo y se observan en el sur global desde donde nos paramos. La pandemia las pone ahora al desnudo y no se pueden ignorar.

Un propósito explícito cuando convocamos a esta obra fue avanzar en la construcción de puentes que vincularan el conocimiento científico con las políticas transformadoras hacia la sostenibilidad social y ambiental. Este emprendimiento es quizá hoy más necesario, pues no basta con observar y recalcar los datos, también se requieren nuevos enfoques teóricos que den cuenta de la nueva complejidad. Los lectores podrán apreciar, a medida que avancen en los capítulos de la obra, la magnitud del puente a construir, así como los desafíos que nuestras formaciones disciplinarias y profesionales presentan al desarrollo de un nuevo tipo de ciencia que tenga como eje central a la sostenibilidad y la solución de los problemas urgentes de nuestro tiempo.

Argentina y el mundo se encuentran en una encrucijada en la que se debe tomar una decisión que condicionará de manera decisiva el futuro de la humanidad: continuar en una dirección que, con altibajos, lleva a la exclusión y vulnerabilidad de gran parte de la población y al enriquecimiento de muy pocos, en el contexto de una creciente e insostenible degradación del medioambiente, o enfrentar los enormes desafíos que implica avanzar en otra dirección, cuyo destino sea profundizar la democracia y participación desde un desarrollo sostenible. La pandemia del COVID-19, al sumarse a las problemáticas examinadas en el libro, conforma una nueva realidad que muestra con crudeza que no es posible seguir las trayectorias que transitamos sin analizar las gravísimas consecuencias para nuestro presente y futuro.

Existe un sólido consenso científico en que el sistema ecológico en el cual se basan las sociedades humanas, y que también soporta la vida de otras especies, se encuentra en gran peligro. Este libro exhibe, además, que nuestras sociedades continúan reproduciendo condiciones sociales que mantienen niveles inaceptables de pobreza, a pesar de contar con recursos suficientes para erradicar esta problemática que mina la justicia social y los procesos democráticos por doquier, que presenta efectos diferenciados en términos de género y diversidades.

En este contexto, los ODS son parte de un imprescindible proceso de transformación de los modos de producción, consumo y distribución hacia sociedades sustentables económica, social y ambientalmente. En tal sentido, el libro argumenta a favor de un nuevo tipo de ciencia que sea a la vez innovadora y transgresora. Promueve que este nuevo tipo de conocimiento vaya más allá de la ciencia positiva, con el fin de que internalice la normatividad que señala el camino hacia la creación de sociedades sostenibles y equitativas.

La construcción de la nueva ciencia de la sostenibilidad (cs) abraza la incorporación de los usuarios de la ciencia (tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etc.) en el proceso de diseño y producción científica; de esta manera, establece las bases para la coproducción del conocimiento que potencia el impacto de la ciencia en la realidad social. La indispensable cooperación transdisciplinaria entre científicos sociales y naturales, que se requiere para lidiar con una agenda de desarrollo marcada por el sentido de urgencia que expresan los ODS, constituye un elemento que convierte a la cs en un instrumento necesario –aunque no suficiente– para alcanzar la sostenibilidad promovida por la Agenda 2030.

Éste es un proceso transformativo que se ha puesto en alguna medida en marcha en Argentina, donde se registra un movimiento incipiente hacia la cs, como se puede observar en la iniciativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) de estimular la creación de Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP). Esta iniciativa se

diseño para favorecer los nexos entre ciencia y políticas transformativas. Dichas redes son presentadas por el Conicet como instrumentos para abordar problemas complejos y significativos para el desarrollo sostenible, así como afrontar situaciones de riesgo o amenazas que enfrenta la sociedad argentina.

Tanto el libro como las RIOSP constituyen aportes para los debates y la resolución de los problemas que la situación actual demanda con urgencia. Si bien el libro pone el foco en Argentina, lo hace en diálogo con la situación de América Latina, donde la pandemia alejará las posibilidades de alcanzar los ODS que aquí abordamos en profundidad. La emergencia hará necesarias políticas que amplíen y restituyan derechos y nuevos servicios públicos en magnitudes muy superiores a las observadas hasta ahora. La revisión de los marcos teóricos, ideológicos y normativos planteará –como se hace a lo largo de esta obra– la necesidad y deseabilidad de promover una renovada institucionalidad pública con base en derechos que garanticen y efectivicen la igualdad formal y material para todas las personas. Tal es, a nuestro juicio, la piedra basal de una sociedad que avance en democracia por el camino de la sustentabilidad económica, social y ambiental.

Así, el reto es prosperar en la comprensión de la complejidad del desafío transformador de la Agenda 2030 y los ODS. Dicha comprensión es un paso necesario para apoyar a los agentes del cambio estructural que requiere la reformulación del modelo de desarrollo propuesto por esta iniciativa global. Ojalá que este aporte contribuya en esta dirección.

El prefacio se articula y complementa con el primer capítulo, el cual no sólo ubica en tiempo y espacio tanto la evidencia empírica como su discusión crítica, sino que también ofrece una visión panorámica de los aportes que realizan las contribuciones de la obra. Invitamos entonces a las/os lectoras a acercarse críticamente a las problemáticas que plantea la obra, de tal manera que entre todos construyamos una nueva normalidad donde la sostenibilidad sea una característica esencial de los sistemas sociales y ambientales.

AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin la ayuda que el Comparative Research Programme on Poverty (CROP) del Consejo Internacional de Ciencias (ISC) y la Universidad de Bergen (UiB) han brindado al proyecto de cooperación internacional llevado adelante con el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. El personal y los directivos de ambas instituciones han apoyado cada uno de los pasos que culminaron en la publicación de este libro.

Un especial agradecimiento es para Patricia Brousse, quien con un gran profesionalismo asistió a la coordinación del libro en el armado del manuscrito final. Carla Arévalo hizo lo propio en una primera instancia y, por tal razón, también agradecemos su contribución.

Especial reconocimiento va para las/os evaluadores anónimos que examinaron el manuscrito con un alto nivel de detalle y crítica constructiva que reivindica las mejores tradiciones de la academia. Gracias a sus comentarios y sugerencias, esta obra pudo ser mejorada, lo que contribuyó a un proceso de construcción colectiva del pensamiento crítico que comenzó con las múltiples revisiones de pares (que se realizaron antes, durante y después el seminario que dio origen al libro), por las cuales transitaron cada uno de los capítulos de esta obra. Gracias también a todas/os los autores que reaccionaron con profesionalismo y compromiso a todas esas instancias, así como a la coordinación de la serie “La cuestión social” de Siglo XXI Editores y a las prestigiosas universidades de México que llevan adelante tal iniciativa.



PARTE I: CIENCIA Y OBJETIVOS
DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI



1. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI. UNA INTRODUCCIÓN DESDE ARGENTINA

ALBERTO D. CIMADAMORE, JORGE PAZ,
LAURA PAUTASSI Y FORTUNATO MALLIMACI

INTRODUCCIÓN

Argentina y el mundo se encuentran en una encrucijada en la que se debe tomar una decisión crucial para el futuro de la humanidad: continuar en una dirección que, con altibajos, lleva a la exclusión social y pobreza de gran parte de la población en el contexto de una creciente e insostenible degradación del medioambiente, o enfrentar los enormes desafíos que implica avanzar en otra dirección, cuyo destino sea el desarrollo sostenible.¹

Existe un sólido consenso científico en que el sistema ecológico en el cual se basan las sociedades humanas, que también soporta la vida de otras especies, se encuentra en gran peligro (Millennium Ecosystem Assessment, 2005; UN Environment, 2019). Además, existe evidencia de que nuestras sociedades continúan reproduciendo condiciones sociales que mantienen niveles inaceptables de pobreza, a pesar de contar con recursos suficientes para erradicar esta problemática que mina la justicia social y los procesos democráticos por doquier (Cimadamore, 2016), que afecta también de manera diferenciada a grupos demográficos específicos como niñas, niños y adolescentes (NNA)

¹ La noción de desarrollo sostenible que se utiliza a lo largo de este trabajo abarca las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales del proceso de satisfacción de las necesidades de la presente y de futuras generaciones. En consecuencia, aquí el uso del concepto de desarrollo sostenible abarca el desarrollo sostenible, que normalmente se relaciona con la preservación de los recursos naturales y el ambiente.

y a las mujeres² (Bradshaw *et al.*, 2017; CEPAL, 2019a). Estas situaciones no son nuevas y han marcado la realidad internacional. Al menos desde los años setenta del siglo xx hubo sistemáticos llamados de atención para “no llevar al planeta hasta un punto que sea inhabitable” (Gorz, 1980: 4) y, desde hace más de 70 años, la comunidad internacional asignó como misión al Banco Mundial liberar al mundo de la pobreza (World Bank, 2006). Los resultados de la acción (o inacción) de la comunidad internacional están a la vista y este libro intenta ponerlos en la perspectiva de Argentina.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son quizá el marco general más articulado que recientemente ha presentado la comunidad internacional para dar respuesta a éstos y otros enormes desafíos que son visibles para quienes decidan ver la encrucijada que Argentina y el mundo enfrentan. La decisión de cambiar el rumbo que lleva a catástrofes ambientales y sociales es una invitación inexcusable a transformar las sociedades existentes en sí mismas y en su relación con la naturaleza. Las discriminaciones por razón de género e identidades sexuales, sumadas a las múltiples exclusiones que se observan en diversas sociedades (pueblos originarios, afrodescendientes, migrantes, etc.) han llevado a la definición de objetivos y metas concretas que buscan alcanzar el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género y la inclusión social de miles de millones de seres humanos. En definitiva, los ODS implican una transformación sustancial de los modos de producción, consumo y distribución. Si se quiere, implica avanzar hacia una nueva revolución industrial y social, la cual per-

² En 2017, la tasa de pobreza de NNA de hasta 14 años fue 19 puntos porcentuales más alta que la de las personas entre 35 y 44 años, y 31% más alta que la de las personas de 65 años y más, con diferenciales por sexo, etnia y zona de residencia, esto representó una tasa de pobreza rural 20 puntos porcentuales más que en las áreas urbanas (CEPAL, 2019a: 21). Asimismo, existe una mayor presencia relativa de mujeres en los hogares en condición de pobreza y, para toda la región, el índice de feminidad de la pobreza se mantuvo elevado y estable entre 2012 y 2017, al situarse en torno a 113 (CEPAL, 2019c: 120).

mita que nuestras sociedades sean sustentables económica, social y ecológicamente.

El libro es resultado de un trabajo colectivo que comenzó en 2017, cuyo propósito en el corto plazo es examinar las complejas interrelaciones entre pobreza, desigualdad, desarrollo y derechos sociales en el contexto de la ciencia de la sostenibilidad. La meta a largo plazo es promover una agenda de investigación que se relacione con estas temáticas, la cual incluya diversos actores sociales y tomadores de decisiones en el proceso de construcción del conocimiento relevante para transformar de manera positiva la realidad de Argentina y América Latina en el contexto de los ODS.

El seminario internacional “Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y desarrollo en el siglo XXI” reunió en Buenos Aires, a finales de 2017, a un grupo de investigadoras/es de varias disciplinas con el auspicio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet, Argentina), el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-Conicet), el programa Investigaciones Comparadas sobre Pobreza (CROP, UiB/ISC), la Universidad de Bergen (UiB, Noruega) y el Consejo Internacional de Ciencias (ISC, Francia). El Programa CEIL-CROP llevó adelante esta iniciativa como parte de una agenda de trabajo orientada a evaluar, de modo general, la factibilidad de alcanzar los ODS y, en particular, los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades).

La evolución de estas variables, cruciales para el desarrollo económico-social inclusivo, se abordaron críticamente a medida que, en paralelo, se gestaba un consenso respecto a la necesidad de avanzar en una perspectiva científica que transforme a la noción de sostenibilidad en el eje transversal que cruce la problemática del desarrollo con énfasis en la no discriminación y el respeto del conjunto de derechos humanos.

Esta obra marcha en el proceso de describir y comprender la complejidad de algunos de los principales temas de la agenda

internacional y nacional que tienen a los ODS como eje central. Pobreza y desigualdad ocupan un lugar privilegiado en los diversos capítulos de este libro, que fue concebido como un primer paso estratégico en la construcción de los puentes requeridos para vincular conocimiento, derechos humanos y políticas transformativas hacia la sostenibilidad social y ambiental. El foco está puesto en la Argentina contemporánea.

A medida que se avance en la lectura, se apreciará la magnitud del puente a construir, así como las limitaciones que nuestras formaciones disciplinarias y profesionales presentan al desarrollo de un nuevo tipo de ciencia que tenga como eje central a la sostenibilidad. Este primer capítulo representa el ingreso a una obra en construcción que progresa desde una noción de la ciencia de la sostenibilidad (CS) que pretende responder a los problemas urgentes de nuestro tiempo, hacia un mayor entendimiento de la problemática de la pobreza y la desigualdad en Argentina.

CIENCIA Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL HACIA LA SOSTENIBILIDAD

Ciencia y tecnología son construcciones sociales que requieren un contacto cercano con la sociedad que las contiene. Cuando esa realidad muestra datos de insostenibilidad social, económica, física o ambiental que son validados por la ciencia (IPCC, 2018; Millennium Ecosystem Assessment, 2005; UN Environment, 2019 WCED, 1987), la sociedad y sus instituciones deberían responder según la urgencia de la situación.

Las ciencias naturales y sociales, así como las humanidades, son instrumentos insustituibles para afrontar la urgencia y complejidad de la realidad a transformar. La sostenibilidad incorpora una visión de largo plazo en las relaciones sociales e internacionales y se expresa en una renovada noción de desarrollo como aquel que satisface las necesidades del presente sin

comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987).

De esta manera, el desarrollo sostenible se refiere a los múltiples procesos y construcciones tendientes a alcanzar un bienestar social a través de un equilibrio de largo plazo en las relaciones sociedad-naturaleza. Claro que, para producir los resultados esperados, entre muchas otras cosas se requiere de una ciencia que vaya más allá de la “normalidad” y disciplinariedad de los cánones favorecidos por las instituciones que la rigen.

En este libro se argumenta que la cs es este tipo de ciencia innovadora y transgresora, al aceptar, en primer lugar, la normatividad como un hecho inevitable en la estrategia para afrontar los desafíos del siglo XXI planteados en los ODS. Además, al incorporar a las/os usuarios de la ciencia (tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etc.) en el proceso de diseño y producción científica, se establecen las bases para la coproducción del conocimiento que potencia el impacto de la ciencia en la realidad social. La indispensable cooperación transdisciplinaria entre científicos sociales y naturales, que se requiere para lidiar con una agenda de desarrollo marcada por el sentido de urgencia que expresan los ODS, constituye otro elemento que convierte a la cs en un instrumento necesario –aunque no suficiente– para alcanzar la sostenibilidad promovida por la Agenda 2030 tanto en Argentina como en otras partes del mundo.

No obstante los argumentos vertidos en este libro acerca de la pertinencia y utilidad de la cs, éste es un tipo de ciencia que se conoce y aplica relativamente poco, tanto en América Latina como en el mundo. Este tipo de ciencia no sólo desafía el modo en el cual se produce normalmente la ciencia, sino que sus instituciones la resisten, según los casos, con distintas medidas. Además, en cuanto a tiempo y recursos, es una ciencia costosa, debido a la complejidad de su objeto de estudio (la sostenibilidad) y la forma de coproducir el conocimiento con las partes interesadas (*stakeholders*).

A pesar de ello, en Argentina se registra un movimiento incipiente hacia la CS, como se puede observar en la iniciativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) de estimular la creación de Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP). Esta iniciativa ha sido diseñada para responder a esa necesidad de favorecer los nexos entre ciencia y políticas transformativas, que son presentados por el Conicet como instrumentos para abordar problemas complejos y significativos para el desarrollo sostenible, así como afrontar situaciones de riesgo o amenazas que enfrenta la sociedad argentina. Desde la perspectiva de la principal institución de investigación científica del país, esta nueva forma de producción de conocimiento propone superar el modelo lineal de investigación científica, lo que aporta soluciones innovadoras, muchas veces originales, pero también adaptativas y de carácter inter o transdisciplinar.³

Esta iniciativa se encuadra en movimientos internacionales en tal dirección (UNESCO, 2017). Luego de casi 20 años del surgimiento de una perspectiva científica centrada en la sostenibilidad, los problemas que impulsaron su desarrollo continuaron agravándose (Kates *et al.*, 2001). Las razones que explican el notable crecimiento del conocimiento científico en materia de sostenibilidad y las limitaciones en políticas transformativas en tal dirección son variadas. El nexo entre ciencia y política es problemático, en especial cuando los intereses económicos y de poder tienen perspectivas que colisionan de frente con las conclusiones del trabajo académico.

La necesidad de transformaciones sustanciales en nuestras sociedades frente a la urgencia que plantean problemáticas complejas, como cambio climático, pobreza, desigualdad, discriminaciones por género, diversidades sexuales, etnia y riesgo ambiental, impulsan a las instituciones de la ciencia y del Estado a construir puentes para entender la complejidad de la

³ Para mayor información acerca de las RIOSP, véase <<https://proyectosinv.conicet.gov.ar/riosp/>>.

realidad que se necesita transformar y poder, así, actuar efectiva y eficazmente ante los múltiples e indivisibles objetivos que plantea la Agenda 2030.

El enfoque de derechos que adopta la Agenda 2030, en tanto estrategia metodológica que persigue un objetivo político, busca fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales y lejos está de definir un modelo único de desarrollo. Se propone establecer las interdependencias necesarias –de base normativa– para complementar dicha estrategia. Se basa en un marco de derechos (civiles, políticos y económicos, sociales y culturales) que posibilita desarrollar estrategias sostenibles que transformen las dinámicas arraigadas en la institucionalidad de los países de América Latina (ver Pautassi, en este volumen).

La propuesta en 2015 de Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, se inscribe en esa dirección y se complementa con otros mecanismos ya implementados que monitorean el cumplimiento de derechos. En concreto, el cumplimiento de cada pacto y tratado de Derechos Humanos, tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos (OEA), es vigilado por un comité que solicita a los Estados informes periódicos que rindan cuentas acerca de la implementación de los compromisos. En el caso de las Américas, se ha desarrollado una práctica pionera de medición de cumplimiento de derechos, que incluye indicadores de progreso y habilita un nuevo espectro para el abordaje de las responsabilidades estatales en relación con la pobreza, un tema central tanto en la Agenda 2030 como en este libro.

La integralidad e indivisibilidad de la estrategia de la Agenda 2030 para alcanzar la sostenibilidad plantea un desafío difícil de sortear para los tomadores de decisiones y las ciencias. Quizá una de las principales contribuciones de esta obra es mostrar las enormes dificultades que existen entre los miembros de la comunidad científica argentina para abordar los niveles de integralidad e indivisibilidad que exige la Agenda 2030 en general y los ODS en particular. Estas dificultades se observan también en la aproximación del gobierno nacional, al establecer el

listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de los ODS en Argentina (CNCPS, 2017b).

ARGENTINA DE CARA A LOS ODS

El libro, así como el seminario que le dio origen, se concentra en algunos de los temas centrales de los ODS en los cuales se focalizan las agendas de investigaciones de sus autoras/es, tales como pobreza y desigualdad. Al momento de escribir sus contribuciones, las agencias del gobierno argentino estaban avanzando en el proceso de adaptación y priorización de objetivos y metas que el país presentó en julio de 2017 en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas (CNCPS, 2017a) y plasmó en publicaciones posteriores (CNCPS, 2018).⁴

En este proceso de adaptación y priorización, el gobierno argentino traduce el objetivo de erradicar la pobreza (extrema) como “reducir, entre 2016 y 2030, a la mitad el porcentaje de personas viviendo debajo de la línea de indigencia”, que se mide de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC). Algo similar ocurre con otros ODS que se abordan a lo largo de este libro, como hambre cero (2), igualdad de género (5), trabajo decente y crecimiento económico (8), así como reducción de las desigualdades (10).

En este sentido, los siguientes capítulos apuntan a comprender, tanto en perspectiva histórica como analítica, las distintas dinámicas asociadas con las temáticas en sí, sin tratar de evaluar las mismas en relación con el proceso de adaptación y priorización oficial que se realizaba de manera paralela al desarrollo de sus investigaciones. De esta manera, la explicación de los orígenes del incremento observable de la pobreza y la desigualdad se ubica a mediados del decenio de los setenta y el fin del

⁴ Véase “Indicadores de seguimiento de las metas de los 17 ods de nivel I: Líneas de base, datos actualizados, metas intermedias y finales. Corte: Mayo 2018” (CNCPS, 2018, p. 239 y ss.).

ciclo de desarrollo inclusivo, del crecimiento industrial vía sustitución de importaciones, de la consolidación de derechos laborales y salarios dignos (la distribución de la riqueza entre asalariados y propietarios fue en 1974, como en 1954, la más igualitaria de la historia argentina) y de crecimiento de organizaciones sociales y sindicales.

Pobreza y desigualdad están íntimamente vinculadas tanto en la interpretación histórica como en los marcos analíticos de las contribuciones, también los casos de Argentina y de otros países de la región donde la transformación de los modelos de desarrollo tuvo lugar.

La desigualdad de ingresos en Argentina siguió un patrón similar al de otros países de América Latina (Gasparini y Cruces, 2010): aumento sistemático y monótono desde principios de los ochenta, que alcanzó el nivel más elevado a principios del presente siglo. A partir de allí se observa una fuerte caída que se ralentiza a fines de 2011 y retoma su fase ascendente hacia mediados del segundo decenio del siglo XXI (Amarante *et al.*, 2016; Lustig *et al.*, 2013). A pesar de la baja pronunciada de la desigualdad durante el primer decenio del presente siglo, no pudieron cerrarse las brechas profundas de ingresos laborales entre trabajadores formales e informales (Paz, 2017) ni entre grupos definidos por la edad y el género (Paz, 2019). Estas disparidades estructurales persisten y no se observan tendencias promisorias de las políticas públicas que prevean un cambio durante los próximos años.

La alta desigualdad, tan característica en los países de la región, hace que el crecimiento económico, cuando se produce, no actúe de manera eficaz y reduzca los niveles de pobreza monetaria imperantes. Se ha observado que en las fases contractivas del ciclo económico la pobreza aumenta de modo ostensible, sin embargo, en las fases expansivas, si bien se reduce, lo hace con poca efectividad. Si se observa la evolución de la pobreza desde 1980 en adelante, se destaca un fuerte aumento concomitante a la crisis de la deuda. A partir de los años noventa, la pobreza se redujo, pero sólo de manera lenta, para

situarse en 2004 en un nivel sustancialmente más elevado que el de 1980, aunque con un producto interno bruto mucho más elevado (Uthoff, 2006).

Los estudios acerca de la pobreza que intentaban dar cuenta de esta realidad se desarrollaron, en su gran mayoría, alrededor de dos ejes centrales: *i*] considerar a la pobreza a partir de la medición por ingresos monetarios y materiales que necesita una familia para subsistir o vivir con un mínimo indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo, y *ii*] aquellos que, desde diversos paradigmas teóricos (metodológicos y desde un enfoque de derechos) incorporaron numerosas dimensiones que tratan de abarcar la complejidad de las nociones contemporáneas de pobreza y sus relaciones con la desigualdad en los contextos sistémicos que la producen y reproducen (Salvia, 2017; Cimadamore, Mittelmark, Lie y Gwanzura, 2016). Este libro adopta una conceptualización de la pobreza que aporta a su multidimensionalidad y a sus variadas conexiones con otros fenómenos relacionados, como la desigualdad, en contextos históricamente condicionados.

Por su parte, organismos internacionales de asistencia crediticia (p. ej., el Banco Mundial) han expresado que sus estudios respecto a la pobreza y desigualdad tienen dos objetivos centrales: *a*] mejorar los datos, métodos y herramientas para el análisis de la pobreza y la desigualdad, y *b*] utilizar los datos y fuentes de datos existentes para comprender mejor los procesos económicos y sociales, determinar el alcance de la pobreza y la desigualdad, así como evaluar la efectividad de las políticas específicas en la reducción de la pobreza.⁵ Estas múltiples tensiones sobre la conceptualización y el alcance de la pobreza recorren la producción académica, la de los organismos internacionales, así como las burocracias asistenciales, respecto a cómo, cuándo, dónde y quiénes pueden y deben resolver esa problemática social. Los capítulos de este libro abordan dichos

⁵ Véase, por ejemplo, la página oficial del Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org/en/research/brief/poverty-inequality>>.

ejes y paradigmas, asimismo, reflejan la presencia de un debate actual en Argentina referido a la pobreza y las vías para su superación, donde confluyen amplios debates académicos, económicos, políticos e incluso mediáticos.

Al convertirse los niveles de pobreza en la medida del éxito que autoestableció el poder ejecutivo de Argentina (CNCPS, 2018: 8) para evaluar su gestión, se transforman en un eje fundamental de la política del país. Luego de las polémicas y reformas realizadas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, este organismo informó que la pobreza estaba afectando a finales de 2018 a 32% y la indigencia a 6.7% de la población urbana (INDEC, 2019) de un país que ha sido históricamente percibido –dentro y fuera de sus fronteras– como “rico”.

Por su parte, los datos de la desigualdad muestran una realidad que debe ser modificada para alcanzar las metas integrales e indivisibles de los ODS: el ingreso familiar promedio del 10% más rico de la población es 20 veces más elevado que el registrado para el 10% más pobre de la población. Ubicados en un contexto donde el resto de los indicadores económicos y sociales describen una situación particularmente desigual y de empobrecimiento del país, muestran rasgos estructurales e imprimen dramatismo a las condiciones de vida de un número creciente de personas. También muestran las dificultades para alcanzar los ODS en su versión original y en la adaptación realizada por el gobierno argentino.

Como se trata en esta obra, resulta valioso comparar los indicadores en relación con otros países de América Latina, en particular con países del Cono Sur, como se hizo en un reciente informe que se publicó en mayo de 2019 (Paz, 2019), el cual analiza los últimos datos que figuran en diversas fuentes y reportes internacionales, como las bases de datos del Maddison Project⁶ y la de CEPAL.⁷

⁶ <<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>>.

⁷ <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44525/1/S1900182_es.pdf>.

El análisis comparado de los datos encontrados indica que la pobreza de Argentina, si bien es alta, no es la más elevada de la región y no se sitúa lejos de los países que han logrado avances, como Brasil. El 19% de pobreza que calcula la CEPAL para Argentina con líneas de pobreza comparables está mucho más abajo que los valores de países con alta pobreza de la región, como Guatemala y Honduras, donde los niveles superan a 50% de su población. También está lejos del 35% del Estado Plurinacional de Bolivia, o del 44% de México. Sin embargo, hay otros países que tuvieron logros destacables, como Chile (11%) y Uruguay (3%). Este último está relativamente cerca de alcanzar el “fin de la pobreza” al que apunta el ods 1.

Los países de la región han transitado situaciones similares en dirección al cumplimiento del ods 1 durante los primeros 20 años del siglo XXI: *a)* una perceptible reducción que se logra en el primer decenio de este siglo, y *b)* un estancamiento de esa tendencia en los siguientes diez años. Todos los países de América Latina iniciaron el siglo XXI con niveles muy elevados de pobreza: Argentina con 50%; Brasil, 38%; Chile, 40% o Colombia, 54%, entre otros. Muchos países lograron reducir dicha incidencia a principios de 2010. A partir de ese año, las reducciones de la pobreza son prácticamente nulas, en algunos casos se registraron aumentos.

Como se mencionó, las excepciones a estas situaciones generales son Chile y Uruguay, países que lograron caídas sistemáticas y continuas durante los primeros 20 años del siglo XXI. Lo que distingue a Chile de Uruguay, así como de Argentina, es el fuerte crecimiento que experimentó desde 1974 a la fecha. Se trata de un crecimiento económico de más de 40 años a una tasa cercana a 3% por año. Si se toma el periodo completo, se aprecia que el crecimiento económico uruguayo (1.7%) no fue tan fuerte como el de Chile, que se situó en un nivel intermedio al de Argentina (1.3%).

En términos de pobreza, Uruguay tuvo logros más claros y contundentes que Chile. La tasa de pobreza en este país pasó de 21% al comienzo del primer decenio del siglo XXI, a 3%

hacia 2017, mientras que Chile lo hizo de 40 a 11%. Si bien ambos progresos son significativos, podría decirse que los 18 puntos de baja de Uruguay son más difíciles de lograr que los 28 puntos de Chile, porque se trata de un núcleo de pobreza crónica que requiere de acciones que trascienden al crecimiento económico puro.

La segunda conclusión que surge de la comparación es que el crecimiento tiene mucho para decir de la reducción de la pobreza en Chile, mientras que en Uruguay sólo es útil para explicar quizá la última fase de reducción, la del periodo más reciente.

La tercera conclusión tiene que ver con la desigualdad de ingresos. Argentina podría caracterizarse como un país de baja desigualdad en el contexto latinoamericano. Medido por el coeficiente de Gini –uno de los indicadores más usados para evaluar este fenómeno, donde menos proporción es más igualdad–, Argentina (39%) se encuentra muy por debajo de Brasil (54%) y Chile (45%) y en un nivel similar la de Uruguay (39%). En este caso existe coincidencia en la evolución observada durante el primer decenio del siglo XXI: una caída muy marcada durante sus primeros cinco años y un claro estancamiento durante el siguiente decenio.

La pobreza es fruto tanto de lo que sucede con el crecimiento como con la desigualdad, acumulación y distribución de ingresos y derechos, pero al mismo tiempo impacta de manera diferenciada, lo que afecta en mayor medida a niñas, niños y adolescentes (infantilización de la pobreza), como particularmente a las mujeres (feminización de la pobreza).⁸ Chile se distancia de Argentina y Uruguay, pero la caída de la desigualdad en Uruguay es muy marcada durante el primer decenio de este siglo, la que se liga al continuo crecimiento económico y distributivo, así como a la consolidación de derechos que persiste en el tiempo.

⁸ Este tema tiene diversas aristas y peculiaridades. Su discusión puede encontrarse en Bradshaw, Chant y Linneker (2017).

Por otra parte, según advierte la CEPAL en relación con el cumplimiento del ODS 1 y en el supuesto de que la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que crecen y se distribuyen los ingresos sean similares, se estima que con base en el promedio observado de 2008 a 2017, sólo diez países podrían reducir la pobreza extrema hasta 3%, mientras que 11 podrían reducir la pobreza a la mitad para 2030 (CEPAL 2019: 22).

Si se analizan las disparidades en relación con la inserción en el mercado de trabajo, se comprueba que en términos de género la brecha en Argentina es significativa, con escasas posibilidades de reversión en el corto plazo. De acuerdo con un estudio del Ministerio de Trabajo de la Nación (2017), la tasa de actividad de mujeres de 15 años y más, en Buenos Aires, alcanza a 58.6%, mientras que en Formosa llega a 30.3%, casi 20 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. El estudio destaca que la brecha de género, según los datos de la EPH, evidencia que la participación de los varones en el mercado de trabajo es más alta de manera homogénea en todo el país. El mismo estudio analiza la tasa de actividad de acuerdo con los niveles de ingreso, encontrándose que las mujeres que se ubican en el primer quintil cuentan con una tasa de actividad de 40.7%, mientras que las del quintil de mayores ingresos alcanzan a 61.6%.

Si se analiza la inserción de las mujeres por sectores de ocupación, persiste la concentración de mujeres en el trabajo en casas particulares (con 75% de las ocupadas sin registración formal), en educación, servicios sociales y de salud, donde se mantienen mecanismos de segregación horizontal (dos de cada tres mujeres se ocupan en puestos de baja calificación) con prevalencia de ocupadas en servicios generales, sector comercio o gestión administrativa, así como con escasos cambios en términos de segregación vertical y con una brecha salarial de 25% en relación con la de los varones. En términos de uso del tiempo, las encuestas disponibles para Argentina (INDEC, 2013 y CABA, 2016) confirman que son las mujeres quienes se encargan principalmente de las tareas de cuidado, a las que dedican en

promedio el doble del tiempo que los varones, en desmedro del tiempo dedicado al trabajo remunerado, lo que afecta su autonomía. Las mujeres sufren en mayor medida la pobreza de tiempo que los varones, debido a que el trabajo, el ingreso y el tiempo no se reparten en forma igualitaria entre varones y mujeres, como tampoco en el interior del hogar. De esta manera, se podría describir un círculo vicioso entre pobreza monetaria y pobreza de tiempo propio que afecta el ejercicio de la autonomía de las mujeres y les impide alcanzar una equidad distributiva.

En otros términos, la agenda ODS no sólo es desafiante, sino que incluye mandatos y compromisos concretos para su realización y que, a la fecha, aún no se observa un plan para avanzar en su cumplimiento.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO DESAFÍO INMEDIATO

El concepto y el discurso del desarrollo han sido tan atractivos como problemáticos y polémicos. Esto no es de extrañar, debido a que la normatividad permea un discurso que pretende ser universal, aunque está históricamente basado en determinadas culturas y contextos geográficos y políticos (Cimadamore, 2016; Rist, 2016).

América Latina es una región en la que distintas escuelas del pensamiento han participado intensamente en los debates teóricos acerca de los contenidos, alcances y efectos del desarrollo, neodesarrollo y posdesarrollo. Si bien este debate merece ser continuado, los cambios que suceden en el mundo y afectan principal y negativamente a las poblaciones más vulnerables exigen repensar la problemática del desarrollo desde una noción que articule las principales dimensiones que lo componen: ambiental, social, económica y cultural. A nuestro juicio, la sostenibilidad es un criterio apto para hacerlo, al proveer la oportunidad de abarcar las relaciones ambiente-sociedad

como un todo y, a la vez, conectar el debate teórico y político del desarrollo con una agenda internacional aprobada por 193 Estados miembro de Naciones Unidas.

La gravedad de la situación que enfrenta la humanidad urge a pensar, actuar y transformar positivamente las condiciones que amenazan la sostenibilidad ambiental y social a escala global, que se perciben claramente en todas las regiones y países. Los llamados a pensar, actuar y transformar se enuncian por doquier. La Agenda 2030 es quizá el llamado más visible y desafiante que ha producido la comunidad internacional hasta el momento. Es el fruto de muchos años de maduración intelectual, compromisos, negociaciones y, de manera particular, aceptación de las amenazas físicas que existen en nuestro planeta. El cambio climático es quizá una de las más cercanas, porque está ocurriendo e impacta de manera diferencial en los sectores más vulnerables de la Tierra. Más visible porque el consenso científico en torno a esta problemática, que amenaza la sostenibilidad ambiental y social, ha sido capaz de traspasar las barreras de los intereses creados y está motivando una conciencia global.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) es un modelo en el cual ciencia, urgencia y política se reúnen para, primero, entender la magnitud del cambio global con todos los instrumentos científicos y tecnológicos que la cooperación internacional puedan aportar para enmarcar y basar las políticas que la urgencia reclama. Su informe (IPCC, 2018) acerca de los impactos del calentamiento global por encima de 1.5 grados centígrados de los niveles preindustriales deben ser analizados en el contexto de la respuesta global al cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza.

La urgencia que califica la insostenibilidad a la que reacciona la Agenda 2030 es observable en múltiples indicadores. Quizá la pobreza, la desigualdad y el cambio climático sean los más visibles que requieren inmediata y efectiva acción. La desigualdad del ingreso se ha incrementado en casi todos los

países del mundo acompañando la concentración en el decil más alto (Alvaredo *et al.*, 2018). La pobreza global y la falta de protección social de los sectores más vulnerables continúa a niveles inaceptables (SDGs Report, 2018), mientras que datos recientes en cuanto al estado del clima indican que en el periodo 2015-2018 se registraron cifras récord de calentamiento global, junto con una tendencia creciente de concentración atmosférica de los principales gases de efecto invernadero, una tasa creciente de aumento en el nivel del mar y pérdida de las capas de hielo polar tanto en el norte como en el sur (WMO, 2019). Estas situaciones se vinculan directamente con la sostenibilidad económica, social y ambiental que persigue la Agenda 2030.

El desarrollo agrícola-rural, de gran importancia para las economías de la región y de Argentina en particular, tiene un fuerte impacto ambiental. Con el concepto de “trampa ambiental” para el desarrollo, la CEPAL (2019a) advirtió que la especialización de América Latina en la producción de bienes con uso intensivo de recursos naturales podría llevar a estos países a una dinámica ambiental y económica insostenible. Esto es así tanto por la dificultad que implicaría abandonar un estilo de desarrollo basado en altas emisiones de carbono, como por el agotamiento de los recursos naturales.

En el caso de Argentina, a la “sojización” que provocó la pérdida de millones de hectáreas de bosques nativos, la megaminería, así como el consumo de agua que supone el desarrollo de esta actividad, y las toneladas de residuos cuyo destino son los basurales clandestinos, se adiciona el tema ambiental a los problemas de desigualdad y pobreza antes mencionados. Un crecimiento económico que se torna necesario para mejorar las condiciones de vida de millones de personas deberá ser evaluado también en el marco de una política de redistribución para reducir el impacto ambiental que ese crecimiento podría generar.

LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DEL CONOCIMIENTO REQUERIDO

Este libro es un primer paso hacia la construcción colectiva del conocimiento, realizada por investigadoras/es que, por más o menos tiempo, hemos trabajado desde nuestros silos disciplina-rios, tratando de ir más allá de éstos cuando se podía. Los ejer-cicios multi o interdisciplinarios de los que todos hemos parti-cipado desde nuestras respectivas carreras ya no son suficientes para entender, explicar y actuar acorde con la urgencia trans-formadora que se requiere. Aquí se exhiben las dificultades que existen en la comunidad científica para abordar integralmente la multiplicidad de temas y variables que incluye la Agenda 2030 y los ODS. Los condicionamientos de las agendas individuales de investigación de cada contribuyente se erigen como una barrera inicial a superar. Asimismo, presenta –quizá de manera muy tí-mida– el argumento de que la transdisciplina y la ciencia de la sostenibilidad (como un caso especial de método transdiscipli-nario) son enfoques particularmente aptos para recrear un nuevo tipo de ciencia centrada en la sostenibilidad. Estos enfo-ques son –como ya se aprecia en varias comunidades científicas alrededor del planeta (Bettencourt y Jasleen, 2011; Cimadamo-re, 2016)– una respuesta adecuada, posible y necesaria para repensar la problemática del desarrollo y actuar en función de la necesaria sostenibilidad social, ambiental y económica.

Este enfoque no está exento de obstáculos, dificultades y peligros, los que se observarán durante la lectura de este libro. A pesar de que las/os participantes de esta obra colectiva com-partimos tres días de discusiones en el seminario y largos meses en revisar los trabajos a partir de lecturas cruzadas y comenta-rios, fue difícil articular los aportes individuales con el eje es-tructurante de la ciencia de la sostenibilidad que estaba deli-neado en la convocatoria.

Los peligros que acechan pueden ser varios. Quienes propo-nemos y trabajamos en este nuevo enfoque somos conscientes de que algunas concepciones acerca del desarrollo sostenible y

la ciencia de la sostenibilidad pueden estar inclinadas hacia los cambios incrementales, lo que favorece un aumento de las inversiones en los sistemas existentes y reduce las alternativas para cambios más sustanciales. Los ODS pueden ser vistos en y desde esta perspectiva, que podrían constituirse en un obstáculo para transformaciones profundas y sistémicas en nuestras sociedades y Estados.

Tales concepciones tienen que ser evaluadas en el contexto de la integralidad e indivisibilidad de los 17 ODS. La pregunta que debemos formular y responder es ¿qué tipo de cambio y transformaciones proponen y requieren los ODS *vis à vis* el *statu quo*?

La integralidad e indivisibilidad de los ODS ponen de relieve las dificultades y contradicciones implícitas en la articulación de las tres dimensiones o pilares de la sostenibilidad resaltadas en la Agenda 2030 (económica, social y ambiental). Para ciertos autores –y hasta corrientes de pensamiento– existe una contradicción entre lo que entendemos por crecimiento económico y sostenibilidad, al refutar la posibilidad de que el crecimiento económico pueda desvincularse de los flujos de energía y materiales. Incluso cuando se reconoce que existe una relativa desvinculación (p. ej., hay registros en años recientes en que el producto global creció más rápido que las emisiones de dióxido de carbono), no existe una disminución absoluta en el uso de recursos mientras la economía crece. Éstos y otros argumentos convergentes fundamentan las corrientes que promueven un decrecimiento socialmente sostenible para la transformación en las relaciones ecológicas y sociales (Asara *et al.*, 2015).

LOS APORTES DEL LIBRO

Pobreza y desigualdad –dos de los temas aglutinantes del libro– son componentes cruciales de la agenda del desarrollo sostenible. La mayoría de las contribuciones en los capítulos que siguen se concentra en estos temas desde perspectivas multi-

disciplinarias que parten por considerar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, a partir de lo cual enfatizan algunas variables: *i]* la actuación del trabajo en el desarrollo económico y social, los niveles de inserción y distribución del trabajo, niveles salariales y su contracara: el desempleo; *ii]* la cantidad y calidad de empleo, así como su vinculación con los sistemas de seguridad social y protección social; *iii]* el alcance de las políticas sociales y los regímenes de bienestar sobre las condiciones de vida y la superación de la pobreza; *iv]* la pobreza infantil y sus efectos, como la desnutrición infantil, a partir de un abordaje en países de América Latina y el Caribe, y en particular en el caso de Argentina, y *v]* la distribución territorial y su impacto tanto a nivel regional como subnacional, especialmente en la región metropolitana de Buenos Aires, Río Negro y el norte de Argentina.

De manera complementaria, los abordajes incluyen perspectivas y enfoques tanto teóricos como analíticos que incorporan debates acerca de la ciencia de la sostenibilidad, el enfoque de género y de derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, derecho a la salud, vivienda y condiciones habitacionales, como también desde la sociología de la religión y, a su vez, establecen la vinculación en relación con la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS.

El libro se estructura en cinco partes que dialogan entre sí y reflejan el resultado del debate interdisciplinario que apunta no sólo a presentar resultados de investigaciones originales, sino también contribuir a la construcción del nexo entre ciencia y políticas.

La primera parte incluye dos contribuciones que discuten las complejas relaciones entre ciencia y ODS. En esta parte, la introducción a cargo de los compiladores de la obra se complementa con el segundo capítulo de Alberto Cimadamore, al partir de la premisa que la estrategia y los pasos específicos para alcanzar los ODS constituyen un desafío enorme tanto para los Estados que los aprobaron como para la ciencia y sus instituciones, pues se requiere implementar hacia 2030 un cambio sustancial en el

modelo de producción, consumo y distribución de producto e ingreso a escala global. En otras palabras, se debe diseñar e implementar un nuevo modelo de desarrollo que cumpla con los objetivos integrados e indivisibles de la Agenda 2030 mediante políticas que sean efectivas y consistentes entre sí.

Cimadamore presenta y somete a la discusión una perspectiva científica que se considera apropiada con el fin de analizar, en toda su complejidad, la problemática y las posibles estrategias para realizar las metas de los ODS. El autor argumenta que esta perspectiva es más sofisticada que la que proveen los enfoques científicos estándares, pues su preocupación central es buscar soluciones a partir de problemas identificados colaborativamente por científicos, partes interesadas (*stakeholders*) y tomadores de decisiones. Permite trascender las disciplinas –aunque se apoya originariamente en ellas– al usar enfoques transdisciplinarios e incorporar 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. En otras palabras, nos exige pensar y actuar en términos de causa-efecto. De esta manera, obliga a trascender las descripciones habituales que, aunque necesarias, no indican cómo operar sobre la realidad para solucionar los problemas urgentes que los Estados y las sociedades deben afrontar.

La segunda parte está dedicada al debate en torno a las interrelaciones entre derechos humanos y la multidimensionalidad de la pobreza. En el tercer capítulo Laura Pautassi analiza las responsabilidades y obligaciones estatales en relación con la pobreza en tanto fenómeno multidimensional. El abordaje de esta contribución se realiza desde un enfoque de derechos, que incluye la revisión del *corpus* de derechos humanos, integrado por pactos y tratados internacionales, con estándares interpretativos del alcance a cargo de los órganos de monitoreo y fiscalización internacional. La contribución enfatiza la identificación de las relaciones entre estándares de derechos humanos, la Agenda 2030 y las políticas sociales que apuntan a alcanzar sus

metas y objetivos. Para ello, examina los indicadores de progreso diseñados para evaluar el grado de cumplimiento estatal en materia de derechos sociales y selecciona los indicadores disponibles desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, buscando establecer las potencialidades con los ods. Concluye con una propuesta de transformación en el abordaje tradicional de la pobreza, con el fin de promover la identificación de las responsabilidades estatales en relación con los derechos sociales, la igualdad de género y las políticas sociales, para poder así avanzar en una agenda de desarrollo sostenible en sintonía con el *corpus* de derechos humanos.

En el cuarto capítulo, Agustín Salvia, Juan Ignacio Bonfiglio y Eduardo Vera realizan un ejercicio de evaluación de la pobreza en Argentina a partir de una definición que integra tanto la dimensión del bienestar como de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), para un desarrollo humano sostenible tal como lo propone la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015). Entendiendo, además, que la definición teórica y metodológica del concepto no es neutra, sino normativa en la acepción que ofrece la cs, en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas.

En este marco, los autores señalan que es relevante conocer, por ejemplo, cómo cambió el nivel de vida de la población argentina durante el periodo 2010-2018, así como preguntarse ¿qué balance cabe hacer en materia de logros, fracasos y persistencias en materia de lucha contra la pobreza? y ¿cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la meta política de su “erradicación”? En este sentido, avanzan en el desarrollo del concepto de pobreza multidimensional, en contraposición con la práctica habitual que ha sido la definición de metas de erradicación con base en umbrales monetarios, lo cual ha sido justificado por problemas de disponibilidad de información y principalmente por las dificultades para consensuar una medida multidimensional. Sin embargo, existen buenas razones para avanzar hacia mediciones integrales o completas del fenómeno

de la pobreza. En el capítulo se adopta una metodología matricial para la medición y descripción de la pobreza de desarrollo humano (MPDH), que toma en consideración dos espacios de privación: *a*] el espacio de la autonomía económica o del bienestar (medido a través del método de línea de pobreza por ingresos) y *b*] el espacio asociado al cumplimiento de derechos sociales (medido con una serie de indicadores directos de funcionamientos sociales). A su vez, para evaluar el grado de cumplimiento de derechos sociales, los autores utilizaron un conjunto de indicadores asociados que se agrupan en seis dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1] salud y alimentación, 2] servicios e infraestructura, 3] vivienda digna, 4] medioambiente, 5] educación y 6] empleo y seguridad social. De esta forma, la MPDH para el periodo 2010-2018 muestra un saldo regresivo entre los años punta del periodo (de 29.9% a 31.3%), aunque con un comportamiento discontinuo a lo largo del mismo: la pobreza registra una importante caída entre 2010-2012, para luego aumentar entre 2013-2016, volver a retraerse en 2017 y, finalmente, subir de manera significativa en 2018. Sin duda, de acuerdo con los autores, el deterioro de los ingresos reales de los hogares y la situación en relación con el empleo y la seguridad social explican en buena medida que en el último año se alcanzaron los valores más altos de la serie. Por otra parte, un proceso inverso habría tenido lugar para explicar el aumento de la no pobreza multidimensional (NPD): mejoras en el espacio de los derechos sociales en sectores que no eran pobres por privaciones monetarias. Entre otras consecuencias, señalan que esta situación habría implicado una mayor desigualdad social, sobre todo a una mayor profundidad en la pobreza multidimensional entre los sectores económicamente más vulnerables, que lleva a concluir que la pobreza multidimensional estaría amalgamada por una matriz social de exclusión de tipo estructural.

En el quinto capítulo, Fernando Longhi realiza una aproximación al conocimiento de la evolución y la distribución espacial en Argentina de dos problemas estrechamente relacionados:

la pobreza y la desnutrición infantil. El capítulo muestra que la desnutrición infantil, a pesar de haber descendido, presenta magnitudes que la posicionan como uno de los más importantes problemas de salud pública en algunas regiones de Argentina, lo que influye en gran medida en las altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil, así como en la prevalencia de ciertas enfermedades crónicas, difíciles de cuantificar. El costo económico y social del problema es muy alto (gastos hospitalarios, productividad, gastos en educación, menor capacidad laboral, etc.), así como el daño cerebral irreversible que genera, también complejo de cuantificar aunque con profundas connotaciones éticas y morales. El análisis espacial constató e identificó los núcleos duros de desnutrición infantil, que se desarrollan en contextos de pobreza crónica. Estos núcleos, localizados en distintos sectores del norte argentino, ameritan para el autor un tratamiento individualizado para conocer la diferente concatenación de factores –ya sea de índole económica, social, política, ambiental o cultural– que condicionan la existencia y persistencia de valores elevados.

En el capítulo sexto, Soledad Pérez analiza la brecha entre el derecho a la salud, reconocido en distintos instrumentos normativos, y las situaciones de su vulneración que se registran en la provincia de Río Negro (Patagonia argentina), al atender específicamente al ODS 3 y a las metas 3.8, 3.9 y 3c. La autora identifica las formas que asume la vulneración de este derecho y los grupos sociales afectados, problematizando el Informe Voluntario Nacional (2017) de Argentina y el proceso de adaptación a estos objetivos y metas iniciado en Río Negro. En el proceso de adaptación a los objetivos y metas de dicha agenda provincial, la autora encuentra evidencia de cierto “fetichismo” en las estrategias de monitoreo convencionales y la falta de apertura hacia otras metodologías de seguimiento y actores. La complejidad de los problemas y desafíos de la Agenda 2030, así como del ODS 3 al que se aboca este artículo, manifiestan la necesidad de trascender los límites de la ciencia normal y la retórica de la armonización de agendas.

La tercera parte del libro aborda el debate entre desigualdad e inequidad, tanto desde una mirada en los países de América Latina y el Caribe como en el nivel subnacional. Así, en el séptimo capítulo, Mabel Manzanal y Fernando González discuten dos de los ODS: la reducción de las desigualdades y el “hambre cero” en el marco de la relación dialéctica entre desarrollo y desigualdad en el largo plazo. Los autores señalan que originalmente se consideraba que el subdesarrollo latinoamericano era producto de la inequitativa distribución de actividades, recursos y población al interior de cada país, lo cual conducía a la conformación de regiones ricas y desarrolladas frente a otras pobres y marginales. El objetivo de las políticas de desarrollo fue promover una mayor equidad regional para conducir a un desarrollo más inclusivo a favor de los sectores postergados de América Latina. A partir de ello, el capítulo sintetiza las distintas propuestas de desarrollo que se implementaron en América Latina, que se basaban en distintos marcos interpretativos (teoría de la dependencia, estructuralismo, desarrollismo, industrialización sustitutiva, neoliberalismo), donde el desarrollo adquirió diferentes adjetivaciones (regional, socioeconómico, industrial, endógeno, local, rural, territorial, sostenible, etc.). El capítulo analiza, a partir de fuentes secundarias y principalmente con indicadores de desigualdad con base en ingresos, la persistencia de ese fenómeno a pesar de las diferentes propuestas de “desarrollo” que se sucedieron en América Latina en general y en el caso de Argentina, en particular.

Alberto Minujin y Diego Born ofrecen en el octavo capítulo evidencia acerca de la desigualdad y las difíciles condiciones de vida en las que crece una relevante cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) en las áreas urbanas más deprimidas de América Latina y el Caribe (ALC). Se trata de un tema que adquiere especial relevancia para la región al ser la más urbanizada y desigual del mundo. El capítulo se enfoca en Uruguay y Costa Rica, donde identifica que la proporción de NNA urbanos en condiciones de precariedad habitacional grave no supera 10%, en tanto que en Colombia, Panamá y República Domini-

cana conforman un segundo grupo con valores en torno a 20-30%, a la vez que en El Salvador, Perú y Honduras revelan las situaciones más críticas, con valores en torno o superiores a 40%. La diversidad de este conjunto de países, tanto en lo que hace a los diferentes niveles de precariedad habitacional como a las distintas implicancias de lo urbano, habilita a los autores para interpretar las principales tendencias halladas en este trabajo como comunes a la región, aunque sin pretensión de representatividad estadística para el conjunto de los países de ALC.

Debido a que las diferencias en las condiciones habitacionales se proyectan hacia otras esferas o dimensiones vitales para el desarrollo pleno de NNA, se traducen en temas tan variados como la desnutrición infantil, la falta de cuidados prenatales adecuados, la maternidad temprana y la falta de asistencia escolar en la adolescencia, donde la privación entre los NNA de hogares con precariedad habitacional grave se revela sustancialmente más elevada que la registrada entre los NNA de hogares sin precariedad habitacional. Los autores reconocen que la vulneración de derechos de la infancia en las áreas rurales continúa siendo dramática y, en muchos de los casos, mayor que en la infancia que habita hogares urbanos con precariedad habitacional grave. No obstante, al identificar y resaltar las desigualdades que afectan a los NNA de la región en relación con las características de las viviendas en las que habitan, subrayan la necesidad de la creación de mecanismos de monitoreo que apoyen el diseño e implementación de políticas urbanas y para la infancia, al aprovechar un contexto favorable de acuerdos internacionales signado por la amplia intersección entre los ODS, las prioridades para la infancia y la adolescencia y la nueva agenda urbana.

La cuarta parte del libro aborda la relación entre empleo de buena calidad y protección social a partir de seis contribuciones. La primera, de Jorge Paz, evalúa empíricamente el impacto de la cantidad y la calidad del trabajo que movilizan los hogares respecto a sus niveles de bienestar, donde se emplea el concepto de “trabajo decente” y una idea de bienestar más

amplia que la centrada en el consumo o en el ingreso. El argumento se basa en la premisa de que el empleo decente (esto es, aquel que es retribuido con un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de cualquier otro tipo, y que cuenta con protección social y del derecho laboral) reduce la posibilidad no sólo de ser pobre en el sentido tradicional (ingresos), sino también de estar desafiado o excluido de los niveles de bienestar socialmente aceptables.

Este capítulo, el noveno del libro, vincula los ODS 1 (fin de la pobreza en todas sus formas), 8 (trabajo decente) y 10 (reducción de las desigualdades), al identificar de manera empírica la potencialidad del trabajo decente en Argentina para la erradicación de la pobreza en todas sus formas, así como la reducción de la desigualdad económica (ODS 10). Paz avanza en una definición de bienestar que está implícita en la formulación del ODS 1: aquel que combina elementos como el ingreso, la educación, la vivienda, el saneamiento, la protección social, los recursos económicos básicos y la resiliencia, donde encuentra evidencia de que el empleo contribuye a reducir las privaciones consideradas en las metas del ODS 1. Asimismo, precisa los términos en los que opera esta relación: el empleo corregido por calidad tiene un efecto casi seis veces más fuerte sobre la probabilidad de privación que la simple cantidad de ocupados en un hogar. Así, el autor concluye que una política orientada a generar empleo (o crecimiento económico) podría tener un impacto positivo en al menos tres de las cinco metas cuyos logros se propone el ODS 1: pobreza monetaria, privaciones no monetarias y recursos económicos básicos (que incluye el acceso a nuevas tecnologías). Sin embargo, advierte que la acción sería mucho más efectiva si se apunta a la generación de empleo de buena calidad, a pesar de que no sea suficiente para alcanzar todas las metas del ODS 1. Una conclusión más general indicaría que tanto la cantidad de trabajo en los hogares, como su calidad, se erigen como condiciones necesarias (más la segunda que el primero) pero no suficientes para la consecución de la sostenibilidad, tal como se entiende en la Agenda 2030.

La contribución de Luis Beccaria y Roxana Maurizio examina a continuación las principales brechas para efectivizar derechos, a partir de la evaluación del acceso a distintos satisfactores. Los autores realizan una discusión relativa a la conveniencia de implementar una estrategia de protección social con base en dos pilares: *i]* las políticas destinadas a la consecución del pleno empleo formal y a consolidar un esquema de regulaciones laborales protectoras, y *ii]* un conjunto articulado de intervenciones públicas que garanticen el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea, así como niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida. Los autores encuentran que, tanto en Argentina como en gran parte de América Latina, la brecha de pleno empleo formal continúa siendo muy amplia, por lo tanto los esfuerzos para asegurar la plena vigencia de los derechos económicos y sociales no pueden recaer exclusivamente en la seguridad social y las regulaciones laborales.

A manera de conclusión, sostienen que el avance hacia la universalización de la protección debería ir acompañado, por un lado, de regulaciones que mantengan y eleven las condiciones de trabajo de las ocupaciones formales; por el otro, de políticas que fomenten el crecimiento de los puestos de buena calidad en términos de estabilidad, condiciones de trabajo y productividad. En este contexto, queda claro en este capítulo que las enormes diferencias que persisten en la calidad de los empleos requieren actuar sostenidamente en la distribución primaria del ingreso como vía para reducir la inequidad y permitir que la obtención de un empleo sea un mecanismo efectivo de salida de la pobreza, así como una puerta de entrada a la protección.

En el capítulo siguiente, Mariana González estudia el caso argentino entre 2003 y 2015, cuando se registra una fuerte reducción en la incidencia de la pobreza, que había alcanzado un pico histórico durante la crisis económica y social de 2001-2002. La autora sostiene que tal reducción tuvo lugar en el marco de cambios que ocurrieron tanto en el mercado de trabajo –en términos de empleo, calidad de los puestos de tra-

bajo y salarios— como en la política social, a través de la implementación de nuevas políticas de transferencias monetarias a amplios grupos de población, la modificación del régimen de jubilaciones y pensiones, así como la ampliación de su cobertura. El análisis, tanto de los cambios en estos perfiles como de la diferenciación de las tasas de pobreza para los distintos tipos de hogares, pretende brindar una aproximación a las condiciones que posibilitaron salir de la pobreza a aquellos hogares que lo hicieron, así como a los factores que pueden explicar la permanencia en dicha condición, al ofrecer un breve análisis dinámico de los factores asociados con las tasas de entrada y de salida de la pobreza, que permite asociar estas tasas con las ya mencionadas características de los hogares. La autora encuentra —de manera consistente con otros capítulos incluidos en esta obra— que el efectivo reconocimiento de derechos y un piso de protección para niños, niñas y adolescentes no resultaron suficientes para que los hogares salieran de la situación de pobreza. No obstante, la evidencia muestra el alto incremento de la proporción de hogares beneficiarios de programas sociales, especialmente entre los hogares en situación de pobreza y, aunque estos ingresos adicionales podrían no ser suficientes en relación con la línea de pobreza, representan un ingreso que contribuye a evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida. De cara al futuro, la autora argumenta que la reducción de la pobreza de manera sostenible requiere de una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico, especialmente de los sectores generadores de empleo de calidad.

En el capítulo 12, Giuseppe Messina aborda las restricciones estructurales que dificultan la acción del Estado argentino para el cumplimiento de los ODS 1 y 8, al analizar retrospectivamente la situación de pobreza de los hogares según la tipología de inserción laboral de sus miembros (formal e informal) y según su composición sociodemográfica, controlada por otras variables que impactan en el nivel de ingresos laborales y no laborales del hogar durante cuatro momentos representativos del

ciclo posterior a la crisis de 2001-2002: la fase inicial de recuperación económica (2003), la fase de auge (2008), el agotamiento de las fuentes de crecimiento (2011) y la fase de estancamiento (2014). Los resultados de este análisis se suman a una literatura que en los últimos años ha sostenido que una reducción significativa de la pobreza no es posible, pese a una política social expansiva (en términos de extensión y montos garantizados), a menos que se transforme el sistema productivo con el fin de reducir los rasgos estructurales de informalidad que caracterizan al mercado laboral argentino.

El siguiente capítulo, de Facundo Barrera Insua, propone un marco analítico que vincula las causas de la desigualdad salarial sectorial con la dinámica productiva y el conflicto distributivo en Argentina, al enfatizar los límites de variación de los salarios por sector, que se explican básicamente por las tasas de ganancia sectorial y la acción de las/os trabajadoras organizadas en sindicatos. El autor concluye que la reducción de la desigualdad de resultados (meta 10.3) implica atender a los sectores menos beneficiados en el reparto de la riqueza, además de pensar en políticas públicas que se apropien de las ganancias extraordinarias donde se generan (principalmente de los sectores extractivos). El autor estima que de esta manera se contribuirá a cerrar la brecha, controlar el límite superior de los salarios y dotar al Estado de recursos para aliviar problemas derivados de las fallas del mercado.

En el capítulo final de esta parte, Gabriela Sala examina empíricamente la informalidad laboral en las ocupaciones del comercio en el área metropolitana de Buenos Aires, donde nota que es elevada y resistente a la baja. La autora encuentra que esta condición afecta especialmente a los trabajadores jóvenes, a los de más de 44 años, a las mujeres, a quienes no habían concluido estudios de nivel medio y a las/os extranjeras. Este capítulo busca caracterizar a los trabajadores de la comercialización en locales y dar cuenta de algunos factores subyacentes en la informalidad en este grupo ocupacional. Concluye que la notable extensión de la jornada laboral, los bajos salarios, la gran

circulación de trabajadores y la informalidad laboral total o parcial definen al trabajo en el comercio. Asimismo, detecta que algunas de las barreras a la formalización laboral son los costos administrativos del registro de trabajadores, la existencia de una cultura de evasión, reforzada por el desconocimiento de leyes registrales con facilidades para microestablecimientos, y de categorías tributarias como el Monotributo Social.

La última parte del libro aborda el debate acerca del consumo, producción y sostenibilidad a partir de tres contribuciones. La primera de ellas, a cargo de Carla Arévalo, aborda la compleja problemática del consumo y la producción sostenibles, al focalizarse primero en la modificación del consumo en el nivel individual, así como en la presunción de que la suma de esos esfuerzos genera impactos en el nivel agregado de las tres dimensiones (ambiental, económica y social) que configuran el desarrollo sostenible. Uno de los aportes centrales de este capítulo es la construcción de un índice de consumo excesivo (ICE), útil para identificar grupos de población con consumo excesivo –o con menor conciencia ambiental– en los que se podría influir a través de políticas de sensibilización.

El capítulo de Fortunato Mallimaci y Juan Esquivel se propone examinar las contribuciones desde perspectivas religiosas –principalmente del mundo católico– acerca del proceso de globalización, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Así, se busca contextualizar algunos de los ODS en el mundo católico, al analizar cómo tales objetivos se relacionan, interactúan, compiten y enfrentan a actores de la sociedad civil, el Estado y la sociedad global mediatizada, a partir de acciones, discursos e imaginarios sociorreligiosos creados e implementados por grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales de formación e inspiración católicas en Argentina, América Latina y el Vaticano.

El último capítulo, de Ana Paula Di Giovambattista y Delfina Rossi, argumenta que el fin de la pobreza multidimensional y la configuración de ciudades y comunidades sostenibles suponen garantizar el acceso a servicios básicos y la tenencia de

vivienda digna. La planificación de políticas públicas servirá para afrontar las problemáticas sociales, económicas y ambientales desde una perspectiva la cual incluya la sostenibilidad de los procesos de crecimiento económico que conlleva, indefectiblemente, la necesidad de contar con información e indicadores que posibiliten el análisis para el diagnóstico y la elaboración de estrategias adecuadas de acción. En ese contexto, el capítulo aborda la situación habitacional en Argentina entre 2004 y 2016, con foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Con miras a contribuir al debate en torno al concepto de pobreza urbana y al grado de cumplimiento del ODS 11 y su meta sobre acceso a la vivienda, examinan el déficit habitacional a partir de datos censales y proponen dos métodos cuantitativos innovadores. Por un lado, la elaboración del índice compuesto de vivienda precaria (ICVP), que permite analizar la evolución de las condiciones cualitativas de la vivienda al sintetizar la información referida a variables como grado de hacinamiento, características del suelo y el techo, proximidad a zonas inundables o a basurales; por otro, la estimación del riesgo de vivir en una situación de precariedad habitacional en la CABA mediante un modelo probabilístico. Los resultados dan cuenta de las heterogeneidades territoriales en términos habitacionales en la CABA, en función de la localización (comunas) y de la tipología de hábitat (departamentos, villas miseria e inquilinatos). Asimismo, las autoras encuentran que las/os jóvenes con nivel educativo no universitario y ubicados en los primeros tres deciles de ingresos (30% de menores ingresos) conforman un subgrupo poblacional con mayores probabilidades de vivir en una situación de precariedad habitacional compuesta medida por el ICVP. Dichos hallazgos se vinculan con la relevancia para la planificación y definición de políticas públicas que, alineadas con la Agenda 2030, busquen paliar las desigualdades sociales, fundamentalmente en un contexto de carencia de información pública referida a la cuestión habitacional.

CONCLUSIONES

La Agenda 2030 exhibe su enorme complejidad al plantear su enfoque integral e indivisible respecto a temas cruciales de nuestro tiempo, como pobreza, desigualdad, desarrollo y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El objetivo de esta obra fue, precisamente, iniciar el debate en el contexto argentino sobre el potencial que tiene la CS para abordar tal complejidad de esta agenda transformativa y promover un abordaje interdisciplinario –con una cierta ambición transdisciplinaria– que respete el enfoque de derechos humanos y de género.

La evidencia aportada por esta obra, tanto a nivel de los países de ALC como de Argentina, da cuenta de las dificultades para alcanzar los ODS en relación con las tendencias y características estructurales descritas y examinadas a lo largo de sus capítulos. Estos hallazgos son consistentes con las advertencias realizadas en el marco del Foro de los países de ALC sobre el desarrollo sostenible (CEPAL, 2019c). Allí se advirtió, también sobre la debilidad estadística que existe para evaluar el avance en relación con las metas y ODS, particularmente acerca de las desigualdades sociales y la desagregación de los datos para centrar el análisis en los grupos más vulnerables (CEPAL, 2019b: 10).

Las contribuciones de esta obra tienden a coincidir con la CEPAL, al señalar que el desempeño económico y distributivo reciente es insuficiente para eliminar la pobreza extrema. En los últimos diez años, el PIB de América Latina ha crecido a menos de 2% anual (1.7%), mientras que el coeficiente de Gini –que mide la distribución del ingreso– se redujo 0.9% anual en un periodo de diez años. No obstante, en los últimos tres años el ritmo de reducción fue de sólo de 0.6% anual, por lo que difícilmente se podrá llegar al año 2030 con la reducción de la pobreza comprometida, ya que tanto los niveles de crecimiento como de distribución son insuficientes.

En síntesis, hay concordancia al estimar que la región se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de erradicar la extrema

pobreza y que “resulta necesario vincular el ODS 1 con el ODS 10 a partir de promover el crecimiento económico sostenido, la reducción de la informalidad y la aplicación de políticas redistributivas, tales como la promoción del trabajo decente (ODS 8) y de sistemas integrales de protección social” (CEPAL, 2019b: 121).

Un tema central que se desprende de varios capítulos que integran este volumen es, precisamente, la pertinencia de la inclusión de un enfoque de derechos en la agenda de desarrollo sostenible y, a su vez, como premisa de la cs. El reconocimiento de derechos establece de manera correlativa obligaciones positivas (de hacer, de proveer) y negativas (no interferir) para cada Estado, pero particularmente fija estándares precisos con base en principios de derechos humanos que son de cumplimiento obligatorio para cada Estado, además de proveer a cada persona un marco de empoderamiento a partir de su reconocimiento como titulares de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009). De esta forma, estándares como universalidad, contenido mínimo de los derechos, igualdad y no discriminación, acceso a la información y a la justicia y participación social, sumados al principio de progresividad y no regresividad, establecen un marco para las políticas públicas que deben ser parte central en su diseño.

Al respecto, y al considerar las evidencias que se presentan en gran parte de este libro, la región avanza nuevamente hacia políticas de corte asistencial, en muchos casos con contenidos clientelares y, en otros, basadas en concepciones identitarias que menoscaban el ejercicio de derechos ciudadanos. La Agenda 2030 apunta a fortalecer la institucionalidad pública sostenida en derechos, así como a promover políticas públicas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y que se garantice la igualdad formal y material para todas las personas. El desafío de la cs y de los que participamos en esta obra es avanzar en la comprensión de la complejidad del desafío transformador de la Agenda 2030 y los ODS, además de apoyar a los agentes del cambio estructural que su cumplimiento integral requiere.

REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi, 2009, “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Alvaredo, Facundo *et al.*, 2018, *World Inequality Report*, World Inequality Lab, <<https://wir2018.wid.world/>>.
- Amarante, Verónica, Marco Galván y Xavier Mancero, 2016, “Desigualdad en América Latina: una medición global”, *Revista de la CEPAL*, núm. 118, pp. 27-47.
- Asara, V. *et al.*, 2015, “Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability”, *Sustain Sci*, núm. 10, pp. 375-394.
- Bettencourt, L. M. y K. Jasleen, 2011, “The Structure and Evolution of Sustainability Science”, *SFI Working Paper 2011-02-004*. New Mexico, Santa Fe Institute.
- Bradshaw, Sarah, Sylvia Chant y Brian Linneker, 2017, “Myths and mystifications around gendered poverty: current conceptual and policy concerns”, *CROP Poverty Brief*, núm. 39, <<https://www.crop.org/viewfile.aspx?id=1295>>.
- Cimadamore, Alberto D., 2016, “Global justice, international relations and the Sustainable Development Goals’ quest for poverty eradication”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, núm. 2, pp. 131-148.
- , Maurice B. Mittelmark, Gro T. Lie y Gwanzura Ottemöller (eds.), 2016, “Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change”, en A. Cimadamore *et al.*, *Development and Sustainability. The Challenge of Social Change*, Londres, Zed Books.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019a, *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , 2019b, *Perspectivas económicas de América Latina. El desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.
- , 2019c, “Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (CNCPS), 2017, *Metas e indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina*, <<http://www.>

- odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadoresparaweb.pdf>.
- , 2018, *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe País Argentina 2018*, <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf>>.
- Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces, 2010, “A Distribution in Motion: The Case of Argentina”, en L. F. Lopez-Calva y N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, DC, Brookings Institution/UNDP.
- Gorz, André, 1980, *Ecology as Politics*, Boston, South East Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), 2019, “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018”, *Informes Técnicos*, vol. 3, núm. 59, <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2018, “Special Report Global warming of 1.5°C”, Ginebra, World Meteorological Organization, <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.
- Kates, Robert W. *et al.*, 2001, “Sustainability Science”, *Science*, vol. 292, núm. 5517, pp. 641-642.
- Lustig, Nora, Luis F. Lopez-Calva y Eduardo Ortiz-Juarez, 2013, “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico”, *World Development*, vol. 44(C), pp. 129-41.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington, DC, Island Press, <<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), 2018, *Mujeres en el mercado de trabajo argentino*, 2018, Buenos Aires, Equipo de Mercado de Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Buenos Aires, MTEySS.
- Pautassi, Laura, 2018, “El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción”, en ONU Mujeres (ed.), *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, México, ONU-Mujeres, pp. 178-191.
- Paz, Jorge, 2017, “Desigualdad persistente. Un ejercicio con datos de Argentina (1993-2015)”, *Cuadernos de Economía*, vol. 36, núm. 72, pp. 207-232, doi: 10.15446/cuad.econ.v36n72.65876.
- Paz, Jorge, 2019a, “La pobreza y la desigualdad en Argentina más allá del INDEC”, *El Economista*, 14 de mayo, <<https://www.elecono>

- mista.com.ar/2019-04-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-argentina-mas-alla-del-indec>.
- Paz, Jorge, 2019b, “La brecha salarial por género en Argentina. Análisis acerca de la segmentación laboral”, *Sociedade e Cultura*, vol. 22, núm. 1, <<https://doi.org/10.5216/sec.v22i1.57894>>.
- Presidencia de la Nación Argentina, 2017, “Informe Voluntario Nacional”, Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Rist, Gilbert, 2014, *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, Londres, Zed Books.
- Salvia, Agustín (coord.), 2017, *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y Coneval al caso argentino*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina.
- UN Environment, 2019, “Report Global Environment Outlook 6: Healthy Planet, Healthy People”, Cambridge, Cambridge University Press, <<https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>>.
- UNESCO, 2017, *Guidelines on sustainability science in research and education*, París, UNESCO, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260600>>.
- Uthoff, Andras, 2006, “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 89, pp. 9-37.
- Weather Climate Water (wmo), 2019, “wmo Statement on the State of the Global Climate in 2018”, Ginebra, wmo, <https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5789>.
- World Bank Group, 2006, *Working for a World Free of Poverty*, Washington, DC, Banco Mundial, <<https://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/wbgroupbrochure-en.pdf>>.
- World Commission on Environment and Development (wced), 1987, *Our Common Future*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>.

2. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN LA AGENDA 2030

ALBERTO D. CIMADAMORE

Los 17 objetivos y las 169 metas de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ constituyen la iniciativa más transformadora que haya aprobado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde su existencia, ya que induce a los Estados firmantes a producir cambios sustanciales en sus sistemas económicos, sociales y políticos, así como en la relación sociedad/ambiente.

Los ODS marcaron la agenda oficial de la comunidad internacional a partir de su entrada en vigor el 1 de enero de 2016. Según la interpretación dominante, los ODS no son jurídicamente vinculantes para los 193 Estados que los aprobaron. No obstante, se espera que los países signatarios los internalicen y adopten las políticas adecuadas para alcanzar el conjunto de los objetivos “integrados e indivisibles”.

La estrategia y los pasos específicos para alcanzar los ODS representan un gran desafío para los Estados que los aprobaron, también para la ciencia y sus instituciones. La razón es clara: se requiere implementar hacia 2030 un cambio significativo en el modelo de producción, consumo y distribución de producto e ingreso a escala global. En otras palabras, se debe diseñar e implementar un nuevo modelo de desarrollo que cumpla con los objetivos integrados e indivisibles de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) mediante políticas que sean efectivas y consistentes entre sí.

¹ Se adopta el uso del concepto de sostenibilidad en lugar de sustentabilidad (ver nota 1, capítulo 1) de acuerdo con la versión oficial en español de la Resolución A/70/L.1 (“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015).

Este trabajo muestra y somete a discusión una perspectiva científica que se considera apropiada para analizar, en toda su complejidad, la problemática y las posibles estrategias con el fin de alcanzar el desafío del desarrollo sostenible. Esta perspectiva es más sofisticada que aquella que proveen los enfoques científicos estándares, pues su preocupación central es buscar soluciones a partir de problemas identificados colaborativamente por científicos, partes interesadas (*stakeholders*) y tomadores de decisiones. Asimismo, permite trascender las disciplinas –aunque se apoya originariamente en ellas al usar enfoques transdisciplinarios² e incorpora la normatividad como un elemento constitutivo del conocimiento, así muestra que las valoraciones, los juicios y las acciones que se derivan forman parte integral de la problemática la cual se procura entender y solucionar.

En tal sentido, este capítulo argumenta que la ciencia de la sostenibilidad (cs) es una herramienta que obliga a científicos, tomadores de decisiones y sectores interesados a pensar y actuar con base en problemas y soluciones. En otras palabras, nos exige pensar y actuar en términos de causa-efecto. De esta manera, obliga a trascender las descripciones habituales que, aunque necesarias, no indican cómo operar en la realidad para solucionar los problemas urgentes que la humanidad debe afrontar.

La noción de cs que se presenta aquí intenta simplificar la forma de utilizar instrumentos teóricos y metodológicos. Este ejercicio sólo apunta a distinguir en el universo de variables existentes en los ODS múltiples causalidades implícitas en fenómenos tan diversos como complejos. El establecimiento de múltiples causalidades en modelos que tienden a simplificar para poder entender tal complejidad permite, a su vez, delimitar

² Se usa aquí la noción de transdisciplina que desarrolla Wiesmann *et al.* (2008: 435 y ss.), la cual sostiene que este tipo de investigación privilegia los vínculos entre diferentes tipos de ciencias, así como entre científicos y no científicos. Por esta, entre otras razones, este enfoque transgrede los límites de las disciplinas científicas para responder a los problemas complejos que enfrenta el mundo actual.

problemas, evitar inconsistencias e imaginar soluciones posibles. Asimismo, facilita el monitoreo de la efectividad de las políticas y de las decisiones que tienden a alcanzar los objetivos y metas establecidos.

DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD

La noción de sostenibilidad se ha incorporado al discurso del desarrollo durante los últimos 30 años, al relacionar las necesidades del presente con las de generaciones futuras, lo que promueve una perspectiva de largo plazo de las relaciones sociedad-ambiente en el nivel global.

Ambos conceptos son problemáticos, tanto por sus implicancias histórico-teórico-normativas como por el alcance global que se les asigna en presencia de realidades locales diversas y multifacéticas. Un análisis de tales implicancias excede el propósito de esta contribución, más orientada a responder la pregunta acerca de cómo se puede abordar la complejidad de la nueva agenda de desarrollo desde una nueva perspectiva científica que, además, oriente a las políticas de transformación hacia la sostenibilidad.

Para avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 se necesita ubicar como telón de fondo la noción de sostenibilidad y la perspectiva de largo plazo que ésta conlleva, mientras se conduce al centro del escenario el conjunto indivisible de los ODS con sus respectivas metas.

La complejidad de la nueva agenda de desarrollo requiere definir modelos explicativos e interpretativos que permitan, por un lado, comprender los ejes problemáticos de la transformación hacia la sostenibilidad y, por otro, aportar el conocimiento suficiente para incidir positivamente en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas que respondan a la integralidad del desafío de alcanzar en tiempo y forma los objetivos y metas de dicha Agenda.

LA SOSTENIBILIDAD COMO VARIABLE DEPENDIENTE

La sostenibilidad de los sistemas sociales y ambientales es la variable dependiente en este nuevo tipo de ciencia, por lo tanto debe ser entendida en distintos niveles de análisis, desde lo global a lo local, y también en la perspectiva implícita de largo plazo, que va incluso más allá del horizonte temporal de la Agenda 2030.

La definición de sostenibilidad como concepto central (o variable dependiente) en este nuevo enfoque científico también plantea una cuestión metodológica relevante para el diseño de investigaciones acerca de la Agenda 2030 en general y los ODS –así como sus metas– en particular.

Si prestamos atención a cómo la noción de sostenibilidad es normalmente incluida, es posible observar que tiene un lugar relativamente marginal (como variable interviniente) o, incluso, inexistente.³ Sin embargo, la noción de sostenibilidad es la más relevante en el universo de la nueva agenda de desarrollo, como se argumentó.

Entonces, ¿cómo podemos describir, interpretar o explicar los problemas socioambientales que la Agenda 2030 intenta solucionar sin considerar la sostenibilidad en nuestros modelos interpretativos? Y, en consecuencia, ¿cómo se puede informar políticas de desarrollo sostenible si la variable clave no forma parte habitual de nuestros modelos o agenda de investigación?

La respuesta a estas preguntas podría ser quizá más simple –en términos lógicos y metodológicos– de lo que podría estimarse inicialmente. En cuestiones prácticas podría ser un poco más difícil. Vayamos por partes.

En términos metodológicos, el objetivo se lograría al incluir la noción de sostenibilidad como una variable relevante en los modelos descriptivos, interpretativos o explicativos, ya sea como

³ La pertinencia o no de esta observación podrá ser examinada en relación con los trabajos presentados en el seminario “Ciencia de la sustentabilidad, pobreza, derechos y desarrollo en el siglo XXI”, cuyas versiones revisadas integran este libro.

variable interviniente o, mejor, dependiente. Así lo hace la Agenda 2030 a la hora de establecer los ODS y sus metas. El logro del desarrollo sostenible, tal cual se define allí, depende en su concepción lógica de la evolución de una serie de objetivos y metas definidos de manera general –con diferentes niveles de claridad según el caso– en términos de variables e indicadores.

Si se toma, por ejemplo, el Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, queda claro que teóricamente se establece una relación negativa entre pobreza y desarrollo sostenible. En otras palabras, la reducción y eliminación de la pobreza es una variación que normativamente se espera para alcanzar la meta de desarrollo sostenible acordada por Naciones Unidas. En tal sentido, el desarrollo sostenible es la variable que depende de la evolución de la pobreza definida allí como variable independiente, observable a través de los indicadores y definiciones de pobreza que constan en las primeras dos metas.

Ahora bien, de acuerdo con las definiciones de dicho objetivo 1 (poner fin a la pobreza...), su logro depende, a su vez, de una serie de variables independientes e indicadores identificados como metas específicas. Así, pobreza extrema (meta 1.1) y pobreza multidimensional (meta 1.2) son indicadores que también influyen en la conceptualización de la pobreza (esto es, la variable dependiente) utilizada en el ODS 1. Protección social (meta 1.3), acceso a servicios básicos y recursos económicos (meta 1.4) y nivel de exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y desastres económicos, sociales y ambientales, que son variables independientes que explicarían los cambios en una dimensión crucial de la variable dependiente (de acuerdo con las nociones propuestas en 1.1 y 1.2).

Este sintético análisis metodológico muestra cómo la pobreza puede ser observada e investigada tanto como variable dependiente o independiente, en virtud del objeto de estudio y el diseño de la investigación que pueda plantearse en el marco de la Agenda 2030 y los ODS.

Algo similar ocurre con el resto de las variables incluidas en

los ODS, que están incorporadas en los objetivos y metas de una manera que no facilita una clara visualización de sus desempeños como variables en la conceptualización teórica de la Agenda 2030 y en las interrelaciones (existentes o posibles) entre en los 17 objetivos y las 169 metas de los ODS. Es decir que los déficits teóricos y metodológicos de la agenda, descritos en la Resolución de Naciones Unidas, necesitan ser superados para producir el conocimiento requerido para informar las políticas y decisiones tendientes al desarrollo sostenible. Éste es, a mi juicio, el punto central de la encrucijada actual.

La superación del déficit teórico implica entender las interrelaciones existentes y potenciales entre las distintas variables independientes para explicar la variable dependiente que se quiera (esto es la agregada = desarrollo sostenible, o las específicas contenidas en objetivos y metas que, a su vez, deben ser distinguidas de los indicadores, tal como se observa más arriba para el caso de la pobreza).

De manera relacionada, también es necesario lidiar con los niveles de análisis (local, nacional, internacional o global) en el que operan cada una de las variables incluidas en los ODS. La forma más práctica de hacerlo es al distinguir el nivel de análisis que se investiga (local, nacional, etc.) y de agregación (el conjunto de la Agenda 2030, algún o varios ODS interrelacionados o metas e indicadores) del estudio que se plantee.

Si el estudio es agregado (por ejemplo, cuando la variable dependiente es el desarrollo sostenible) y pretende dar cuenta del nivel global, las variables independientes a incluir están definidas con diversos niveles de precisión (en muchos casos, muy bajos o casi inexistentes) en los objetivos y metas incluidos en los ODS.

Si en cambio la investigación es desagregada e intenta abarcar sólo un número reducido de dimensiones del desarrollo sostenible y analizarlas en sí mismas, tal como se hace habitualmente en áreas como pobreza, desigualdad o cambio climático, se debe reconceptualizar o “reacomodar” las relaciones teóricas y metodológicas entre las variables, y transformar estas variables

independientes de los estudios agregados acerca del desarrollo sostenible (pobreza, desigualdad, cambio climático, etc.) en variables dependientes, cuyos movimientos serían explicados por medio de los indicadores⁴ o variables independientes que describen la evolución.

De este modo, se puede analizar con mayor claridad la evolución del cumplimiento de los objetivos y metas para alcanzar un desarrollo sostenible y, eventualmente, realizar los ajustes del caso. La pregunta por responder ahora es ¿cómo hacerlo de manera tal que la complejidad implícita en la noción de desarrollo sostenible pueda ser abarcada y entendida, y que el conocimiento que resulta pueda informar adecuadamente las decisiones y políticas destinadas a alcanzarlo?

LA CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD

La ciencia de la sostenibilidad (cs) en los últimos años ha emergido como una respuesta a los desafíos urgentes que presenta el modelo actual de desarrollo. Esta perspectiva intenta construir un campo específico de investigación que estudie las interacciones entre los sistemas naturales y sociales que afectan la posibilidad de satisfacer las necesidades del presente y la capacidad de las futuras generaciones de hacer lo propio. Pobreza y medioambiente se ubican en el centro de sus preocupaciones en la definición originaria (National Academy of Sciences, 2017) y ésta abarca más cuando los ods se transforman en uno de los ejes centrales de la cs (Nilsson *et al.*, 2018; Saito *et al.*, 2017; Stafford *et al.*, 2018; Yonehara, 2017).

⁴ Por ejemplo, los indicadores incluidos en el “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Anexo” elaborado por la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, A/RES/71/313, <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf>.

La CS permite abarcar realidades complejas mediante la generación de una nueva actitud científica frente al conocimiento, a partir de una propuesta que no está en línea con los parámetros de la ciencia normal. Algunos de sus elementos constitutivos, así como sus objetivos, no encajan dentro de los criterios normalmente usados para producir y validar el conocimiento científico.

Desde la filosofía de la ciencia se ha argumentado que no se puede valorar este nuevo campo científico con los instrumentos y los lentes de la ciencia normal, como tampoco se puede juzgar su calidad usando las convenciones disciplinarias (Ziegler y Ott, 2011). Esto es así porque la ciencia de la sostenibilidad:

- a] acepta la normatividad como una manera de incorporar estándares evaluativos para conductas individuales y sociales en las descripciones y explicaciones científicas. El entendimiento de tales estándares es fundamental cuando se estudian o analizan conceptos definidos normativamente como desarrollo, pobreza o desigualdad. La aceptación de la normatividad en esta nueva forma de conocimiento (esto es, de lo que está bien y mal desde el punto de vista individual y social, de lo que es justo e injusto, etc.) forma parte intrínseca y constitutiva de este emprendimiento científico, que pretende aportar soluciones a los grandes desafíos actuales;
- b] incorpora a las/os usuarios de la ciencia (tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etc.) en el proceso de diseño y producción científica. Esto va más allá de una participación formal y pretende que los participantes “no científicos” definan, en conjunto con los científicos, cuál es el problema, así como la estrategia de investigación, con el fin de generar las bases de la coproducción del conocimiento que está en la esencia de la CS;
- c] opera en un contexto histórico signado por el sentido de urgencia frente a desafíos globales que representan peligros inminentes para la humanidad, tales como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad, y

- d] promueve la cooperación transdisciplinaria entre científicos sociales y naturales para trabajar en problemáticas complejas mediante el uso de nuevos enfoques que modifican el tratamiento habitual de las variables y problemas en estudio.

La aceptación de la normatividad como parte constitutiva de un conocimiento que intenta trascender lo positivo al integrar ciencias sociales, naturales y humanidades no es una cuestión menor cuando se trata con temas de pobreza y desarrollo. Peter Singer, en su clásico “Famine, Affluence, and Morality”, describió en 1972 la muerte causada por la falta de comida, refugio y asistencia médica en Bengala oriental (hoy Bangladesh) en noviembre de 1971. Su conclusión fue que el sufrimiento y la muerte que observaba en ese momento –que no son sustancialmente distintos de los que podemos observar hoy en situaciones similares– no eran inevitables. Los detentores del poder económico y político pueden aliviar sustancialmente estas situaciones e, incluso, evitarlas. Al no hacerlo, pueden ser evaluados o juzgados normativamente desde los estándares de la filosofía moral.

El “neopauperismo”, fruto del desempleo y la precarización del empleo analizados por Castel (1997: 343), así como de la exclusión social y económica en general, también plantean una interrogante moral básica: ¿por qué no se termina con estas situaciones que producen sufrimiento y muerte si existen los recursos materiales suficientes para evitarlas? La respuesta se puede obtener a través de los estándares normativos de la filosofía moral. Sin embargo, en principio algo queda claro: los principales responsables de mantener situaciones que producen sufrimiento y muerte son quienes tienen la capacidad de cambiar tales situaciones, es decir, quienes detentan el poder económico, político e institucional de los Estados, pues son los que tienen los instrumentos para cambiar las condiciones que producen, reproducen y mantienen tal pobreza.

En virtud de las características mencionadas, la cs se considera un caso especial de investigación transdisciplinaria (ITD) (Cimadamore *et al.*, 2016a). Aunque no existan definiciones

en las que todos coincidamos, es posible afirmar que la ITD también incluye la cooperación entre diversas disciplinas de una manera que no resulta habitual en los estudios multi e interdisciplinarios. Además, incorpora de manera poco habitual un diálogo entre ciencia y sociedad que transgrede las fronteras convencionales de las disciplinas en el estudio de sistemas, prácticas y valores (Cimadamore *et al.*, 2016a; Wiesmann *et al.*, 2008). De este modo, se observa una coincidencia fundamental entre ITD y CS que aconseja considerarlas como parte de una estrategia científica que aborda la realidad y la complejidad a partir de la identificación de problemas, así como la búsqueda de soluciones mediante la coproducción de conocimiento.

Este tipo de estrategia es adecuada para entender problemáticas complejas (UNESCO, 2018) y producir respuestas o, aun mejor, soluciones factibles y deseables a los desafíos de los ODS. Tiene la ventaja de partir del conocimiento disciplinario de la ciencia establecida pero, al mismo tiempo, ir más allá al plantear investigaciones que se articulan secuencialmente en tres fases:

- 1] La definición de los problemas a abordar en una colaboración entre científicos y no científicos (público o sectores interesados –*stakeholders*–).
- 2] la coproducción de conocimiento transferible y apto para solucionar los problemas complejos identificados (UNESCO, 2018).
- 3] la integración y aplicación del conocimiento resultante en las prácticas científicas y sociales (Cimadamore *et al.*, 2016a; Lang *et al.*, 2012; Pohl y Hirsch Hadorn, 2007; Wiesmann *et al.*, 2008).

La superposición de objetivos y estrategias que existe entre la CS y la ITD aconsejan tratarlas como parte de una estrategia científica que tiene la potencia para lidiar con problemas que podrían ser inicialmente considerados “difíciles de tratar” (*wicked problems*) por ser complejos, multidimensionales, cambiantes

y poco claros (Brown, Harris y Russell, 2010; Spicker, 2016, UNESCO, 2018). Los grandes temas de la Agenda 2030 y a los que se hace referencia en este capítulo pueden ser encuadrados dentro de esta categoría.

POBREZA, DESARROLLO Y CS

Los 193 países que aprobaron la Agenda 2030 –incluida la República Argentina– declararon formalmente su compromiso de “trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030”, también reconocieron que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015: 3)

Asimismo, los países signatarios se comprometieron

a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la [...] Agenda durante los próximos 15 años [y a establecer un] marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado que contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás (NU, 2015: 36).

El marco de seguimiento aplicado a nivel nacional, regional y mundial debe, además, promover “la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos” (NU, 2015: 36). La materialización de estos compromisos, contenidos en el capítulo referido al seguimiento y examen de los compromisos de la Agenda 2030, es esencial para alcanzar los ODS y sus metas. El monitoreo y la evaluación crítica de las dificultades enfrentadas para alcanzar los Objetivos del Milenio (ODM) precisamente destaca este

punto como uno de los factores cruciales de cara al futuro del desarrollo sostenible (Cimadamore *et al.*, 2016b).

¿Cómo se aprende de la experiencia y se diseñan mecanismos efectivos de análisis y monitoreo del proceso? El primer paso lógico es definir el problema/desafío de manera agregada (esto es, el desarrollo sostenible tal como está definido en la Agenda) y entender su complejidad, multidimensionalidad e historicidad en el contexto del nivel de análisis que se trate (local, nacional, internacional o global). Este proceso requiere luego ser entendido a través de desagregaciones por áreas temáticas (pobreza, desigualdad, cambio climático, etc.) que no pierdan de vista sus múltiples conexiones ni las cuestiones transversales que los atraviesan (claramente, género) en el marco de la integralidad intrínseca de la Agenda 2030.

Un camino que aporta claridad para esta tarea es distinguir las variables que están involucradas en este ejercicio intelectual y ser conscientes de que las mismas cambian de lugar en distintas etapas, al pasar de ser variables independientes a dependientes (cuando se estudian solamente las dimensiones del desarrollo sostenible, por ejemplo, la pobreza, según se ha visto más arriba). Esto permite aproximarse a explicaciones causales de la problemática a analizar, identificar los ejes del problema y, así, eventualmente avanzar en las posibles soluciones. En este sentido, identificar las causas es un primer paso lógico para afrontar el problema de manera efectiva. Algo que parece tan obvio muchas veces no se tiene en cuenta a la hora de diagnosticar y diseñar políticas. Por ejemplo, forma parte del sentido común acrítico de gran parte de la dirigencia global o nacional que el crecimiento económico es la variable independiente crucial para lograr el desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030. Pero, ¿es realmente esto así? ¿Acaso no es posible concebir tasas de crecimiento económico –incluso altas– con incremento de desigualdad, pobreza y deterioro del ambiente? Esto no sólo es concebible desde una perspectiva lógica, sino también histórica, la cual es observable a través de estudios de casos en África y América Latina, entre otras regiones.

Se puede argumentar que el enfoque dominante, en relación con el desarrollo sostenible, se preocupa más por sostener el crecimiento y el desarrollo económico que por incrementar la sostenibilidad en sentido ecológico o social (Castro, 2004), lo que complica en cierto modo la articulación de una visión integral y sistémica que permita alcanzar el desarrollo sostenible en la integralidad planteada en la Agenda 2030. Desde una perspectiva crítica, el paradigma del crecimiento es la norma y constituye un imperativo incuestionable, así como una necesidad naturalizada, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo (Asara *et al.*, 2015).

Los enfoques dominantes –que implican una relación teórico-ideológica causal entre desarrollo (variable dependiente) y crecimiento económico (variable independiente) y que dejan de lado (o en un segundo plano muy lejano) otras variables independientes que pueden incidir positivamente (por ejemplo, distribución de recursos existentes)– no son aptos para lograr la sostenibilidad que requiere el conjunto indivisible de los ODS, tal como lo demuestran los datos de nuestra realidad que emergen del final del periodo de los Objetivos del Milenio, sea desde una perspectiva oficial (UN, 2015) o una perspectiva crítica (véase p. ej., Asara *et al.*, 2015; Cimadamore *et al.*, 2016b).

La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es, en el contexto de la Agenda 2030, “el mayor desafío que enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015, Preámbulo). No obstante, este objetivo prioritario no puede ser alcanzado sólo o principalmente al promover el crecimiento económico. Es cierto que puede hacer políticamente más tolerable tímidos intentos de redistribución social de ingresos con criterios de justicia social; sin embargo, la concentración del ingreso sin precedentes que se registra en la actualidad muestra que la desigualdad puede apropiarse fácilmente de los resultados del crecimiento económico sin aportar sustancialmente a la erradicación de la pobreza.

Un camino para analizar tales situaciones y los problemas que resultan es el de contribuir a la teoría crítica del desarrollo sostenible. La teoría crítica implica también una teoría de resolución de problemas, aunque no participa del paradigma de la coproducción de conocimiento, tal como lo hacen la cs y la ITD. Otro, menos ambicioso en términos teóricos pero que apunta a transformar positivamente la realidad social, es el de contribuir desde la ciencia a identificar las formas prácticas en las que se pueden lograr los compromisos alcanzados por los 193 Estados en 2015.

La cs aparece en la lógica de este trabajo como un instrumento para afrontar los problemas más graves y urgentes de nuestro tiempo. La utilización práctica de este instrumental con el fin de analizar la razonabilidad de las decisiones implementadas para alcanzar los ODS, monitorear los resultados, identificar problemas y corregirlos transformando realidades que reproducen injusticias sociales mediante la coproducción de conocimiento constituye, en principio, una opción válida frente a las alternativas existentes. Los ODS, por su universalidad, integralidad, grado de aceptación y los compromisos formales que existen en torno a ellos, representan la opción posible pero difícil de alcanzar en la situación actual. Los ODS pueden ser criticados y mejorados, pero el gran desafío es avanzar consistentemente en su cumplimiento mientras los procesos críticos que tienden a su perfeccionamiento avanzan y se integran a la movilización internacional que requiere su cumplimiento.

Claro está que las metas a alcanzar en 2030 parecen, en muchos casos, irrealizables, a juzgar por las tendencias en materia de desigualdad, cambio climático y deterioro ambiental, por ejemplo. Ésta también es la situación de la pobreza en ciertas regiones y países. La experiencia precedente (las Metas del Milenio y los ODM, menos ambiciosos que la Agenda 2030) muestra cuán difícil es cambiar el modelo de desarrollo actual que ha producido y reproducido los problemas económicos, sociales y ambientales que ahora se pretenden solucionar.

EL CAMINO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL PROGRESIVO

La Agenda 2030 y los ODS proponen un cambio estructural progresivo en las relaciones sociedad-ambiente. Los alcances no están todavía definidos pero, como todo proceso de cambio, las dinámicas sociales dibujarán los límites a medida que se reacomoden las coaliciones sociales que sostienen tanto el *statu quo* como el proceso de cambio.

Aquí no se busca identificar tales límites, aunque se parte de que la propuesta integral de los ODS implica un cambio positivo y gradual, de carácter estructural y, por ende, sistémico, frente a un *statu quo* evidentemente insostenible en el largo plazo.

La necesidad de un cambio estructural –con alcance aún no establecido– frente a la insostenibilidad del modelo de desarrollo actual es reconocida por la ONU no sólo en la Agenda 2030, sino a través de sus instituciones económicas regionales. Estudios de agencias especializadas (por ejemplo, la CEPAL) reconocen la necesidad de un proceso que compatibilice equidad social y protección ambiental. Una propuesta para lograrlo es recrear una nueva institucionalidad y coaliciones políticas que las promuevan en el nivel global, regional, nacional y local, a la vez que se apunte a la creación de bienes públicos globales que sustenten el proceso (CEPAL, 2017: 10).

En el nivel de procesos productivos, estos cambios sociales e institucionales son los que se vislumbran para dar cuenta de las viejas y nuevas vulnerabilidades sociales y ambientales. Dentro de las “nuevas”, está aquella identificada por Castel que afecta a grandes sectores de la población, al alterarse los sistemas de protecciones sociales y crear, así, incertidumbre respecto del futuro (Castel, 1997: 12). Esta incertidumbre, que a través de los siglos fue la condición común de lo que se entiende por “la cuestión social”, se potencia en el presente al combinarse con la cuestión ambiental y las transformaciones tecnológicas que afectan los niveles de pobreza, así como los instrumentos que normalmente se concebían para superarla, como el empleo.

La reconstrucción de la estabilidad protegida de los Estados

sociales o de bienestar está en el núcleo básico de los ODS (OIT, 2017). En otras palabras, la idea de sostenibilidad del modelo a futuro considera un núcleo básico de protección social alcanzable, entre otros medios, a través de la erradicación de la pobreza (ODS 1), la disminución de la desigualdad en los países y, entre ellos (ODS 10), la reconversión de los modos de producción y consumo compatibles con la protección del ambiente (ODS 12) y la igualdad de género (ODS 5).

Claro que los ODS proponen un cambio progresivo cuyos límites están a la vista de los ojos críticos. Los límites de este núcleo básico que se propone en la Agenda 2030 se pueden observar, por ejemplo, al distinguir las diferencias entre las políticas de inserción o inclusión que se detallan en la Agenda y las políticas de integración económica y social de las grandes mayorías que padecen las viejas y nuevas vulnerabilidades. Las políticas de inserción o inclusión obedecen a una “lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas” (Castel, 1997: 351). Las políticas de integración pretenden ir más allá de la inclusión y ponerlas en marcha supone profundizar en las metas del núcleo básico de los ODS.

Si bien la meta 10.2 de los ODS tiende a promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, con independencia de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica u otra condición, los mecanismos para alcanzar la inclusión de los pobres son básicamente el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional (meta 10.1), así como la implementación de los pisos mínimos de protección social (meta 1.3) (Naciones Unidas, 2015b).

La predilección por la noción de inclusión en la Agenda 2030 se ve cuando se compara su uso en la Resolución de Naciones Unidas con el concepto de integración, que aparece asociado con la economía y de manera particular con las cadenas de valor. A su vez, el concepto de “inclusión” aparece cinco veces en la Resolución 70/1, tres de ellas vinculadas con lo

social. De estas tres menciones, dos están relacionadas con los ODS (las metas 10.2 y 11.b) (Naciones Unidas, 2015b).

Las definiciones más precisas de éstos y otros conceptos relevantes que integran el núcleo de la Agenda 2030 difícilmente se alcanzarán en el nivel internacional. El tránsito hacia el cambio estructural progresivo en las relaciones sociedad-ambiente tiene a los Estados nacionales como principales responsables. La Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba se constituyen de esta manera sólo en “apoyo, complemento y contexto” para la implementación de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015b, arts. 62 y 63). Por esta razón, el proceso de transformación al que apuntan los ODS requiere focalizarse en los niveles de análisis nacionales y subnacionales, debido a que allí serán definidos sus alcances.

ARGENTINA FRENTE A LOS ODS

La República Argentina es uno de los 193 Estados que suscribieron la Agenda 2030. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)⁵ de la Presidencia de la Nación es el organismo coordinador de la discusión, la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030. La priorización de metas se define y revisa por cada uno de los ministerios responsables, mientras otras instituciones, como el Instituto Nacional de

⁵ El CNCPS fue creado en 2002 como un espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, con el fin de alcanzar una correcta y eficaz administración de los recursos que a ellas se destinan. Tiene como principal propósito optimizar la formulación de políticas públicas y de las definiciones que se tomen en relación con temas sociales específicos, para lo cual trabaja en conjunto con las áreas gubernamentales involucradas en esas temáticas, al favorecer un abordaje integral y establecer una sistematización de todos los procesos (Decreto de creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 357/2002, <<http://www.politicassociales.gob.ar/> <http://www.politicassociales.gob.ar/Institucional>>).

Estadísticas y Censos (INDEC), intervienen en el proceso desde una perspectiva transversal. La adaptación de las metas de los ODS está organizada en Comisiones Interministeriales coordinadas por el CNCPS. Asimismo, se inició un proceso de difusión y acompañamiento para la priorización, adaptación y seguimiento de los ODS en el nivel provincial y de generación de sinergias con organizaciones de la sociedad civil, la academia, empresas y otros actores involucrados.⁶ En este contexto, Argentina elaboró un Informe Voluntario Nacional que presentó en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en julio de 2017 (Presidencia de la Nación Argentina, 2017; United Nations Division for Sustainable Development, 2017).

De la lectura de los documentos disponibles en el sitio de Internet de la CNCPS, se desprende que, desde la mirada oficial, el logro de los ODS requiere la redefinición de la política de desarrollo económico y la ampliación de la protección social, con el fin de garantizar un piso mínimo de bienestar universal y el impulso de políticas ambientales sostenibles. Asimismo, dicha mirada considera necesario fortalecer la calidad institucional con el establecimiento de las condiciones básicas para la gobernabilidad democrática y la redefinición de la estrategia de desarrollo en un proceso participativo que incluya al Estado y la sociedad civil.

Los contenidos específicos de los conceptos antes mencionados requieren de definiciones teóricas y metodológicas más precisas. Desarrollo económico y protección social –por mencionar sólo algunas de las nociones que necesitan determinarse– son conceptos que adquieren distintos significados según el enfoque teórico o ideológico de quienes los definan. La CS nos recuerda que la normatividad permea este tipo de conceptos al establecer los estándares valorativos. Más allá de estos detalles no menores, se establecen relaciones causales entre las variables que permiten inicialmente visualizar el camino a transitar para el logro de los ODS.

⁶ <<http://www.politicassociales.gob.ar/Objetivos>>.

En el caso de Argentina, los niveles de análisis van desde lo local a lo nacional. El Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del CNCPS está orientado hacia la gestión local de las actividades y políticas tendientes a su cumplimiento (CNCPS, 2017). A su vez, el CNCPS inició en enero de 2016 un proceso de priorización de metas de ODS alineado con la meta global de eliminación de la pobreza.

Los resultados de este proceso están aún por verse. Sin embargo, es importante evaluar los modelos explicativos que motivan la priorización de las metas, así como los contenidos y alcances de las políticas que se implementan para lograrlo. La literatura en torno al desarrollo y la pobreza aporta evidencia empírica acerca de los resultados que históricamente han obtenido diversas concepciones de desarrollo, así como las distintas políticas destinadas a combatir la pobreza y la desigualdad.

Una evaluación inicial de los documentos analizados sugiere que se debe avanzar, en primer lugar, en una adecuada comprensión de la complejidad del universo de variables que condicionan el desarrollo sostenible en Argentina y sus relaciones causales. Éste es un primer paso lógico para elaborar instrumentos y políticas que conduzcan al logro de los ODS, naturalmente deberán pasar por el filtro de la evidencia empírica e histórica de qué funciona y que no en esta sociedad.

La transición hacia la sostenibilidad requiere, además, de una capacidad extraordinaria para articular consensos que superen las contradicciones sociales, económicas y culturales que obstaculizan un cambio radical en las formas de organización social de la producción, el consumo y la distribución de los ingresos en el largo plazo. Es evidente que la generación de esta capacidad es el territorio de la política, lo que trasciende las posibilidades y capacidades de la cs.

CONSIDERACIONES FINALES

La cs, en su intento por abarcar la complejidad y articular saberes para la coproducción del conocimiento, ofrece una posibilidad única para transitar el camino hacia el cumplimiento de los ODS. Su principal ventaja es que se concentra en los problemas y las relaciones causales entre las múltiples variables que conforman la problemática y condicionan las posibles soluciones. De esta manera, es factible vislumbrar que un proceso de coproducción del conocimiento entre científicos, tomadores de decisiones y sectores interesados lograría soluciones que de otro modo sería más difícil alcanzar. Este proceso de construcción social del conocimiento apunta a la resolución de problemas sociales complejos (*wicked problems*), asimismo, distingue a este nuevo tipo de ciencia de otras más preocupadas por la mera descripción, explicación o interpretación de los fenómenos que estudian.

Al diferenciarse de la ciencia tradicional e incorporar la normatividad, la cs permite explicitar las diferentes ideas que sustentan las teorías y las ideologías, a la vez que incorpora estándares de evaluación para ajustar políticas, evitar inconsistencias y evaluar resultados. En este contexto, los requerimientos de expansión sostenida de la inversión, la producción y el consumo con base en políticas que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética, la articulación de la transformaciones hacia la economía verde con los cambios culturales en los patrones de consumo que garanticen el cuidado del ambiente, la generación de empleo y la disminución de las viejas y nuevas vulnerabilidades continuarán planteando enormes desafíos para la ciencia y los procesos de tomas de decisiones. Sin embargo, la disponibilidad y uso de un enfoque como el de la cs, que permite comprender la complejidad y visualizar soluciones a los problemas complejos, es una condición necesaria –aunque insuficiente– para alcanzar en tiempo y forma las transformaciones propuestas por los ODS y la Agenda 2030.

REFERENCIAS

- Agosto, Gabriela, 2016, "Argentina: los desafíos de la igualdad en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", presentación en el seminario *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Ciudad de México, Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, 23 a 27 de mayo, <<https://periododesesiones.cepal.org/36/es/gabriela-agosto>>.
- Asara, Viviana *et al.*, 2015, "Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability", *Sustain Sci*, vol. 10, pp. 375-384.
- Brown, Valerie, John A. Harris y Jaqueline Y. Russell (eds.), 2010, *Tackling wicked problems: Through the transdisciplinary imagination*, Londres/Washington DC, Earthscan.
- Castel, Robert, 1997, *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós Ibérica.
- Castro, Carlos J., 2004, "Sustainable development mainstream and critical perspectives", *Organization & Environment*, vol. 17, núm. 2, pp. 195-225.
- Cimadamore, Alejandro D. *et al.*, 2016a, "Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change" en A. D. Cimadamore *et al.*, *Development and sustainability. The challenge of social change*, Londres, Zed Books.
- , 2016b, "Poverty and the Millennium Development Goals: A critical look forward", en A. D. Cimadamore, G. Kohler y T. Pogge (eds.), *Poverty & the Millennium Development Goals: A critical assessment and a look forward*, Londres, Zed Books.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina, 2017, *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, <www.odsargentina.gob.ar>.
- Hadorn, Gertrude H. *et al.* (eds.), 2008, *Handbook of Transdisciplinary Research*, Berlín, Springer Science + Business Media B.V.
- Lang, Daniel J. *et al.*, 2012, "Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges", *Sustainability Science*, vol. 7, pp. 25-43.
- Naciones Unidas, 2015a, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Resolución de la Asamblea General A/Res/70/1, Nueva York, ONU.
- , 2015b, *The Millennium Development Goals Report 2015*, Nueva York, UN, <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/li>>

- brarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>.
- National Academy of Sciences, 2017, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, <<http://sustainability.pnas.org/page/about>>.
- Nilsson, Måns *et al.*, 2018, "Mapping interactions between the Sustainable Development Goals: lessons learned and ways forward", *Sustainability Science*, vol. 13, núm. 6, pp. 1489-1503.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2017, "Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible", Ginebra, OIT.
- Pohl, Christian y Gertrude H. Hadorn, 2007, *Principles for Designing Transdisciplinary Research*, Munich, Oekom.
- Presidencia de la Nación Argentina, 2017, "Informe Voluntario Nacional", Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Saito, Osamu *et al.*, 2017, "Sustainability Science and Implementing the Sustainable Development Goals", *Sust Sci*, vol. 12, núm. 5, pp. 907-910.
- Spicker, P., 2016, "Poverty as a wicked problem", CROP Poverty Brief, núm. 35.
- Stafford Smith, Mark *et al.*, 2018, "Advancing Sustainability Science for the SDGs", *Sustainability Science*, vol. 13, pp. 1483-1487.
- United Nations Division for Sustainable Development, 2017, *Voluntary National Reviews 2017*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>>.
- UNESCO, 2018, *Guidelines on Sustainability Science in Research and Education*, UNESCO, <<https://en.unesco.org/sustainability-science/guidelines>>.
- Wiesmann, Urs M. *et al.*, 2008, "Enhancing Transdisciplinary Research: A Synthesis in Fifteen Propositions", en H. Hoffmann-Riem *et al.* (eds.), *Handbook of Transdisciplinary Research*, Zurich, Springer, pp. 433-441.
- Yonehara, A. *et al.*, 2017, "The role of evaluation in achieving the SDGs", *Sustain Sci*, vol. 12, pp. 969-973.
- Ziegler, Rafael y Konrad Ott, 2011, "The quality of sustainability science: A philosophical perspective", *Sustainability: Science, Practice & Policy*, vol. 7, núm. 1, pp. 31-44.



PARTE II: DERECHOS Y MULTIDIMENSIONALIDAD
DE LA POBREZA



3. DESAFÍOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, OBLIGACIONES PARA LAS POLÍTICAS. LAS RESPONSABILIDADES ESTATALES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

LAURA PAUTASSI

INTRODUCCIÓN

La pobreza como fenómeno y su marco analítico están atravesados de manera constante por cambios significativos y constituyen en América Latina un área de disputa política, técnica y narrativa. Persisten altos niveles de pobreza; si bien han existido algunos periodos de mejora significativa, el andamiaje de programas, políticas y acciones no ha sido lo suficientemente impactante para avanzar en cambios estructurales. La sobrerrepresentación de mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA) entre la población en situación de pobreza es elocuente y abona a la tesis de que sólo se han logrado mitigar ciertos aspectos, sin avanzar en transformaciones estructurales.¹

Parte de la explicación radica en que, a partir de los años ochenta del siglo xx, y con mayor fuerza en los años noventa, se abandonó la lógica vinculada con las instituciones públicas como estrategia central para impulsar el ejercicio de derechos

¹ El Panorama Social de la CEPAL muestra este dato año tras año. Los últimos registros disponibles para 2017 señalan que la tasa de pobreza de NNA de hasta 14 años es 19 puntos porcentuales más alta que la de personas de entre 35 y 44 años, y 31% más alta que la de las personas de 65 años y más, con diferenciales por sexo, etnia y zona de residencia, lo que representa la tasa de pobreza rural 20 puntos porcentuales más que en las áreas urbanas (CEPAL, 2019: 21). A su vez, en cuanto al cumplimiento de la meta 1 de los ODS, y al suponer que la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que crecen y se distribuyen los ingresos sean similares, la CEPAL estima que, con base en el promedio observado de 2008 a 2017, sólo diez países podrían reducir la pobreza extrema hasta 3% y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para el año 2030 (CEPAL, 2019: 22).

de la ciudadanía. Un dato no menor fue la irrupción del concepto *beneficiarias/os* de programas focalizados, en reemplazo de *ciudadanas/os* como titulares de derechos y receptores de políticas sociales. Al respecto, existe suficiente evidencia empírica la cual muestra que la pobreza es notoriamente menor donde el sistema de políticas públicas está organizado con base en instituciones de acceso universal y el gasto total en finalidades sociales es mayor.²

En el mismo sentido, el reemplazo del reconocimiento en la titularidad de derechos no es sólo retórico, sino que implica un punto de partida donde hay mínimos comunes irrenunciables que alcanzan a toda la población, independientemente de las condiciones en que viven. Así, en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) se han establecido estándares que permiten identificar el contenido mínimo de las obligaciones que tienen los Estados con su población. Esos estándares parten de un andamiaje normativo pero también interpretativo del alcance de los pactos y tratados internacionales, que supera un debate acerca de las estrategias y enfatiza que los Estados están obligados a evitar trayectorias de vida en las que las personas se vean arrastradas hacia la pobreza.

Las garantías y tutelas establecidas por los derechos, si bien se encuentran condicionadas por múltiples discriminaciones (de género, etnia, raza, clase, espacialidad geográfica y temporal), tienen la capacidad de guiar, por medio de estándares y principios, la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas. De este modo, resulta posible determinar el alcance de las obligaciones estatales, con el objetivo de impactar en los procesos de formulación de políticas públicas. Éste es precisamente uno de los principales aportes y, al mismo tiempo, un desafío del campo de los derechos humanos en relación con los problemas en América Latina originados en la pobreza y la exclusión social e institucional, por ello se ha en-

² Entre otros trabajos, véase Beccaria y Maurizio (2012), Cecchini y Martínez (2011), Filgueira (2013), Lo Vuolo *et al.* (1999), Martínez y Sánchez (2013), Pautassi y Gamallo (2012 y 2015), Salama (2006).

fatizado la necesidad de fortalecer las garantías institucionales y sociales de cada derecho en los diferentes espacios nacionales.

En otros términos, el enfoque de derechos, en tanto estrategia metodológica que persigue un objetivo político, busca fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales y está lejos de definir un modelo único de desarrollo; apunta más bien a establecer las interdependencias necesarias –de base normativa– para complementar dicha estrategia; además, se basa en un marco de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que posibilita desarrollar estrategias sustentables que transformen las dinámicas arraigadas en la institucionalidad de los países de América Latina.

La propuesta “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Naciones Unidas, 2015) se inscribe en esa dirección y se complementa con otros mecanismos ya implementados que monitorean el cumplimiento de derechos. El cumplimiento de cada pacto y tratado de derechos humanos, tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), es vigilado por un comité o grupo de expertas/os internacionales quienes solicitan a los Estados que los han ratificado informes periódicos que rindan cuentas respecto a la implementación de los compromisos. En el caso de las Américas, se ha desarrollado una práctica pionera de medición de cumplimiento de derechos, que incluye indicadores de progreso y que habilita un nuevo espectro para el abordaje de las responsabilidades estatales en relación con la pobreza.

En los siguientes puntos argumentaré en esta dirección, con especial énfasis en las relaciones entre estándares de derechos humanos, la Agenda 2030 y las políticas sociales. En el caso de estas últimas, entendidas en su compromiso histórico con la redistribución del bienestar (Offe, 1995), un enfoque de derechos promueve que incluyan un diseño e implementación de sistemas integrales a partir de medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de bienes y servicios. El aspecto central es que dichas políticas no deben concentrarse en el trabajo asalariado

formal como esfera principal de inclusión social, sino que las intervenciones deben ser universales a partir de respuestas estatales en el campo del empleo, el cuidado, la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, el ambiente y la cultura, además de estar fundamentadas en los marcos normativos basados en derechos humanos. El eje debe estar en la consideración de la persona como sujeto titular de derechos, así como en el Estado en sus distintas esferas de promoción del bienestar.³ Este último debe establecer formas de garantizarlo de manera integral, buscando superar la mera cobertura de contingencias o riesgos de los esquemas clásicos de la seguridad social contributiva, así como evitar reproducir las prácticas asistenciales de los sistemas no contributivos.⁴ Si bien el campo de las políticas sociales delega su implementación en el poder ejecutivo, corresponde al legislativo y al judicial asegurar el efectivo acceso a los derechos y garantizarlos, en tanto resultan directos responsables de su satisfacción.

En concordancia, a lo largo del capítulo examino el diseño de los indicadores de progreso que incorporan, en los procesos de evaluación internacional, estándares e indicadores elaborados a partir de la interpretación de las normas de derechos humanos, en diálogo con la evidencia empírica disponible. Sostengo que dichos estándares pueden servir, además, como

³ Incluye tanto las clásicas definiciones de la tríada del bienestar: Estado, mercado y familias, y las consiguientes respuestas de los regímenes de bienestar con sus efectos “desmercantilizador” (Esping, 1993) y “desfamiliarizador” (Esping, 2000), como la conformación del diamante del bienestar (Evers, Pijl y Ungerson, 1994), y posteriormente del cuidado (Razavi, 2007). Al respecto, se ha demostrado cómo la política social no sólo no compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales (Adelantado *et al.*, 1998).

⁴ El clásico ejemplo son los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) que han incluido un supuesto marco de derechos (Cecchini y Rico, 2015), pero reproducen las prácticas focalizadas, aunque con mayor cobertura, con dinámicas de corte asistencial (Pautassi, 2018). La tendencia trabajocéntrica sigue aún presente en las respuestas estatales traducidas en programas sociales (Arcidiácono, 2017).

criterio para el control y eventualmente la impugnación y el cuestionamiento de estas políticas, tanto por la sociedad civil como por los órganos de control institucional. En particular, destacaré cómo, a partir de un conjunto de indicadores de progreso ya disponibles, se pueden identificar brechas, déficit e incumplimientos de obligaciones, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, en particular de aquellas que se destinan a la superación de la pobreza. En la misma dirección, presento el marco común que tienen los indicadores con la Agenda 2030 y los ODS, así como las potencialidades de su uso conjunto en el campo de las garantías para las/os habitantes. Finalmente, alerto respecto al potencial peligro de que los compromisos en torno a los ODS y sus traducciones locales queden en el campo retórico, sin impactar en las transformaciones estructurales que efectivamente diseñen sistemas de políticas sociales superadores de la pobreza y centrados en reconocimiento de derechos. Concluyo el capítulo al destacar la centralidad y responsabilidad del propio Estado y de las agendas globales en cuanto a las garantías en derechos humanos.

DEL ENFOQUE DE DERECHOS A LAS POLÍTICAS SOCIALES

El *corpus* de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos⁵ ha establecido con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado (aquello donde no debe interferir), sino también un cúmulo de obligaciones positivas, es decir, lo que debe hacer para lograr la plena

⁵ Se trata de las decisiones adoptadas por los comités de monitoreo de los tratados internacionales, como el Comité de Derechos del Niño, el Comité de la Convención contra la discriminación de la Mujer (CEDAW), el Comité del Pacto Internacional de DESC (PIDESC), el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) y el Comité de Expertas en Violencia (CEVI) de la Convención de Belem do Pará, entre otros.

realización de los derechos civiles y políticos (DCP), así como los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En tal sentido, los derechos humanos no se reducen a poner un límite a la opresión y al autoritarismo, sino que conforman un programa para guiar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Al respecto, los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel global como regional (SIDH), han procurado reparar a las víctimas en casos particulares, además de fijar un cuerpo de principios y estándares. El propósito es incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos, tales como los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las políticas e instituciones sociales.

Al utilizar el concepto *enfoque* se incorpora un mandato claro de transversalidad que, al igual que ocurre con el de género, debe promover estrategias transformadoras que “atravesen” toda la dinámica de la estatalidad pública y todos los poderes del Estado. Al respecto, el poder legislativo no puede desconocer el *corpus* de derechos humanos y debe actuar conforme a él. Un ministerio sectorial (salud, educación, trabajo) no puede establecer criterios discrecionales en sus políticas, sino que debe ajustarse a los estándares y obligaciones previstos en cada derecho, de manera interdependiente entre sí y respetuosa de la equidad de género.

El punto neurálgico es establecer las formas para su implementación, que no es otra cosa que identificar el alcance de las obligaciones positivas que le competen al Estado. Significa entender cómo se traducen derechos en políticas, normativa, infraestructura, recursos económicos, programas y mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. En este sentido, cabe preguntarse si las condiciones de pobreza en las que vive un creciente número de personas en la región implica una negación de derechos o un incumplimiento de obligaciones “de hacer” por parte del Estado. Allí es donde el andamiaje inter-

pretativo y los avances en relación con la medición de derechos han desplegado distintos argumentos para establecer las diferencias. En primer lugar, no todas las causales por las que las personas atraviesan situaciones de pobreza constituyen una violación de derechos humanos, ya que la responsabilidad estatal al respecto no es tan sencilla de establecer. Tal sería el caso en cuanto a la escasez estructural de recursos económicos o las vinculadas con desastres naturales; en éstas, la pobreza implica la privación del disfrute de los derechos humanos, pero no necesariamente se están violando derechos. Por ello, como analizaré en el próximo apartado, la definición de estándares e indicadores permite evaluar si efectivamente el Estado utilizó el “máximo de recursos disponibles” para erradicar la pobreza, en qué grado y con qué impacto. En otros términos, identificar las causales de responsabilidad entre la pobreza y el accionar estatal implica un control de responsabilidades al que cada Estado debe someterse de manera periódica.

Al mismo tiempo, existen situaciones en las que la pobreza es atribuible a una conducta estatal (por acción u omisión en relación con sus obligaciones jurídicas) e implica una violación de derechos humanos, particularmente porque el Estado no ha respetado las elecciones o las capacidades de la persona. También se produce cuando no ha logrado prevenir el abuso que ejercen terceros sobre los derechos de las personas, a quienes obligan a vivir en condiciones de pobreza o consienten prácticas abusivas de empleadores, asimismo, cuando ha fracasado la asignación de recursos o se ha realizado un mal uso de éstos.⁶ De allí que las obligaciones que se imponen a los Estados, desde el *corpus* de derechos humanos, es que requieren diseñar políticas públicas y asignar recursos, “los Estados deben otorgar la debida prioridad a los derechos humanos de los grupos más

⁶ Los reportes de las/os relatores de Naciones Unidas para la extrema pobreza conforman importantes fuentes de información para avanzar en el establecimiento de las diferencias en los deberes estatales de protección, respeto y provisión de condiciones para el ejercicio de derechos, véase <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>>.

desfavorecidos, especialmente las personas que viven en la extrema pobreza” (OACNUDH, 2011: 14).

El comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ha señalado que la pobreza es considerada una violación de derechos humanos al llamar a los Estados a que no consideren este fenómeno multidimensional sólo como un fenómeno estadístico, sino como una vulneración al contenido de los DESCAs (Naciones Unidas, 1993, párrs. 5 y 7).

En otros términos, la fuerza rectora de los derechos reside en que establecen la máxima sobre la que cada poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) debe fundar sus políticas, acciones, planes, leyes y sentencias judiciales en derechos humanos. Éstos deben ser interpretados en consonancia con la constitución política y el contenido de los tratados internacionales, así como el enfoque de derechos otorga la mirada transversal para incorporarlos. Es decir, no basta señalar que se garantiza un derecho o que se restituyen otros, sino que tales garantías deben cumplir con los estándares necesarios para que no sea una mención formal, sino operativa y eventualmente sujeta a revisión judicial.

Por lo anterior, una acción estratégica contra la pobreza no puede sustentarse en la mera reparación de estos daños y mucho menos plantearse simplemente su alivio o compensación. Este tipo de estrategias son cuestionables, tanto porque no evitan la ocurrencia de daños irreparables y, además, su máxima expectativa es amarrar a las personas a la posición donde pueden demostrar que cumplen con las condiciones de pobreza exigidas para recibir cierta asistencia. El caso de los programas de transferencias condicionadas vuelve a ser un ejemplo ineludible al respecto ya que, en muchos casos, incluso la condicionalidad es punitiva. Es el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, donde se retiene mensualmente 20% de la transferencia hasta en tanto las perceptoras demuestran que han cumplido (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

A esto se debe agregar la presencia de inercias institucionales, falta de recursos, invisibilidad estadística en muchas áreas,

persistencia de la violencia contra las mujeres, falta de reconocimiento efectivo de identidades sexuales diversas, limitada participación de las personas en condiciones de vulnerabilidad en los procesos de adopción de decisiones, entre otras situaciones que dejan en claro la falta de abordaje integral. Dichos elementos han obstaculizado las transformaciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en condiciones de igualdad y autonomía. De nuevo, se constata que el enunciar derechos está lejos de significar que se garantizan.

El proceso que se analiza instaló una suerte de globalización de estándares de derechos humanos, con un importante fortalecimiento del *corpus juris* internacional y con un renovado impulso a partir de la Declaración del Milenio (2000). En los hechos, esto todavía no ha ingresado en la agenda central de toma de decisiones en los países de América Latina. Por el contrario, se evidencia una inclusión narrativa de los derechos, pero sin lineamientos concretos para los tres poderes del Estado sobre su incorporación. Las políticas dirigidas a la pobreza son un claro ejemplo: se seleccionan algunos estándares o se adornan con la mención a los derechos, pero lejos están de un efectivo diseño e implementación conforme a derechos (Cecchini y Rico, 2015).

En síntesis, las garantías constitucionales, la ratificación de pactos y tratados internacionales, la voluntad de fundamentar un programa en derechos, tanto por coaliciones gobernantes como por burocracias estatales, no significa que los mismos se efectivicen. Aquí es donde se vuelven relevantes estrategias como la Agenda 2030, que incorpora la necesidad de producir evidencia empírica junto con mecanismos internacionales de monitoreo que solicita que los Estados den cuenta de los avances (o retrocesos) con base en datos que permitan cuantificar, medir y evaluar el efectivo marco de derechos.

LOS DERECHOS EN LA AGENDA

Los 17 ODS propuestos, con sus 169 metas, establecen compromisos para reducir la desigualdad entre países, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y la eliminación de las desigualdades de género, los efectos medioambientales y sociales. Se presenta una base normativa de derechos humanos, en la cual los objetivos y metas están alineados con los principios sustantivos de tales derechos. A su vez, posiciona a éstos como medio y fin de las políticas, con el propósito de impulsar un modelo que se enfoque en las personas para impulsar un desarrollo sostenible y equitativo.

Desde una mirada local, las interdependencias entre la Agenda 2030 y los principios de derechos humanos son elocuentes:

CUADRO 1. LOS ODS Y SU FUNDAMENTO EN DERECHOS HUMANOS⁷

ODS	SISTEMA UNIVERSAL (NU)	SIDH (OEA)
1. Fin de la pobreza	Derecho a la seguridad social (PIDESC, arts. 9 y 10) Nivel de vida adecuado (PIDESC, art. 11) Observación General Comité PIDESC N 16 Derecho al nivel de vida adecuado (Declaración Universal de los derechos humanos, art. 25) CEDAW (art. 3), CDN (art. 27)	Derecho a la seguridad social (PSS, art. 9) Principios y deberes de protección integral (Convención Interamericana de protección de los derechos humanos de las personas mayores, CIPDPM arts. 2, 3, 4 y 17) Derecho de protección, Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre (DADH, arts. 1, 6, 7) Garantías de una vida libre de violencia para las mujeres y niñas (Convención de Belem do Pará, art. 5) CIPDPM (arts. 3, 5, 6 y 7)
2. Hambre y seguridad alimentaria	Derecho a la alimentación adecuada (PIDESC, art. 11) Seguridad social y garantía de DESC (DDHH, art. 22) CEDAW (art. 13 y 14) CDN (art. 24, 26)	Derecho a la alimentación adecuada PSS (art. 12) DADH, arts. 1, 6, 7)

⁷ Nota: no debe considerarse un relevamiento exhaustivo, sino ejemplificativo de las múltiples interdependencias.

ODS	SISTEMA UNIVERSAL (NU)	SIDH (OEA)
3. Salud	Derecho a la salud (PIDESC, art. 12) Observación General CPIDESC N 14 CEDAW (art. 12) CDN (arts. 24, 25)	Derecho a la salud PSS, (art. 10) DADH (arts. 11 y 15) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, CPDIS (1, 2,3) CIPDPM (art. 11, 19)
4. Educación de calidad	Derecho a la educación y cultura (PIDESC, art. 13 y 15), OG CPIDESC N 11 y 13 Derecho a la educación gratuita (Declaración Universal de DDHH, art. 26, 27) PIDESC (art. 14) Educación libre de estereotipos, (CEDAW, art. 10) CDN (art. 28, 29, 30 y 31)	Derecho a la educación (PSS, art. 13); DADH (art. 12) Belem do Pará (art. 6, 8) CIPDPM (art. 20, 21 y 22)
5. Igualdad de género	CEDAW, (arts. 1, 2 y 5) Principio transversal: Igualdad y no discriminación: (PIDESC, art. 2) DUDH, (art. 7), PIDESC (art. 10) CDN (arts. 2, 13, 14)	Principio transversal: Igualdad y no discriminación: Belem do Pará, art. 4, 6), PSS, DADH (art. 2) CPDIS (1 y 2) CIPDPM (art. 2)
6. Agua limpia y saneamiento	Derecho al medio ambiente sano (diversos convenios y Protocolos sobre medio ambiente)	Derecho al medio ambiente sano (PSS, art. 11) CIPDPM (art. 25)
7. Energía asequible y vida no contaminante	Derecho al medioambiente	Derecho al medio ambiente (PSS, art. 11) CIPDPM (art. 12)
8. Trabajo decente y crecimiento económico	Derecho al trabajo y derechos sindicales (PIDESC, arts. 6, 7 y 8) Derecho a la libre elección del trabajo (DUDH, art. 23, 24) CEDAW (art. 11) Protección del trabajo infantil (arts. 32, 35 y 36)	Derecho al trabajo y derechos sindicales (PSS, arts. 6, 7 y 8) CIPDHPM (art. 18)

ODS	SISTEMA UNIVERSAL (NU)	SIDH (OEA)
9. Industria, innovación e infraestructura	Derecho al medioambiente	Derecho al medio ambiente (PSS, art. 11) CPDIS (3)
10.Reducción de las desigualdades	Derecho a la seguridad social (PIDESC, art. 9); CEDAW CDN (art. 3, 4, 17) DUDH	Derecho a la seguridad social (PSS, art. 9) Derecho a una vida libre de violencia (Convención de Belem do Pará) CPDIS (1, 2, 3)
11. Ciudades y comunidades sostenibles	Derecho a una vivienda adecuada (PIDESC, art. 11), OG PIDESC 4 y 7 Migración (CMW, art. 64) CDN (arts. 11, 22)	Derecho al medioambiente sano (PSS, art. 11) CPDIS (art. 3) Derecho a la vivienda CIPDHPM (art. 24)
12. Producción y consumo responsable	Derecho al medioambiente	PSS (art. 11)
13. Acción por el clima	Derecho al medioambiente	PSS (art. 11)
14. Vida submarina	Derecho al medioambiente	PSS (art. 11)
15. Vida de ecosistemas terrestres	Derecho al medioambiente	PSS (art. 11)
16. Paz, justicia e instituciones sólidas	Principios transversales: Igualdad y no discriminación (DUDH, arts. 1, 2, 6) PIDESC (art. 2, Inc. 2), CEDAW (art. 1) Acceso a información y participación, CDN (art. 17) Acceso a la justicia (DUDH, arts. 8 y 10) Efectividad plena de derechos (DUDH, art. 28 y 29) Progresividad en DESC (PIDESC, art. 2, 5) Derecho al cuidado: CEDAW (art. 5), CDN (art. 17 y 18)	Principios transversales: Igualdad y no discriminación (DADH, art. 2, 3) CADH (art. 8) (art. 11, 17, 24) Belem do Pará (art. 5) CPDIS (1, 2, 3) Acceso a información y participación Vida libre de estereotipos (Belem do Pará, art. 6) Acceso a la justicia (DADH, art. 18), CADH (art. 8) Progresividad (CADH, art. 26), PSS, GTPSS (2015) Derecho al Cuidado: PSS (art. 12) CIPDHPM (art. 3, 12)

ODS	SISTEMA UNIVERSAL (NU)	SIDH (OEA)
17. Alianza para lograr los objetivos	Estipula los medios de implementación a través de compromisos en el financiamiento, la tecnología, la creación de capacidades, el abordaje de las cuestiones sistémicas, el comercio, el monitoreo y la rendición de cuentas	

FUENTE: elaboración propia con base en Pérez Gómez (2016); pactos y tratados de derechos humanos.

El amplio fundamento en derechos humanos de la Agenda 2030 motoriza una incorporación transversal de derechos y, por lo tanto, las metas tienen un antecedente directo en obligaciones positivas y negativas. Éste es un aspecto central a destacar: no son sólo metas, son obligaciones jurídicas internacionales y, sobre esa base, deben ser incorporadas por los Estados. No se trata de un compromiso más, sino que deben integrarse en el *corpus* del cumplimiento de las obligaciones estatales. En materia de pobreza, los compromisos son claramente transversales.

La definición de estándares de derechos sociales, que son la vía interpretativa del contenido de la norma, ha sido realizada principalmente por el comité del PIDESC y otros órganos de monitoreo y control de derechos humanos, como el Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS, 2015). A su vez, y siempre desde un enfoque de derechos, desde la Relatoría de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (OACNUDH, 2012) se definieron los Principios Rectores para erradicar la Extrema Pobreza de Naciones Unidas que se articulan y fundamentan en los estándares de Derechos Humanos. Se trata de los siguientes:

**CUADRO 2. PRINCIPIOS RECTORES DE NACIONES UNIDAS
PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA**

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	CORPUS DDHH	PRINCIPIOS RECTORES PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA
Universalidad	Principio básico de DDHH: "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí"	Art. 5 Plataforma de Acción Convención de Viena (1993) Fallos Corte Interamericana de DDHH	Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos (3. A) Los Estados deben adoptar una estrategia nacional integral para reducir la pobreza y la exclusión social (4. A)
Contenido mínimo	Obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado y no es posible de excepciones, aun en situaciones de emergencia	Comité PIDESC, OG 3 Comité PIDESC, OG 12, 14 GTPSS (2016-18)	Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza (III.B)
Recursos financieros y compromisos presupuestarios	Cada Estado debe destinar "el máximo de recursos disponibles" que implica dos acciones: i] la obligación de adoptar medidas concretas y ii] deben utilizarse el máximo de los recursos disponibles	Artículo 2.1, PIDESC Observación General núm. 3, Comité PIDESC GTPSS (2016-18)	Los Estados deben garantizar que las instalaciones, los bienes y los servicios estén disponibles y sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad (4. C)

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	CORPUS DDHH	PRINCIPIOS RECTORES PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA
Progresividad y no regresividad	Está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los DESCAs de los que gozaba la población al momento de adoptar el tratado internacional, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. La progresividad implica avanzar sostenidamente, en vinculación con los otros estándares hacia la satisfacción plena de cada derecho	Corte DDHH, OC-5/85, cit., párr. 5. Comité PIDESC, OG núm. 3 CDN, OG núm. 5, GTPSS (2015)	Rendición de cuentas (3. H) Los Estados deben velar por que las políticas públicas otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza (4.B) Los Estados deben garantizar la coherencia de las políticas (4.D)
Igualdad y no discriminación	Los DESCAs deben garantizarse en igualdad de condiciones y sin discriminación, constituyendo una obligación con efecto inmediato	Comité PIDESC, OG 5 y 16 Art 1 de CEDAW y Comité CEDAW GTPSS (2016-18)	Igualdad entre hombres y mujeres (3.C) Derechos del Niño (4.D)
Producción y acceso a la información	Implica la obligación estatal tanto de producir como de difundir información	Comité PIDESC; OG núm. 1, puntos 3 y 4 Corte IDH, OC-5/85, del 13/11/1985 CDN núm. 11 GTPSS (2016-18)	Transparencia y acceso a la información (3.G)

ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN	CORPUS DDHH	PRINCIPIOS RECTORES PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA
Acceso a la justicia	La existencia de un derecho impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo que permitan al titular de este derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Es un estándar intrínseco a cada derecho	Comité PI-DESC, OG núm. 3, párrafo 5 CIDH, 2008 GTPSS (2016-18)	Rendición de cuentas (3. H)
Participación social y empoderamiento ciudadano	Es la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad material, tanto a nivel del diseño de políticas públicas como en la promoción de instancias de cambio cultural y político para consolidar la igualdad material	Comité DESC, OG núm. 16, párrafo 10 CDN GTPSS (2016-18)	Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza (3.E) Participación y empoderamiento (3.F)

FUENTE: elaboración propia con base en Pactos y Tratados Internacionales, GTPSS (2015) y OACNUDH (2012).

De esta manera, los estándares se convierten en una suerte de *check list* para identificar⁸ si cada política, programa y acción estatal efectivamente se fundamenta en derechos. Aquí resulta importante establecer un vínculo con el monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales ya en marcha. Me refiero al

⁸ Cabe señalar que no se trata de un listado exhaustivo, sino que son los estándares vigentes a la fecha con algunas de las fuentes interpretativas, que son mucho más amplias. Al respecto, véase Pautassi (2010).

mecanismo de seguimiento del Protocolo de San Salvador, que a la fecha ha definido indicadores de progreso para su cumplimiento y que proporciona, entre otros elementos, evidencia para valorar si las estrategias nacionales sobre los ODS están alineadas con estándares de derechos humanos y, al mismo tiempo, monitorea el alcance del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo.

INDICADORES DE PROGRESO Y ODS: POTENCIALIDADES MUTUAS

Los indicadores de progreso no sólo cuantifican logros o cumplimiento de metas, sino que califican la conducta de los Estados. Al respecto, se han definido cuatro tipos de indicadores:⁹

Estructurales. Consideran la ratificación o aprobación de instrumentos internacionales de derechos humanos, además de determinar la existencia de una base normativa e institucional proclive a la puesta en práctica de los derechos. Reflejan la existencia de normativa interna, planes, programas o políticas públicas, la creación de mecanismos, agencias y organismos públicos para implementar los derechos garantizados en dicha normativa y políticas.

De proceso. Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas, así como a vigilar el ejercicio progresivo del derecho.

De resultado. Miden el impacto de las diversas medidas implementadas para satisfacer derechos a partir de medidas cuanti-

⁹ Tanto Naciones Unidas (OACNUDH, 2012) como el SIDH (GTPSS, 2015) han adoptado este esquema de indicadores de progreso, la diferencia es que el SIDH ha incluido los cualitativos (señales de progreso cualitativas) y Naciones Unidas todavía no.

tativamente comprobables y comparables del desempeño del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

Señales de progreso cualitativas. Representan dimensiones cualitativas que buscan definir la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le otorga al fenómeno evaluado. Significa interrogar al sujeto titular de derechos acerca de cómo evalúa la conducta estatal, si se siente satisfecho o no ante el accionar estatal.

En el caso de la región de las Américas, se adoptaron los indicadores de progreso como vinculantes en los procesos de monitoreo de DESCA, tanto para el seguimiento del cumplimiento de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia como para los derechos de las personas con discapacidad. Es decir, la rendición de cuentas internacional se hace a partir de indicadores con lo cual, de cara a las metas de los ODS, ya existe un cúmulo de experiencia y datos de medición del cumplimiento de derechos. Es más, durante la construcción de la Agenda 2030, los mecanismos de monitoreo podrán establecer la progresividad en el accionar estatal, ya que en el caso del Protocolo de San Salvador se prevé que de 2014 a 2030 se contará con indicadores para 16 Estados parte y con seis rondas de evaluación, que darán un buen margen de medición. A ello se suma que el GTPSS hace recomendaciones de cumplimiento a los Estados y da seguimiento a las mismas, por lo cual ya existe una evaluación sostenida.

Respecto al tipo de información, el Protocolo de San Salvador ha definido 714 indicadores de progreso de los que solicita a los Estados que den cuenta en sus informes nacionales. Si bien el mecanismo es muy reciente, pues la obligatoriedad de presentar informes a partir de indicadores se fijó en junio de 2014, actualmente 11 de los 16 Estados parte han sido evaluados y uno se encuentra en proceso, pero lo importante es el cúmulo de evidencia empírica y la manera en que el Grupo de Trabajo encargado del monitoreo ha dictado sus observaciones y recomendaciones finales (GTPSS, 2018).

Con base en esta iniciativa de utilizar indicadores de progreso en el SIDH, las expertas del CEVI (Comité de Expertas sobre Violencia), que tienen a su cargo la medición del cumplimiento de la Convención de Belem do Pará, aprobaron indicadores específicos (MESECVI, 2015). Son aproximadamente 220 indicadores de progreso, que se articulan con los definidos para el PSS. A la fecha, 28 Estados de los 32 que han ratificado la Convención han presentado información a partir de indicadores.¹⁰ Finalmente, el comité de seguimiento de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad ha dispuesto su mecanismo de seguimiento con indicadores.¹¹

En síntesis, hoy disponemos en la región de un conjunto de indicadores que no sólo se adelantan a la Agenda 2030, sino que la anticipan con la posibilidad de sentar líneas de base para que regularmente los Estados sean evaluados cada tres años con observaciones y recomendaciones de las/os expertas. El potencial para la medición de la pobreza es enorme y lo más destacable es que ya se encuentra en marcha.

COMPROMISOS GLOBALES Y OBLIGACIONES LOCALES: LA VÍA PARA LA SUSTENTABILIDAD

El recorrido que se llevó a cabo en este capítulo buscó encuadrar la relevancia del enfoque de derechos humanos para el abordaje de las responsabilidades estatales en relación con la pobreza. Como se aprecia, el *corpus* de derechos humanos se integra y fortalece en amplios marcos normativos, pero también interpretativos que, a su vez, establecen estándares y líneas

¹⁰ Se pueden consultar en MESECVI-OEA <<http://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>>. Hasta abril de 2020 los países que no han presentado sus informes son Belice, Haití, Guyana y Dominica, lo cual da cuenta de un alto grado de cumplimiento de los Estados parte.

¹¹ <http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-4_comite.asp>.

de acción de las políticas públicas. Es más, la posibilidad de medir el cumplimiento de obligaciones estatales a partir del monitoreo internacional implica un mecanismo de rendición de cuentas regional muy relevante, que incluso permite establecer responsabilidades jurídicas ante una violación de derechos.

De manera progresiva pero firme, se establecen nuevos estándares jurídicos internacionales que ponen coto a la discrecionalidad estatal en materia de políticas sociales, además de reforzar el carácter de obligaciones jurídicas ineludibles que tienen los Estados. Este *corpus* interpretativo se reafirma en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, potenciando que en virtud del ODS 17 los Estados incorporen de manera transversal el enfoque de derechos, de género, de respeto por las diferencias sexuales, étnicas y culturales, y que apunten a una disminución de la desigualdad (ODS 10).

Si bien la Agenda 2030 retoma varias de las lecciones aprendidas de la implementación de los ODM, y se propone un esquema superador al asumir nuevas metas y dimensiones –como la económica, social y ambiental del desarrollo sostenible–, quedan todavía muchos aspectos por implementar. El paso superador entre una y otra agenda se dará en la medida en que no sólo se asumen compromisos para erradicar la pobreza extrema, sino también para reducir la desigualdad, con un espectro de universalidad e interdependencia de derechos y de género. Sin embargo, para llevar adelante este punto, es indispensable promover una transformación tanto en las estrategias como en la conceptualización y abordaje de la pobreza. En otros términos, los ODS avanzan sobre una obligación preexistente para los Estados, que es garantizar y efectivizar los derechos sociales.

Mientras las burocracias asistenciales no internalicen que están obligadas a diseñar e implementar políticas con enfoque de derechos, no se logrará desmontar la dinámica de programas que existe en la actualidad. No se trata de que la Agenda 2030 se acople a este escenario y promueva la sistematización de información pública, sino de que los 17 ODS con sus metas sean la variable de cambio –y no de ajuste– de la transformación.

Los sistemas de indicadores de progreso que se encuentran disponibles en la región constituyen una herramienta robusta para impulsar respuestas integrales efectivamente fundadas en derechos. Así, a partir del análisis sistemático de información presentada por cada Estado, se pueden identificar con nitidez las brechas entre metas, obligaciones, políticas y resultados. Como sucede con toda herramienta, hay que saber utilizarla, en particular porque concentra los cuatro pilares fundamentales que el enfoque de derechos habilita: un marco normativo amplio de reconocimiento de derechos, la identificación de los estándares, los indicadores, así como el empoderamiento de los sujetos titulares de derechos, que no son otros que los incorporados en la Agenda 2030.

Sin embargo, esos pilares sólo construirán un andamiaje protectorio en la medida en que se funden en abordajes y políticas integrales, universales y en el marco del fortalecimiento institucional. Los mecanismos aislados de medición y rendición de cuentas, así como las fuentes de información globales, sin un contexto institucional en cada país, están condenados a perpetuar una debilidad histórica y son contrarios a derecho. Al respecto, la ciencia de la sustentabilidad puede aportar elementos y bases conceptuales para lograr la interdependencia necesaria entre derechos, ODS y políticas sociales a nivel local.

El uso y difusión de indicadores como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos tiene un valor central, al empoderar a la población mediante el otorgamiento de conocimientos clave que fundamentan una nueva cultura de participación y exigibilidad. No obstante, si las metas, objetivos e información se instalan en paralelo a las instituciones, los esfuerzos no sólo serán en vano, sino que se potenciarían las desigualdades existentes o se promoverían nuevas, así, la pobreza estaría lejos de superarse. No se trata de entrar en terrenos de disputa, de competencias sobre la propiedad de los *big data* sociales, sino en diseñar respuestas integrales que efectivamente busquen erradicar la pobreza.

REFERENCIAS

- Adelantado, José, José A. Noguera, Xavier Rambla, y Lluís Saez, 1998, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, pp. 123-156.
- Arcidiácono, Pilar, 2017, “Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la ‘seguridad social no contributiva’: un recorrido por la asignación universal por hijo”, en P. Arcidiácono y C. Zibecchi, (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 111-140.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio, 2012, “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010”, *Desarrollo Económico*, vol. 52, núm. 206, pp. 205-228.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019, *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez, 2011, *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- y María N. Rico, 2015, “El enfoque de derechos en la protección social”, en S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez R. y C. Rossel (eds.), *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 331-366.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2017, *Pobreza y Derechos Humanos*, Washington, DC, OEA/CIDH, <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf#page=196>>.
- Esping Andersen, Gøsta, 1993, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Barcelona, Edicions Alfons el Magnànim.
- , 2000, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Evers, Adalbert, Marja Pijl y Clare Ungerson (eds.), 1994, *Payments for Care. A Comparative Overview*, Aldershot, Avebury/European Centre Vienna.
- Filgueira, Fernando, 2013, “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 22, pp. 17-46.
- GTPSS-OEA, 2015, *Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Cultu-*

- rales “Protocolo de San Salvador”, Washington, DC, Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, <<http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>>.
- , 2018, “Examen de los Informes presentados por los Estados Partes al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (arts. 9, 10 y 13)”, Washington, DC, OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.13/16 al 18/16, <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>>.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enríquez, 1999, *La pobreza de las políticas contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores.
- Martínez Franzoni, Julieta y Diego Sánchez-Ancochea, 2013, “Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? Implications from the Costa Rican case”, *Latin American Research Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 148-173.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), 2015, “Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la convención de Belém do Pará”, Washington, DC, MESECVI/Comisión Interamericana de Mujeres-OEA.
- Naciones Unidas, 1993, “Examen global de la labor estadística de las organizaciones internacionales”, Naciones Unidas, Documento E/1993/22, Anexo III, párrs. 5 y 7.
- , 2012, “Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación”, Ginebra y Nueva York, OACNUDH HR/PUB/12/5, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf>.
- , 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Naciones Unidas, Resolución Asamblea General, A/RES/70/1 Septuagésimo periodo de sesiones, 21 de octubre.
- OACNUDH, 2011, *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Offe, Claus, 1995, “Un diseño no productivista para políticas sociales”, en R. Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores, pp. 81-105.
- Pautassi, Laura, 2010, “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en V. Abra-

- movich y L. Pautassi (eds.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- , 2018, “Brechas en la política social en la Argentina de nuevo siglo. De la narrativa a los sucesos”, en G. Castro, (comp.) *Militancias y políticas juveniles: involucramientos sociales en contextos provinciales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Teseo, pp. 73-96.
- , Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy, 2013, *Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF.
- y Gustavo Gamallo (dirs.), 2012, *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina (2003-2009)*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- , 2015, *El Bienestar en brechas. Las políticas sociales de la postconvertibilidad*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Pérez Gómez, Laura E., 2016, *Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Washington, DC, OEA.
- Razavi, Shahra, 2007, “The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, Documento de Trabajo, Geneva, UNRISD.
- Salama, Pierre, 2006, “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”, en R. Lo Vuolo (comp.), *La credibilidad social de la política económica en América Latina*, Buenos Aires, CIEPP/Miño Dávila Editores.

4. LA POBREZA DE DESARROLLO EN ARGENTINA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS¹

AGUSTÍN SALVIA, JUAN BONFIGLIO Y JULIETA VERA

PRESENTACIÓN

Los debates fundados en derechos humanos han ocupado un lugar cada vez más relevante en la agenda del desarrollo humano a nivel internacional. A partir de esta perspectiva se apunta a enfrentar los desafíos del progreso mediante instrumentos centrados en los idearios universales de libertad, justicia, bienestar y sustentabilidad ambiental, en tanto valores capaces de servir como guías para la acción política que comprometa a los Estados a alcanzar objetivos que hagan posible el desarrollo sostenible de la vida humana y del planeta. Actualmente, entre los temas prioritarios que se abordan en el marco de estos avances programáticos se destaca, sin lugar a duda, la “lucha contra la pobreza”. En no pocas iniciativas se adopta para ello un enfoque fundado en los derechos humanos y en objetivos del desarrollo social, lo que amplía aquellas perspectivas que se fundan exclusivamente en objetivos de bienestar económico.

Esta iniciativa se verifica en distintos instrumentos suscritos por los países en el marco de Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), la Cumbre de Desarrollo del Milenio (2000) y la Agenda 2030 del Desarrollo

¹ Este trabajo retoma debates y avances de investigación logrados en el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, así como de los antecedentes generados por sus autores en el contexto del programa INCASI, un proyecto financiado por la Unión Europea en el ámbito del programa de investigación e innovación Horizonte 2020. Marie Skłodowska-Curie GA núm. 691004.

Sostenible (Naciones Unidas, 2015). Incluso, cabe también destacar en el nivel interamericano los acuerdos firmados en materia de derechos económicos, sociales y culturales por la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969). En particular, el Protocolo de San Salvador, así como las resoluciones y recomendaciones adoptadas por la CIDH (2001) y la OEA (2005), a partir de este marco.

Para estas iniciativas, la erradicación de la pobreza constituye una obligación esencial de los Estados para garantizar la dignidad humana y un desarrollo social sostenible. La pobreza significa estar sometido a privaciones injustas e inaceptables – materiales o simbólicas– que afectan el pleno desarrollo de las capacidades humanas y de integración social. Estas privaciones son injustas al violar normas internacionales que han sido asumidas como requisitos de justicia social y sustentabilidad ambiental (CIDH, 2001, 2017; OACDH, 2002, 2004, 2009).²

En particular, entre los avances logrados durante los últimos años, destaca el consenso internacional en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 con la adopción, por parte de los Estados miembro de Naciones Unidas, de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A partir de esta agenda, 193 Estados se comprometieron a la consecución de 17 objetivos (ODS) y 169 metas para el año 2030, cuyo propósito es poner fin a la pobreza en todas sus formas, luchar contra la desigualdad y la injusticia, así como enfrentar el cambio climático (Naciones Unidas, 2015).

Según la perspectiva de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, la pobreza incluye –pero no sólo abarca– los recursos monetarios que se emplean en las economías de mercado. Desde esta agenda se hace explícito que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas con el fenómeno, tales como el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado

² Para una ampliación de esta definición en el marco de los desarrollos conceptuales emprendidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, véase Salvia y Tami (2005); Salvia y Lépore (2006).

a otros servicios básicos como la educación, la información o la salud, la discriminación y la exclusión social, entre otras carencias que no siempre ni necesariamente pueden ser resueltas a través de los ingresos de los hogares (Naciones Unidas, 2015). Por otra parte, el crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas públicas adecuadas para generar condiciones de inclusión social e igualdad real (CEPAL, 2016; PNUD, 2016; CIDH, 2011).³

Desde un enfoque de derechos humanos, el estudio de la pobreza debe partir del reconocimiento de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación, quienes son titulares de derechos y agentes de cambio, es decir, capaces de participar en la toma de decisiones respecto a cuestiones que les atañen, entre ellas, demandar protección y rendición de cuentas por parte de los Estados. Sin embargo, uno de los grandes desafíos que enfrenta esta perspectiva es la condición de invisibilidad a la que son sometidas estas privaciones. En consecuencia, un primer paso fundamental es otorgar al problema de la pobreza su debida consideración y visibilidad (CIDH, 2017).

Dicho interés alienta a este ejercicio de evaluación de la pobreza en Argentina con base en una definición de pobreza que integre tanto la dimensión del bienestar como de los derechos económicos, sociales y ambientales para un desarrollo humano sostenible tal como lo propone la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015). Además, se entiende que la definición teórica y metodológica del concepto no es neutral en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. En este contexto, es relevante co-

³ Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado en una de sus publicaciones más recientes que “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos” (CEPAL, 2016: 65), adoptando en sus elaboraciones el enfoque de derechos.

nocer, por ejemplo, ¿cómo cambió el nivel de vida de la población argentina durante el periodo 2010-2018?, ¿qué balance cabe hacer en cuanto a los logros, fracasos y persistencias en materia de lucha contra la pobreza?, ¿cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la meta política de su “erradicación”?

Atender de manera coherente los problemas planteados implica considerar un problema previo: ¿qué tipo de fenómenos deben ser objeto de examen? y, en este sentido, ¿cuál es la medida estadística que permite su evaluación válida y fiable? Responder a esta pregunta no es tarea sencilla, debido a que no existe una definición unívoca de pobreza. Hay quienes entienden la pobreza como insatisfacción de necesidades de subsistencia, mientras que otros la definen como la privación de un estándar de vida socialmente aceptado, o lo hacen en términos relativos en función de cuán lejos se está de una mediana de bienestar lograda por la sociedad. También se argumenta que la pobreza es la falta de capacidades para alcanzar funcionamientos sociales básicos, eventualmente fundados en los derechos constitucionales o internacionales. ¿A cuál de estas “pobrezas” se hace referencia cuando se apunta a su medición y, mucho más importante, a definir políticas para su erradicación?

Es evidente que la capacidad de estudiar y evaluar la pobreza dependerá del enfoque conceptual que está detrás de la medición (Sen, 1981, 1992; Boltvinik, 1990; Feres y Mancero, 2001; Feres y Villatoro, 2012). Por lo mismo, cabe observar que proposiciones formales referidas a la pobreza deberán tener significados distintos en el marco de diferentes conceptualizaciones. Esto mismo ocurre con los criterios que orientan la elección de indicadores para la mejor identificación del fenómeno y del método de agregación.⁴

⁴ Según Bunge, el significado de un concepto está dado por las unidades a las que se refiere el enunciado y por el significado que dicho concepto arrastra. El sentido completo de un enunciado está dado por el conjunto de proposiciones que le anteceden y por las que son sus consecuencias (Bunge, 1999: 57, citado por Cortés, 2006). Según Cortés (2006), un enunciado como “este hogar es pobre” involucra un significado, por ejemplo, si es pobre

En la actualidad, el Estado argentino mide oficialmente la pobreza a través de los ingresos corrientes de los hogares. Esta medición monetaria de las privaciones se apoya en el supuesto de que la población logra, a través de los ingresos del hogar, acceder a los bienes y servicios necesarios para garantizar un nivel de bienestar económico normativamente aceptable. Si bien en la actualidad hay cada vez mayor consenso –incluso en el nivel oficial– respecto a que la pobreza es multidimensional, la práctica habitual ha sido la definición de metas de erradicación con base en umbrales monetarios, lo cual ha sido justificado por problemas de disponibilidad de información y principalmente por las dificultades para consensuar una medida multidimensional. Sin embargo, existen buenas razones para avanzar hacia mediciones más integrales o completas del fenómeno de la pobreza.⁵

Desde el enfoque aquí aceptado, el acceso a recursos monetarios para funcionar de manera autónoma en las relaciones de mercado constituiría un espacio necesario para evaluar el bienestar social, pero no el único ni el más importante, en la medida que se espera evaluar privaciones en un nivel más amplio de desarrollo humano.⁶ Para tal fin, se asume como criterio el grado de acceso o cumplimiento a un conjunto de derechos socioeconómico-ambientales que internacionalmente se consi-

entonces carecerá de tal y cual bien o servicio, lo que es una consecuencia lógica del enunciado original y también forma parte del sentido teórico que envuelve al concepto.

⁵ En los últimos años se han desarrollado diferentes métodos de medición multidimensional de la pobreza a nivel internacional y para América Latina (Alkire y Foster, 2007; Boltvinik, 1990, 1997; CEPAL, 2013; Coneval, 2009). Entre los ejercicios aplicados para Argentina pueden mencionarse a Paz y Arévalo, 2015; Battiston *et al.*, 2009; Conconi, 2011; López y Safoján, 2013; PNUD, 2017; Salvia, 2017, Tuñón, 2014; entre otros.

⁶ Si bien se asume que la pobreza de ingresos presenta limitaciones para estudiar de manera integral las capacidades del desarrollo humano, su consideración resulta un criterio necesario para dar cuenta de los cambios en el nivel de vida de una población a lo largo del tiempo, siempre y cuando dichos resultados formen parte de una evaluación integral de las condiciones de vida de los hogares y la población.

deran como un piso para el progreso social general (CIDH, 2017; OACDH, 2009; Naciones Unidas, 2015; PNUD, 2016). De acuerdo con dichos argumentos, este trabajo adopta una perspectiva de la pobreza que primero mide por separado ambos espacios, para luego integrarlos, pero no a través de un índice factorial, sino de una clasificación matricial. Se sigue para ello el método del Coneveal (2009), al recoger la idea de que si la pobreza se define exclusivamente a partir de una dimensión, sea en el espacio del bienestar o de los derechos, entonces sí se necesita un único índice, pero si el concepto postulado considera a la pobreza como un fenómeno que se despliega en dos o más espacios, se requieren usar tantos índices como dimensiones se adopten en la definición (Cortés, 2014: 100-101).

De esta manera, la metodología matricial para medir y describir lo que llamaremos pobreza de desarrollo humano (MPDH) toma en consideración dos diferentes espacios de privación: *a*] el espacio de la autonomía económica o del bienestar (medido a través del método de línea de pobreza por ingresos) y *b*] el espacio asociado con el cumplimiento de derechos sociales (medido a través de una serie de indicadores directos de funcionamientos sociales). De acuerdo con esta metodología, un hogar/persona será pobre multidimensional en el espacio del desarrollo humano si carece tanto de ingresos suficientes en el espacio del bienestar como de funcionamientos mínimos en el espacio de los derechos sociales considerados. En todos los casos, las carencias en la dimensión de derechos empleadas en este ejercicio constituyen medidas directas de privación y, debido al principio de indivisibilidad de los derechos humanos, con que sólo una de las dimensiones esté afectada, el hogar/persona será pobre en dicho espacio.⁷

⁷ La selección de estos indicadores, así como sus umbrales de privación, se fijaron al atender el marco jurídico constitucional de Argentina, así como las contribuciones normativas y operativas hechas por los ODS-Agenda 2030, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los datos empleados para el análisis de la pobreza con este enfoque surgen de la

Para el examen empírico de esta propuesta en el periodo 2010-2018 se utilizan microdatos, tanto en materia de carencias sociales como de ingresos monetarios, de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA) en la versión denominada EDSA-Agenda para la Equidad.⁸ Esta encuesta se apoya en una muestra probabilística anual de 5 780 hogares urbanos elaborada a partir de los parámetros del Censo 2010 (ODSA-UCA, 2018).

El documento se organiza en cuatro apartados adicionales a esta presentación. En primer lugar, se expone y describe la matriz teórico-metodológica empleada para evaluar la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo humano (MPDH). En segundo lugar, se presentan las dimensiones e indicadores de privación o carencia considerados en el espacio de los derechos sociales. De manera complementaria, se ofrece al respecto un análisis de la evolución para el periodo 2010-2018 de cada una de las dimensiones, su incidencia a nivel de la población y su agregación en índices que consideran diferentes niveles de concentración de carencias y sus cambios a lo largo del tiempo. En el cuarto apartado se presentan los índices que miden la dimensión del bienestar económico a través del tradicional método de línea de pobreza (LP), para lo cual se presenta la evolución –para el mismo periodo 2010-2018– de la incidencia a nivel de hogares y de población de las tasas de pobreza monetaria. Mientras tanto, en el quinto apartado se analizan los resultados a través de la matriz de pobreza multidimensional

Encuesta de la Deuda Social-Agenda para la Equidad (serie 2010-2018), a cargo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

⁸ La EDSA-Agenda para la Equidad introdujo a partir de 2016-2017 una actualización del marco muestral al Censo 2010, así como cambios en materia metodológica para la mejor medición de los ingresos monetarios. Con el fin de hacer comparables esta nueva serie con los resultados anteriores, se dispuso de una estrategia de solapamiento y empalme muestral reestimando hacia atrás, es decir, ajustando los valores de la serie la EDSA Bicentenario (2010-2016) según los parámetros de la EDSA-Agenda para la Equidad. Para mayor detalle de los procedimientos de solapamiento y empalme seguidos, véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 01/2018 ODSA-UCA.

de desarrollo humano (MPDH), se identifica las distintas formas de pobreza que la componen y se examina su evolución tanto en el nivel general como para las distintos tipos y grados de pobreza factibles de ser registrados por dicha matriz. Por último, se ofrecen una serie de conclusiones en materia económica, social y política a la luz de las evidencias recogidas.

MATRIZ MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA DE DESARROLLO (MPDH)

Tal como se mencionó en la presentación del capítulo, este ejercicio asumió una definición multidimensional de la pobreza fundada en privaciones tanto en materia de bienestar como de derechos sociales. Para ello, construyó una matriz multidimensional de pobreza en términos de desarrollo humano (MPDH) capaz de registrar la incidencia y el comportamiento de dicho fenómeno a lo largo del tiempo. Se adoptó como criterio el poder diferenciar, en el espacio conceptual de la pobreza de desarrollo humano (PDH), la confluencia de dos conjuntos de privaciones de naturaleza distinta: *a*] el espacio de la autonomía de mercado o bienestar económico medido por los ingresos de los hogares y *b*] el espacio asociado con el acceso por parte de los hogares y de las personas a recursos y funcionamientos atados a seis dimensiones de derechos sociales y económicos.⁹

La estimación de la matriz multidimensional de pobreza de desarrollo humano (MPDH) se compone de un índice de privación de derechos sociales (IPD) y de otro de pobreza monetaria generado a través del método de línea de pobreza monetaria (IPM). De este modo, se establece que la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a funcionamientos básicos en

⁹ La matriz de pobreza multidimensional está inspirada en la medición multidimensional desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (Coneval, 2009).

materia de derechos sociales y económicos fundamentales. Con base en esta definición, una persona no será pobre ni vulnerable a la pobreza sólo si dispone de un funcionamiento pleno tanto en el espacio del bienestar económico como en el espacio de los derechos sociales. En caso contrario, dicha persona será pobre de manera parcial o plena, según el grado de vulnerabilidad, simultaneidad o concentración de carencias.¹⁰

En la figura 1 se muestra la matriz multidimensional de pobreza de desarrollo humano (MPDH), donde se representan los diferentes espacios de pobreza y vulnerabilidad que surgen de la intersección de los planos de privaciones en el bienestar económico y en derechos sociales. El espacio de autonomía o bienestar económico, asociado con un índice de pobreza o privaciones monetarias de bienestar (IPM), establece un corte horizontal en el que se distinguen dos planos generales: mientras que en el superior se ubican los hogares con ingresos por sobre la línea de pobreza, en el inferior se encuentran los hogares que no cumplen este criterio. Por otra parte, en el espacio de los derechos sociales, que se identifica a partir de carencias asociadas con el no cumplimiento de normas específicas, un índice de privación de derechos sociales (IPD), corta el espacio de manera vertical al definir dos grupos: uno ubicado en el plano de la izquierda, compuesto por los hogares que registran al menos una carencia de este tipo, y el de la derecha que está conformado por hogares que no presentan ninguna privación.

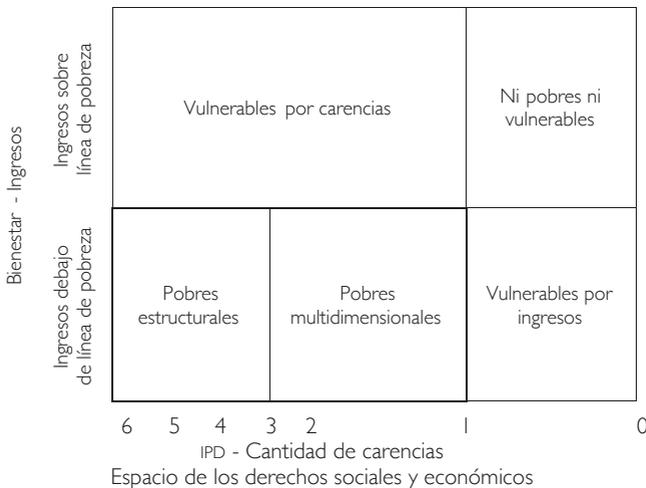
A partir de esta operación se distinguen cuatro cuadrantes, el inferior izquierdo es el que corresponde a la pobreza multidimensional de desarrollo humano (PDH), el cual agrupa a los hogares/personas que presentan situaciones deficitarias tanto en términos de bienestar como de carencias sociales. A su vez, este grupo puede dividirse en dos, uno de pobreza “estructural” de desarrollo humano (PDHE), compuesto por los hogares/

¹⁰ En el nivel metodológico, el monitoreo de ambos funcionamientos se efectúa en el ámbito de hogares o de personas, según corresponda, aunque en este trabajo las mediatas estadísticas agregadas se reportan sólo en cuanto a tasas de población.

personas que registran al menos tres o más carencias sociales y cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza, y otro grupo que comprende a los hogares/personas que registran una situación de pobreza no estructural (los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que experimentan una o dos privaciones en derechos sociales).

En los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho se encuentran los hogares/personas en situación de vulnerabilidad o pobreza parcial debido a que registran déficit en una de las dos dimensiones de la matriz; por una parte, los hogares/personas cuyos ingresos están por sobre la línea de pobreza monetaria, pero presentan al menos una carencia de derechos y, por otro lado, los hogares/personas que no registran ninguna carencia en el espacio de los derechos sociales, pero son vulnerables o pobres por ingresos. Por último, en el cuadrante superior derecho se ubican los hogares no pobres ni vulnerables que satisfacen tanto la dimensión de bienestar como la de cumplimiento de derechos sociales (NPD).

FIGURA 1. MATRIZ MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA DE DESARROLLO (MPDH). ESPACIO DEL BIENESTAR Y ESPACIO DE PRIVACIONES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS



DIMENSIONES E INDICADORES DE PRIVACIÓN (POBREZA)
EN EL ESPACIO DE LOS DERECHOS SOCIALES (IPD)

Para el examen del grado de cumplimiento de derechos sociales se utilizaron en este ejercicio un conjunto de indicadores asociados que se agrupan en seis dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1] Salud y alimentación, 2] Servicios e infraestructura, 3] Vivienda digna, 4] Medioambiente, 5] Educación y 6] Empleo y seguridad social. Todos ellos asociados con derechos económicos, sociales y ambientales legitimados por la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador y los ODS-Agenda 2030, entre otros instrumentos.¹¹

CUADRO 1. DIMENSIONES, INDICADORES
Y DEFINICIONES DE PRIVACIONES EN DERECHOS SOCIALES (IPD)

DIMENSIÓN	INDICADORES	DEFINICIONES
Alimentación y salud	Inseguridad alimentaria	Redujeron de manera involuntaria la porción de comida o percibieron de manera frecuente experiencias de hambre de algún componente del hogar por problemas económicos durante los últimos 12 meses
	Sin cobertura de salud y sin acceso a atención médica	No tienen cobertura de salud y no han podido acceder a atención médica por falta de recursos económicos
	Sin cobertura de salud y sin acceso a medicamentos	No tienen cobertura de salud y no han podido acceder a medicamentos por falta de recursos económicos
Servicios básicos	Sin conexión a red de agua corriente de manera constante y suficiente	No dispone de acceso a conexión de agua corriente de red
	Sin conexión a red cloacal	Registra ausencia de conexión a red cloacal
	Sin acceso a red de energía	No dispone de conexión de red de energía eléctrica o a red de gas natural

¹¹ Los argumentos teórico-metodológicos que sirvieron de marco teórico para la operacionalización de los indicadores asociados con los derechos sociales, así como la determinación de sus respectivos umbrales, se encuentran en Salvia (2017).

DIMENSIÓN	INDICADORES	DEFINICIONES
Vivienda digna	Hacinamiento	Registran hacinamiento (residen tres y más personas por cuarto)
	Vivienda precaria	Habitán viviendas que por su tipo (casillas, ranchos, piezas de hotel) o sus materiales resultan deficitarias
	Déficit en el servicio sanitario	No disponen de retrete en la vivienda o disponen de retrete sin descarga mecánica de agua
Medioambiente	Sin recolección de residuos y cerca de basurales	Ausencia de recolección de residuos y cercanía de basurales
	Presencia de fábricas contaminantes	Hay presencia de fábricas contaminantes en las cercanías de la vivienda
	Espejos de agua contaminada	Cerca de la vivienda hay lagos, arroyos o ríos contaminados
Educación	Déficit de asistencia en niños y adolescentes	Niños o adolescentes de entre 4 y 17 años de edad que no asisten a la escuela, o algún joven de 18 años sin nivel secundario ni asistencia
	Rezago educativo en jóvenes	Jóvenes de 19 y 30 años que no han completado el nivel secundario de educación
	Rezago educativo en adultos	Adultos mayores de 30 años que no han completado el nivel primario de educación
Empleo y seguridad social	Sin afiliación al sistema de seguridad social	El hogar debe cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: 1] El hogar no cuenta con ningún ingreso registrado en la seguridad social proveniente de a] empleos en relación de dependencia o por cuenta propia, b] jubilaciones o pensiones
	Desempleo de larga duración	Hay al menos un integrante que se encuentra desempleado durante un periodo mayor a seis meses

FUENTE: Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, Bonfiglio y Salvia (2019).

A partir de este esquema de clasificación, en el cuadro 2 se presenta la evolución en términos de tasas de población afectadas para cada uno de los indicadores y dimensiones de derechos

consideradas para el periodo 2010-2018. En principio, a los fines de una evaluación entre pautas del periodo, se observa una evolución heterogénea.

CUADRO 2. CARENCIAS EN DERECHOS SOCIALES A NIVEL DE LA POBLACIÓN*. EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN. ARGENTINA URBANA (2010-2018)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alimentación y salud	24.2	21.5	23.2	21.5	25.2	23.2	25.3	26.6	28.2
Inseguridad alimentaria severa	7.6	6.5	6.8	6.9	6.5	6.1	6.6	6.2	7.9
No accedió a atención médica	18.5	15.7	18.1	17.0	20.4	17.3	20.9	20.8	22.3
No accedió a medicamentos	18.5	15.4	15.2	15.6	18.5	16.5	19.1	18.8	21.6
Servicios básicos	43.4	41.0	41.0	39.9	39.7	39.1	40.2	37.7	34.0
Sin agua corriente	16.9	15.1	14.1	12.7	12.4	13.2	12.8	12.3	11.2
Sin cloacas	43.6	39.0	39.4	38.5	38.3	37.1	37.5	36.7	32.9
Sin fuentes de energía	0.5	1.0	0.8	0.6	0.6	1.3	1.3	0.7	0.6
Vivienda digna	34.9	33.5	31.3	30.5	29.6	27.8	28.9	26.6	27.1
Vivienda precaria	19.7	19.3	19.4	19.2	19.6	18.8	18.2	17.4	16.8
Hacinamiento	14.7	13.7	14.0	13.0	14.4	13.0	15.8	12.6	13.5
Déficit del servicio sanitario	14.7	13.5	13.0	11.6	11.3	12.6	12.7	12.0	10.9
Medioambiente	28.4	27.1	28.3	26.0	24.9	26.0	25.0	22.7	22.0
Sin recolección de residuos y basurales	3.0	4.9	4.3	2.8	3.2	4.8	4.8	3.5	4.5

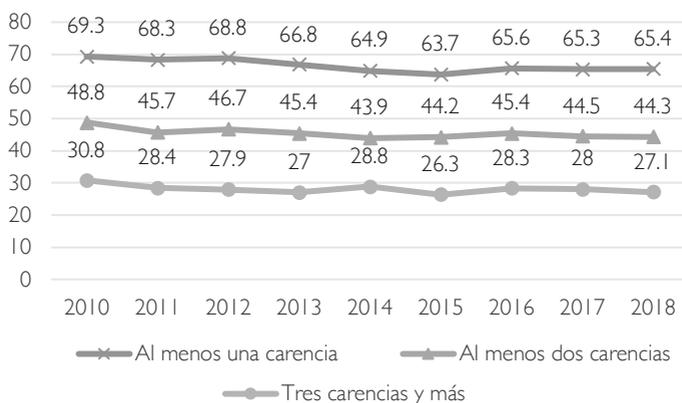
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presencia de fábricas contaminantes	12.9	11.9	12.3	11.1	12.1	12.2	10.8	9.5	9.6
Espejos de agua contaminados	20.8	19.8	19.9	19.3	16.8	18.0	18.0	16.5	15.9
Accesos educativos	11.0	11.4	11.7	10.9	11.8	11.2	12.6	11.9	12.3
Déficit de asistencia en niños y adolescentes	8.0	8.3	7.1	6.7	5.1	4.6	4.2	3.7	4.6
Rezago educativo jóvenes	23.6	24.4	26.6	23.1	28.4	27.1	27.2	25.6	25.4
Rezago educativo adultos	9.3	10	9.6	8.9	8.8	8.1	10.5	9.7	9.8
Empleo y seguridad social	32.9	32.4	30.8	31.5	31.4	28.8	32.2	33.5	34.3
Empleo y seguridad social	27.9	31.1	27.5	28.9	27.5	26.4	28.1	29.9	31.3
Desempleo de largo plazo	7.7	4.0	5.2	4.4	6.2	4.5	7.3	6.5	6.0

FUENTE: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

Por una parte, se registran mejoras en relación con el acceso a servicios básicos, medioambiente saludable y vivienda digna. Principalmente, este proceso favorable se explica a partir de una caída casi sistemática en el déficit de conexión a la red de agua corriente, conexión a la red cloacal, o en viviendas precarias o cercanas a espejos de agua contaminada. Por el contrario, no parece haber habido mejoras significativas y sí un empeoramiento reciente –últimos tres años– en materia de acceso a la educación, alimentación y salud, así como empleo y seguridad social. En 2018, tres de cada diez personas residían en hogares afectados o estaban directamente privadas en alguna de estas dimensiones de derecho social.

Con el fin de medir el IPD y evaluar la intensidad de carencias que lo afectan, se llevó a cabo un análisis que describe la cantidad de carencias que experimenta la población vulnerada en este espacio durante el periodo 2010-2018. Se calcularon en función de este objetivo tres medidas para el IPD: 1] población en hogares con al menos una privación de derechos, 2] población en hogares con dos o más privaciones y 3] población en hogares con tres o más carencias. Los resultados para estos tres índices se presentan en la gráfica 1, los cuales reportan una tendencia positiva para el periodo 2010-2018, con un marcado descenso en su incidencia entre 2010 y 2014, a partir de lo que se evidencia una desaceleración o estancamiento de este proceso.

GRÁFICA 1. ÍNDICE DE PRIVACIÓN (% DE PERSONAS) EN DERECHOS SOCIALES (IPD) EN CENTROS URBANOS DE ARGENTINA (2010-2018)



FUENTE: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

En cualquier caso, los niveles finales de privación en materia de derechos sociales se presentan altos, al menos en el potencial de desarrollo económico argentino. En 2018, 65% de la población sufría al menos una privación, 44% registraba dos o más privaciones y 27% de la población se encontraba privada

de tres o más dimensiones. Es decir, casi un tercio de la población urbana experimentaba una privación absoluta en al menos tres o más derechos sociales fundamentales.

PRIVACIÓN (POBREZA) EN EL ESPACIO DEL BIENESTAR ECONÓMICO Y LA AUTONOMÍA MONETARIA (IPM)

La medición de las privaciones económicas a través del ingreso monetario es una de las alternativas de mayor difusión para examinar el bienestar de una sociedad. En las economías modernas mercantilizadas, el ingreso monetario es el principal recurso para acceder a bienes y servicios para el bienestar. En distintas teorías normativas del orden social y económico, se afirma el papel central del ingreso; incluso, en la teoría de capacidades de Sen (1992), el ingreso es un medio muy relevante para alcanzar los funcionamientos que las personas valoran (o tienen razones para valorar).

En este marco, el índice de pobreza monetaria (IPM) se define como la imposibilidad de los hogares de acceder –a través del ingreso corriente en un mes o periodo de referencia– al valor de mercado de un conjunto de bienes y servicios básicos valorados como necesarios para la subsistencia de sus miembros (método de línea de pobreza). Para ello, se toma en consideración como parámetro el valor de una canasta básica total (CBT), representativa de los consumos nutricionales necesarios y otros complementarios habituales para un adulto equivalente/hogar promedio ubicado aproximadamente en el 3-4 quintil más bajo de la distribución del ingreso.¹² Por lo tanto, la población con privaciones monetarias en

¹² Para ese ejercicio se sigue la metodología habitual para la medición oficial de la pobreza monetaria definida por el INDEC, lo que incluye sus últimas actualizaciones y cambios en la composición de las CBA y CBT para la fijación de línea de pobreza (INDEC, 2016). Sin embargo, el registro de los ingresos de los hogares y su representatividad muestral no surgen de la

el espacio del bienestar será aquella que habita en hogares cuyos ingresos no cubren la línea normativa de consumos considerados básicos por su composición y tamaño para cada año/momento de medición.

Para realizar este análisis, se consideraron los datos de pobreza consignados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA para el periodo 2010-2018).¹³ Según estas estimaciones, que se reproducen en el cuadro 3, la tasa de pobreza durante el periodo analizado (2010-2018), tanto a nivel de hogares como de población, da cuenta de una tendencia inicial a la baja entre 2010 y 2011-2012. Luego, se exhibe un aumento constante hasta 2015, con una mayor alza en 2016. Sin embargo, durante el periodo 2016-2017, las tasas de pobreza evidenciaron una tendencia descendente. Esto representó una caída significativa de alrededor de 4 puntos porcentuales. Pero a partir de 2018 tuvo lugar un nuevo cambio de tendencia en el nivel de bienestar económico. En un contexto internacional adverso, devaluación con efectos inflacionarios, así como medidas recesivas en materia de actividad, inversión y empleo, habrían generado un escenario crítico para amplios sectores sociales. En ese marco, entre 2017-2018 tuvo lugar un aumento significativo en el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza (incremento de más de 5 puntos porcentuales). Según estas estimaciones, en 2018, 25.6% de los hogares con 33.6% de la población experimentaban privaciones monetarias en el espacio del bienestar económico.

Encuesta Permanente de Hogares, sino de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA).

¹³ Para su cálculo se utilizaron los valores de la CBT informados por el INDEC para el periodo 2016-2018, así como estimaciones propias para el periodo 2010-2015, debido a la falta de información oficial respecto a los valores de dicha canasta. Los criterios aplicados para el cálculo de la pobreza monetaria a partir de esta información se reportan en ODSA-UCA (2018).

CUADRO 3. TASA DE PRIVACIÓN (POBREZA) MONETARIA (IPM)
 CON BASE EN MICRODATOS DE LA EDSA-ODSA/UCA. EN PORCENTAJE
 DE HOGARES Y PERSONAS. ARGENTINA URBANA (2010-2018)

PRIVACIÓN MONETARIA (IPM)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hogares (%)	22.3	17.5	17.5	19.2	19.1	20.8	23.5	20.9	25.6
Personas (%)	31.8	25.9	25.9	27.4	28.2	30.0	32.8	28.2	33.6

FUENTE: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

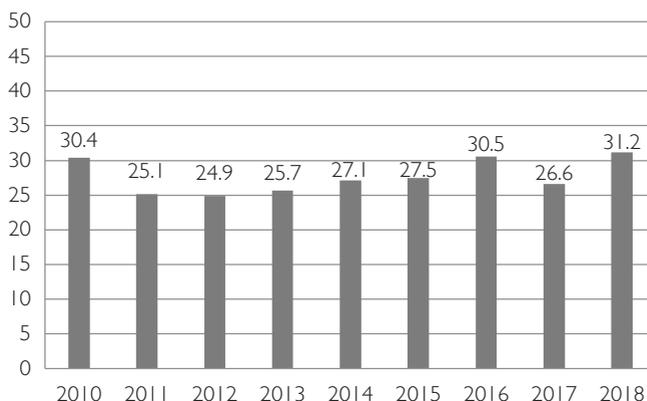
INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN EL ESPACIO DEL DESARROLLO (MMPD)

Según el método propuesto (MPDH), serán pobres multidimensionales con el parámetro del desarrollo humano (PDH) aquellos hogares/personas privadas en el espacio tanto del bienestar económico-monetario de mercado, como en el espacio de las privaciones en derechos sociales. Eventualmente, podrán ser pobres unidimensionales o vulnerables aquellos hogares/personas privados sólo en una de esas dos dimensiones (privaciones por ingresos monetarios o privaciones en funcionamientos basados en derechos). Sólo no serán pobres ni vulnerables en materia de desarrollo humano (NPD) quienes cuenten con autonomía económica de mercado (no pobres por ingreso) y, al mismo tiempo, dispongan de un pleno ejercicio de sus derechos constitucionales (no pobres de derechos) (ver la figura 1).

Los resultados empíricos que arroja la MPDH para el periodo 2010-2018 se presentan en la gráficas 2 y 3. Según esta información, la pobreza multidimensional en materia de desarrollo humano (PDH) da cuenta de un saldo regresivo entre los años puntas del periodo (de 29.9% a 31.3%), aunque con un comportamiento discontinuo a lo largo del mismo. En principio, es

posible evidenciar que esta pobreza registra una importante caída entre 2010-2012, para luego aumentar entre 2013-2016, volver a retraerse en 2017 y, finalmente, subir de manera significativa en 2018. Sin duda, el deterioro de los ingresos reales de los hogares y la situación en cuanto al empleo y la seguridad social explican en buena medida que en el último año se alcanzaran los valores más altos de la serie.

GRÁFICA 2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL
EN EL ESPACIO DEL DESARROLLO HUMANO (PDH)
EN CENTROS URBANOS DE ARGENTINA (2010-2018)

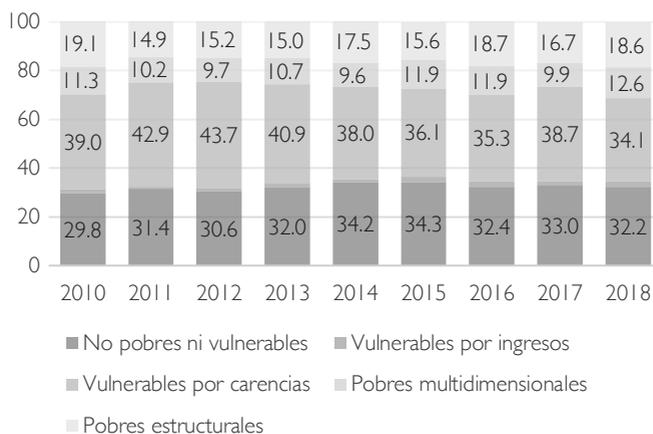


FUENTE: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

Ahora bien, la descomposición de la MPDH (ver gráfica 3) da cuenta de otra serie de situaciones en materia de desarrollo humano no menos relevantes. En primer lugar, la población en situación de no pobreza de desarrollo humano (NPD) tuvo durante el periodo un comportamiento inverso a lo ocurrido con la pobreza de desarrollo. Al respecto, se observa una mejora casi sistemática que arroja un incremento de 3 puntos porcentuales entre los años extremos de la serie (de 29% a 32.2%). Esta dualidad sólo se entiende si se examina el com-

portamiento de los otros dos cuadrantes. Por una parte, una baja incidencia sin cambios estadísticamente significativos en las tasas de población con privación monetaria, pero no afectada por privación en derechos (de 2% a 2.3%) y, por otra parte, una caída significativa, aunque no especialmente importante (5 puntos porcentuales), en los altos niveles de privación de derechos no afectados por privaciones monetarias (de 39.5% a 34.1%).

GRÁFICA 3. DESCOMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN EL ESPACIO DEL DESARROLLO HUMANO (MPDH). EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN. ARGENTINA URBANA (2010-2018)



FUENTE: Encuesta de la Deuda Social Argentina-Agenda para la equidad, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Véase el anexo metodológico del Documento Estadístico 02/2018 ODSA-UCA.

A partir de esta información se infiere que el aumento de la pobreza multidimensional en desarrollo humano (PDH) se explicaría por el incremento en la pobreza monetaria de sectores privados en el espacio de los derechos sociales. Mientras que un proceso inverso habría tenido lugar para explicar el aumento de la no pobreza multidimensional (NPD): mejoras en el espacio de los derechos sociales en sectores que no eran pobres

por privaciones monetarias. Entre otras consecuencias, esto habría implicado una mayor desigualdad social como efecto, sobre todo, a una mayor profundidad en la pobreza multidimensional entre los sectores económicamente más vulnerables.

En este mismo sentido, el índice de pobreza multidimensional estructural (IPDE) da cuenta de este proceso. Más allá de que haya aumentado la participación de los NPD, las tasas de población privada en el espacio del bienestar y, al mismo tiempo, privada en tres o más derechos sociales, luego de una breve mejora entre 2010-2011, tendió a estancarse o aumentar, sumando de forma absoluta más hogares y población a esta condición. En 2018, 18.6% formaba parte de este segmento de exclusión o pobreza estructural en materia de desarrollo humano.

CONCLUSIONES

Es creciente el consenso en torno a la identificación de la pobreza como un fenómeno multidimensional complejo de definir, para lo que se requiere de supuestos teóricos más robustos y menos relativos que los derivados de funciones individuales de bienestar económico, a partir de los cuales el nivel de ingreso o de consumo se constituye en su principal y único referente. Sin perder de vista ni abandonar el criterio de que un nivel de ingreso mínimo es condición necesaria para el bienestar en las sociedades de mercado, es relevante –desde un punto de vista político y social– introducir criterios de derechos humanos en la definición de la pobreza para un desarrollo económico, social y ambiental sustentable.

Como respaldo a esta perspectiva, los valores a favor de un desarrollo humano integral y sostenible, expresados en la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y en los Objetivos del Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030 de la ONU (2015), constituyen un fundamento teórico fuerte para proyectar

nuevas prácticas teórico-metodológicas con el fin de definir y medir las privaciones injustas e inaceptables a las que genéricamente hace referencia el concepto de pobreza. Sin duda, estas nuevas prácticas proporcionarán contenidos con un horizonte más elevado a los procesos de construcción y definición de las agendas públicas. De hecho, como resultado de estos avances en materia de derechos económicos y sociales, gana cada vez mayor consenso a nivel internacional y nacional la necesidad tanto material como ética de “erradicar la pobreza”.

Este documento tuvo como objetivo mostrar la potencialidad tanto teórica como descriptiva que ofrece esta perspectiva. Para ello, la articulación de una dimensión de bienestar económico (acceso a recursos monetarios que permitan funcionar de manera autónoma en los mercados), junto a otra de derechos sociales (acceso a recursos y funcionamientos socioeconómicos mínimos según normas vigentes de inaceptabilidad social), sin suponer la necesidad de construir un único índice factorial, se ha constituido en el sustrato teórico-metodológico para la definición de una pobreza multidimensional que hemos denominado de desarrollo humano (sostenible).

A partir de ello, con base en el método matricial propuesto con similares criterios por el Coneval (2009), el ejercicio de medición de la pobreza multidimensional llevado a cabo para el caso argentino, durante el periodo 2010-2018, ha sido fecundo en sus posibilidades de análisis e inferencias estadísticas respecto al fenómeno redefinido con estos parámetros.

Durante los últimos años, los debates acerca de la pobreza en Argentina se han centrado casi exclusivamente en la calidad de las cifras que ofrecen mediciones alternativas que se fundan en los ingresos, siendo escasos los análisis que ponen en discusión los parámetros teórico-normativos subyacentes y sus derivaciones. Entre otros objetivos, el ejercicio aquí realizado intenta mostrar que frente a tales preocupaciones empiristas existen desafíos teórico-políticos (incluso metodológicos) mucho más relevantes, provocadores y creativos a los cuales otorgarles tiempo y recursos de investigación y debate académico.

En este sentido, llama también la atención cómo gran parte de los esfuerzos profesionales de los organismos internacionales y de las instituciones nacionales se han concentrado en la fiabilidad de las mediciones de la pobreza, con escasos o nulos esfuerzos que intenten identificar sus determinantes. Se podría argumentar que primero es necesario medir bien el fenómeno para luego pasar a estudios de carácter explicativo pero, ¿es necesario medir con toda precisión antes de identificar las causas?, ¿no podría ser que las determinantes de la pobreza sean las mismas, independientemente del orden de magnitud de su incidencia e intensidad?

En efecto, no son claras las razones del por qué la falta de acuerdo respecto al número de pobres se erige en obstáculo insalvable para emprender estudios conceptualmente más relevantes desde el punto de vista social. Por otra parte, resulta difícil entender el diseño de acciones para erradicar la pobreza sin basarse en estudios detallados acerca de los factores que la provocan, así como identificar, entre ellos, los susceptibles de manipulación mediante políticas públicas. En sentido contrario, el presente trabajo, aunque sin entrar todavía a un análisis sistemático de causas, pretendió aportar en la siguiente línea: la pobreza multidimensional parece presentar una fuerte correlación estructural entre sus componentes en el caso argentino; ni las privaciones de recursos monetarios de mercado ni aquéllas en funcionamientos sociales fundados en derechos son fenómenos friccionales o episodios eventuales, sino que parecen amalgamados en una misma matriz social de exclusión de tipo estructural.

REFERENCIAS

- Alkire, Sabina y James Foster, 2007, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", OPHI Working Paper Series, Documento de Trabajo 7, Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative.
- Battiston, Diego, Guillermo Cruces, Luis F. López-Calva, María A. Lugo y María E. Santos, 2009, "Income and Beyond: Multidimen-

- sional Poverty in six Latin American countries”, Documento de Trabajo núm. 90, Buenos Aires, CEDLAS/Universidad Nacional de La Plata.
- Boltvinik, Julio, 1990, *Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición*, Caracas, PNUD.
- , 1997, “Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza”, en M. Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Bonfiglio, Juan I. y Agustín Salvia, 2019, “Pobreza multidimensional fundada en derechos económicos y sociales. Argentina urbana: 2010-2018”, Documento de Trabajo ODSA-UCA, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.
- Bunge, Mario, 1999, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013, “La medición multidimensional de la pobreza”, documento preparado por la División de Estadísticas de la CEPAL para su discusión en la XII reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas, abril.
- , 2016, “Desarrollo Social Inclusivo: Una nueva generación de Políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2011, “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington DC, OEA.
- , 2017, Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas, Washington DC, OEA.
- Conconi, Adriana, 2011, “Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales por ingresos y NBI”, tesis de maestría, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2009, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.
- Cortés, Fernando, 2006, “Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social”, *Papeles de población*, vol. 12, núm. 47, pp. 71-84.
- , 2014, “La medición multidimensional de la pobreza en México”, en J. Boltvinik *et al.*, *Multidimensionalidad de la pobreza*:

- propuestas para su definición y evaluación América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero, 2001, “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CEPAL.
- y Pablo Villatoro, 2012, *La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), 2016, “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina”, en *Metodología INDEC núm. 22*, Buenos Aires, INDEC.
- López, Carolina y Romina Safoján, 2013, “Un análisis multidimensional de la pobreza: evidencia reciente de las regiones en Argentina”, *Revista de Economía Política*, vol. 12, pp. 9-44.
- Naciones Unidas, 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Nueva York, ONU.
- ODSA-UCA. 2018, “Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)”, Documento Estadístico 02/2018, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), 2002, *Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*, Ginebra, OACDH-ONU.
- , 2004, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra, OACDH-ONU.
- , 2009, “Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos”, Ginebra, OACDH-ONU.
- Organización de Estados Americanos (OEA), 1969, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José), Costa Rica, OEA.
- Paz J. y Arévalo C., 2015, “Pobreza en Argentina: privaciones múltiples y asimetrías regionales”, Documento de Trabajo, Salta, IELDE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016, “Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1”, <<http://cort.as/-HJqm>>.
- , 2017, “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030”, Buenos Aires, PNUD.
- Salvia, Agustín (coord.), 2017, *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y*

- Coneval al caso argentino*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina.
- Salvia, Agustín y Eduardo Léopore, 2006, “Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales”, en *Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*, Buenos Aires, UNTREF/UNESCO.
- _____ y Felipe Tami, 2005, “Introducción: desarrollo humano y deuda social”, en A. Salvia y F. Tami (coords.), *Barómetro de la Deuda Social Argentina, año 1: las grandes desigualdades*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina/ODSA.
- Sen, Amartya, 1981, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- _____, 1992, *Inequality Reexamined*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Tuñón, Ianina, 2014, *Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos: avances y metas pendientes en los primeros años del Bicentenario 2010-2011-2012-2013*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina.

5. POBREZA Y DESNUTRICIÓN INFANTIL EN ARGENTINA: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL FRENTE A LOS ODS

FERNANDO LONGHI

INTRODUCCIÓN

En la transición entre los siglos xx y xxi, la República Argentina presentaba profundas desigualdades socioeconómicas que se articulaban con elevados niveles de pobreza. En 2001, año en que el relevamiento censal coincidía con la mayor crisis sociopolítica del país (Rapoport, 2004), la pobreza y la desigualdad socioterritorial alcanzaban magnitudes extremas: mientras que en las provincias de la región pampeana 32.9% de los hogares era pobre –de acuerdo con el índice de privación material de los hogares–, en las jurisdicciones del noroeste argentino dicho porcentaje prácticamente se duplicaba (61% de los hogares). Esta inequidad se replicaba y profundizaba en escalas geográficas menores; por ejemplo, la brecha entre las provincias con menor y mayor proporción de pobres se cuadruplicaba, como lo ilustran los casos de la Ciudad de Buenos Aires con 13.7% y Formosa con 71.2% de hogares pobres, respectivamente. Asimismo, esta brecha era aun más notoria a nivel departamental, como se evidencia en los casos del Distrito Escolar 10 (Ciudad de Buenos Aires) con 8.7% de hogares pobres y de Valle Grande (Jujuy), con 98.8% de hogares en dicha situación.

Estas magnitudes en los niveles del bienestar de la población ponían de relieve la profundidad de las desigualdades en las regiones, provincias y departamentos argentinos en aquellos años. Bolsi y Paolasso (2009) describen un país fragmentado y un importante sector septentrional con condiciones socioeconómicas más similares al escenario latinoamericano que al resto del país.

En 2010, la evolución de distintos indicadores socioeconómicos muestra que, si bien en términos generales las magnitudes disminuyeron, las brechas mencionadas se modificaron poco. En la gráfica 1 se observa la evolución provincial de las necesidades básicas insatisfechas,¹ donde la posición relativa de cada provincia respecto al promedio nacional no se alteró (con excepción únicamente de la provincia de Entre Ríos), esto significa que, según los datos del último relevamiento censal, las provincias que presentaban valores de pobreza por encima del promedio nacional en 2001 lo seguían mostrando en 2010.

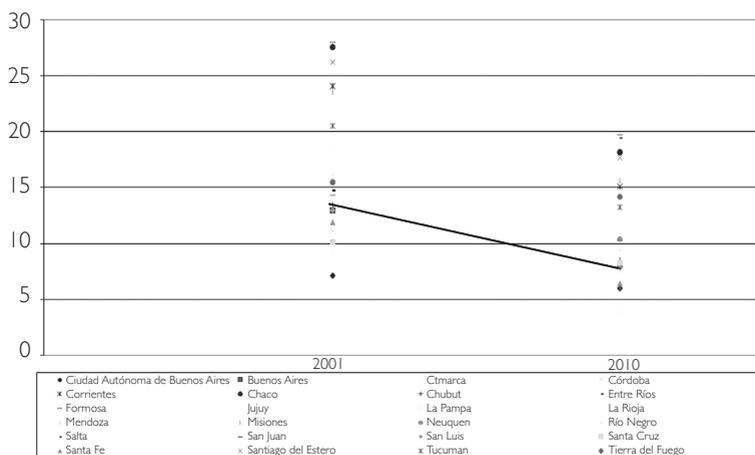
Queda claro el amplio margen de acción para las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza en Argentina y su consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que postula poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo.² Ante este panorama, es necesario generar herramientas que permitan monitorear la marcha de la pobreza en Argentina y su distribución espacial (entendiendo la pobreza

¹ Si bien la utilidad de este indicador para medir la pobreza ha sido ampliamente debatida (Álvarez, 2002), el censo de 2010 no incluyó las variables necesarias para procesar un indicador de pobreza fiable, como sí lo ha sido el IPMH.

² El 25 de septiembre de 2015, los 193 Estados miembro de Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. La comunidad internacional se comprometió a erradicar la pobreza y el hambre, así como a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental) a lo largo de los siguientes 15 años (2016-2030). Los Estados miembro consensuaron el documento final de la nueva agenda "Transformando nuestro mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030", <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf9>. La pobreza conforma un apartado específico dentro de los ODS y distintas expresiones del problema se intersectan con el resto de ODS, donde el hambre, la seguridad alimentaria, la vida sana, la educación inclusiva, la igualdad de género, la disponibilidad de agua, la energía asequible, el crecimiento económico sostenido, la infraestructura resiliente, el trabajo decente, la reducción de la desigualdad, el consumo y producción sostenibles, el uso sostenible de los mares y recursos marinos, el uso sostenido de los ecosistemas terrestres, la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, entre otros, constituyen profundas aspiraciones hacia el desarrollo humano.

como fenómeno multidimensional que alude a una situación que va mucho más allá de la insuficiencia de ingresos).

GRÁFICA 1. JURISDICCIONES DE ARGENTINA. MAGNITUDES Y EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES CON NBI (2001-2010)



FUENTE: Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

En esta propuesta, asumimos que la pobreza sugiere siempre una situación en la que se encuentran determinadas familias o un grupo de ellas. Esta situación no es la suma o el agregado más o menos independiente de dimensiones o aspectos parciales, sino el cuadro situacional estructural en el que se hallan ciertas familias, producto de su particular inserción en la estructura socioproductiva, siendo ésta la que determina la posibilidad de acceder en mayor o menor medida (o no acceder) a determinados bienes y servicios (Moreno, 1995). La pobreza se manifiesta en algunas características generales de las familias, tales como bajos niveles educacionales, insuficiencias nutricionales y menor participación relativa en la actividad laboral, lo que se define a su vez por una pertenencia a ocupaciones de la más baja productividad, que generan escasos ingresos y que impiden satisfacer integralmente sus necesidades esenciales, materiales y no materiales (Longhi, 2015). Así, el concepto de

pobreza está atravesado por tres matices diferentes: la idea de carencia de recursos, bienes y servicios; la idea de insatisfacción de aquellas necesidades que una sociedad o grupo social satisfacen en su globalidad, y la idea de marginalidad o exclusión de aquellos recursos, bienes y servicios que puedan ser compartidos en una sociedad.

La propuesta que aquí presentamos se aproxima al conocimiento de la evolución y la distribución espacial en Argentina de dos problemas profundamente imbricados, la pobreza y la desnutrición infantil, que están ligados al ODS 1 y también al ODS 2, que sostiene la adopción de medidas para poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, así como promover la agricultura sostenible.

La nutrición infantil está sometida a distintos factores condicionantes y, entre éstos, la pobreza adquiere un protagonismo esencial. Una adecuada nutrición es fundamental para el crecimiento y desarrollo del niño; el déficit nutricional, especialmente en los primeros años de vida, tiene graves consecuencias en distintos aspectos, tanto para el individuo como para la sociedad a la que pertenece. De acuerdo con una estimación en 2017 de Global Nutrition Report, 155 millones de niños padecían retraso del crecimiento, 52 millones de niños sufrían emaciación y 41 millones de niños tenían sobrepeso (datos avalados por Unicef, la OMS y el Banco Mundial). Según estadísticas del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, en América Latina la desnutrición afecta a casi 9 millones de niños menores de cinco años (16%). Se agregan a esta cifra 9 millones de niños con alto riesgo de desnutrición debido a las condiciones de pobreza en las que viven.

En Argentina, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS), realizada en 2004-05, detectaba 2.3% de niños con bajo peso para la edad, 8.3% de niños con baja talla para la edad y 1.2% con emaciación; además, reportaron una cantidad sorprendente de niños con anemia (llamada también desnutrición oculta) condición que, por ejemplo en Chaco, afectaba a 36% de los menores relevados. El sobrepeso y la

obesidad, por otro lado, presentaban mayores magnitudes, alcanzando a 10.4% de las/os niños de entre 6 y 72 meses, lo que reveló una nutrición inadecuada, en este caso no por déficit sino por exceso.

Esta situación habría sido gradualmente revertida desde 2003 a partir de la aplicación de programas destinados a su reducción (Plan Alimentario Nacional, por ejemplo) y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas. No obstante, más allá de la ENNYS, existe un desconocimiento general acerca de la evolución de las magnitudes relevadas en 2004, pero fundamentalmente respecto a la distribución espacial de la desnutrición en la niñez. En este contexto, cabe preguntarse ¿cuál es la incidencia actual de los problemas de la pobreza y la desnutrición infantil en la población argentina? ¿Qué tendencias presenta? ¿Cuál es su distribución espacial y cómo evolucionó?

Estos interrogantes propiciaron, por un lado, la crítica y valoración de las fuentes disponibles y, por otro, el desarrollo de herramientas metodológicas específicas. De allí que pondereamos de manera positiva el uso de fuentes no utilizadas convencionalmente para el estudio de la desnutrición (estadísticas de mortalidad, egresos hospitalarios y bajo peso al nacer).

Asimismo, con el afán de detectar la distribución espacial del problema, esta propuesta utiliza sistemas de información geográfica, a partir de los cuales se detecta la distribución espacial del problema y los cambios, así como persistencias en dicha distribución. Se espera que el resultado generado constituya, por un lado, un insumo para la formulación de políticas públicas específicas y territorialmente definidas y, por otro, que aporte elementos para el monitoreo y seguimiento de los ODS, con el fin de evidenciar los desafíos que surgen al producir indicadores válidos y confiables. Dichas expectativas están en consonancia con el Informe Voluntario Nacional (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2017), cuyo enfoque está políticamente orientado por las prioridades nacionales, centrado en las personas, indivisible, transversal, participativo, eficiente y monitoreable.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

El hambre, como evento fisiológico y factor inicial, y la desnutrición, como consecuencia de la acumulación de eventos de hambres, son parte de los problemas sociales más severos que enfrentan todos los gobiernos del mundo.³ Con frecuencia, se realizan reuniones y cumbres internacionales para debatirlos; la ONU y otras instituciones invierten buena parte de sus recursos en combatir ese flagelo. La desnutrición, como correlato de la pobreza, adquiere en el entramado social mundial un nivel preocupante, sin embargo, los planes y programas para erradicarla han sido, hasta el momento, insuficientes.

Según diferentes evidencias, existe una fuerte relación entre la pobreza, en sus distintas formas y manifestaciones, y la desnutrición (Jiménez-Benítez *et al.*, 2010; Longhi y Del Castillo, 2017; Martínez y Fernández, 2006; Ortiz-Andrellucchi *et al.*, 2006). Esta relación no determina que la persona afectada muera (aunque es una posibilidad), sino que la condiciona de manera importante y, aunque el circuito no termine en una defunción, sus secuelas –principalmente en los niños– pueden acarrear serias limitaciones en aspectos físicos, psíquicos, cognitivos y afectivos. Esas consecuencias, a su vez, pueden incidir y retroalimentar los niveles de pobreza. Asimismo, la desnutrición en la niñez genera una serie de efectos o consecuencias en el estado físico en la adultez que incluyen baja estatura, menor masa muscular, capacidad limitada para el trabajo y mayor riesgo de obesidad y de enfermedades crónicas. Además, la evidencia respecto a los efectos de la desnutrición temprana en el rendimiento escolar y el desempeño intelectual es sólida.

³ La Real Academia Española define el hambre desde un enfoque básicamente fisiológico y lo relaciona con *a*) ganas y necesidad de comer; *b*) escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada, y *c*) apetito o deseo ardiente de algo. En cambio, la desnutrición hace referencia a un proceso de mayor cronicidad y que, según la misma Academia, afecta a alguien mal alimentado o enflaquecido. La FAO, entidad auspiciante de los ODS, también entiende el hambre como “escasez de alimentos básicos que causa carestía y miseria generalizada” (FAO, 2011: 5).

Entre los efectos ya conocidos de la desnutrición temprana, se puede incluir el ingreso tardío al primer grado, menor asistencia escolar, así como limitaciones en lectura y vocabulario; cabe señalar que estos efectos se mantienen después de controlarlos por factores de confusión. La escolaridad y las capacidades derivadas de la desnutrición también condicionan la trayectoria ocupacional y los ingresos económicos, aun en áreas rurales tradicionales (Martorell, 2007).

En este sentido, Martínez y Fernández (2006) enfatizaron la magnitud de las secuelas en aquellos niños que padecieron la enfermedad, que se constituye como uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, además de destacar los impactos en morbimortalidad, educación y productividad. Asimismo, señalaron que la desnutrición en gestantes aumenta el riesgo de bajo peso al nacer, lo que a su vez incrementa el riesgo de muerte neonatal. Los bebés que nacen con un peso entre los 2 000 y 2 499 gramos enfrentan un riesgo de muerte neonatal que cuadruplica el de aquellos que pesan entre 2 500 y 2 999 gramos, y es 10 a 14 veces superior respecto de los que pesan al nacer entre 3 000 y 3 499 gramos.

De acuerdo con los argumentos y evidencias señaladas, entendemos a la desnutrición como el resultado fisiopatológico de una ingesta insuficiente de alimentos. Dicha insuficiencia se caracteriza por su continuidad temporal y puede responder también a procesos en los que la capacidad de absorción está disminuida o a defectos metabólicos en los que existe una inadecuada utilización biológica de los nutrientes consumidos (Wanden-Berghe *et al.*, 2010). Actualmente se considera que los conceptos de nutrición/desnutrución están atravesados por tres dimensiones: la biológica, que entiende la nutrición como un proceso indispensable para el mantenimiento de la vida; la social, en la que intervienen factores culturales por ejemplo la religión, la educación y los hábitos alimentarios, así como diferentes factores económicos, y la ambiental, en la que se menciona la importancia de la sustentabilidad de la producción de alimen-

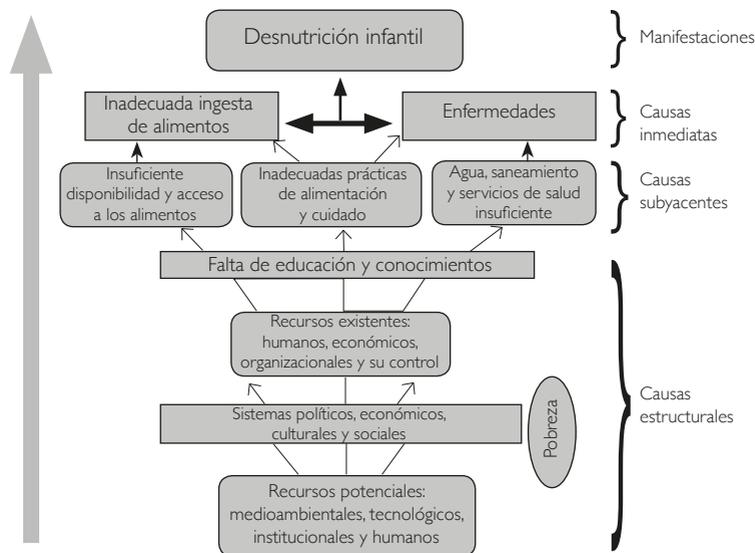
tos y la utilización de cultivos como fuente de energía, en tanto medidas que no sólo contribuyen a la nutrición de las poblaciones, sino que también permiten la conservación del medioambiente (Macías *et al.*, 2009). Esto último se articula con los postulados de la ciencia de la sustentabilidad como área del conocimiento que apoya y orienta el desarrollo sostenible.

En 1998, Unicef propuso un modelo explicativo de la desnutrición infantil (ver la figura 1) que tiene la virtud de haber resistido las nuevas evidencias que han aparecido desde entonces. Además de describir comprensivamente los fenómenos relacionados con el problema nutricional, ha logrado organizarlos por niveles de proximidad causal, sin perder capacidad explicativa ni sencillez (Segura *et al.*, 2002). De esta manera, los principales determinantes de la desnutrición pueden clasificarse en inmediatos, subyacentes y básicos (o estructurales según nuestra propuesta) (Oyhenart *et al.*, 2008). Entre los determinantes inmediatos se encuentran las dietas insuficientes (en cantidad y calidad) y algunas enfermedades reincidentes, donde destacan las infecciones diarreicas, respiratorias y las parasitosis. Se suma a esta condición la escasa o inadecuada inmunización.

Entre los determinantes subyacentes se encuentran la inseguridad alimentaria, la falta de asistencia médica, inadecuados servicios de salud, agua y saneamiento unidos a malas condiciones higiénicas, entre otros.⁴ Sin embargo, el determinante básico/estructural principal es la pobreza. Se sabe además que la desnutrición aumenta la vulnerabilidad a distintas enfermedades que afectan la sobrevivencia y, a su vez, depende de condiciones sociales y económicas determinadas por las inequidades, lo que ejerce un efecto negativo principalmente en países de ingresos medios y bajos, en poblaciones rurales, urbano marginales, etnias indígenas y afrodescendientes (De la Hoz *et al.*, 2014).

⁴ El acceso a servicios de salud permite atenuar la carga que representan las enfermedades de cualquier tipo, mientras que los servicios de agua potable y manejo de excretas contribuyen a interrumpir la contaminación fecal dentro del hogar y evitar así las infecciones (diarreicas y respiratorias fundamentalmente) que mantienen un gran sinergismo con la desnutrición.

FIGURA 1. MODELO CAUSAL DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL



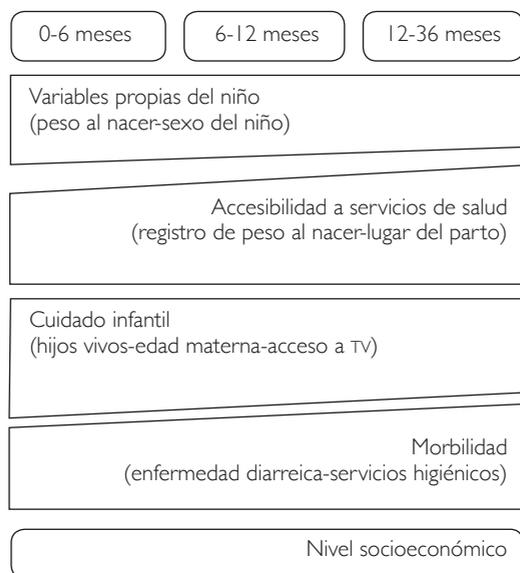
FUENTE: Unicef (1998).

Estos factores presentan una incidencia diferenciada según el tramo de edad de los niños. Suárez *et al.* (1999) lo ilustraban como se presenta en la figura 2. Nótese la importancia creciente que adquieren los condicionantes socioeconómicos a partir del sexto mes de vida, momento a partir del cual –en principio– la lactancia deja de ser el alimento exclusivo.

Un concepto intermediario de gran relevancia que incide en el advenimiento y desarrollo de la desnutrición en los niños es el de estrategias de supervivencia para el cuidado infantil, que se entienden como conductas y habilidades con las cuales la familia enfrenta determinadas condiciones macro y microinstitucionales que afectarían su salud. En el seno de la familia surgen habilidades respecto a cómo satisfacer las necesidades de manutención y reproducción de los miembros con los recursos disponibles. Tales conductas tienden a asegurar la reproducción biológica de la familia, preservar la vida y efectuar todas aquellas prácticas económicas y no económicas indispensables

para la obtención de los medios de subsistencia, así como para la socialización de la progenitura (Torrado, 1986). Una de estas estrategias se vincula con la inclusión de la familia en una red social estructurada y continua. Bronfman (2001) destaca el papel de estas redes, en especial en familias pobres, pues considera que frecuentemente son la única posibilidad de ayuda con que pueden contar y el único soporte para aligerar las pesadas cargas de la vida cotidiana. Si bien la presencia de estas estrategias no participa de manera directa en la ocurrencia de muertes, evita muchas veces que accidentes y enfermedades tengan desenlaces fatales.

FIGURA 2. VARIACIONES EN LA INFLUENCIA DE LOS DETERMINANTES DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL SEGÚN LA EDAD



FUENTE: Suárez *et al.* (1999).

FUENTES DE INFORMACIÓN Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

El problema que aquí desarrollamos se enmarca en el periodo 1999-2013. La población objeto de estudio está constituida por niñas/os argentinos entre 0 y 4 años de edad. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, poco más de 3 millones de personas, de los 40 millones que conforman la población argentina, estaban incluidas en ese tramo de edad, que representa 8.3% del total.

El estudio de la desnutrición en la niñez argentina implicó abordar un problema de difícil captación estadística, altamente mediatizado y visible, en especial cuando se atiende a su expresión más extrema. En este sentido, los escasos relevamientos que se han realizado, sumados a la falta de disponibilidad y características específicas de las fuentes de información, conformaron un limitante sustancial para la generación de las herramientas metodológicas que permitan su abordaje y tratamiento. De esta manera, la información seleccionada para dar cuenta del problema debió ser considerada al tener presentes las limitaciones de la calidad de los datos disponibles.

Las fuentes de información utilizadas fueron las estadísticas de mortalidad (1999-2013), de egresos hospitalarios (2000, 2005-2011) y de nacidos vivos (1999-2012), provistos por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación. De estas tres fuentes, la información que presenta menor solidez es la referida a egresos hospitalarios, ya que remite sólo a los egresos de los hospitales públicos y su consolidación estadística desde los órganos encargados del registro está en proceso. Por tales motivos, presenta deficiencias en su nivel de cobertura y completitud en el periodo seleccionado.

Con dichas fuentes se construyeron tres indicadores que revelan algunas de las manifestaciones de la desnutrición infantil.⁵

⁵ Algunas manifestaciones de la desnutrición infantil en la escala nacional no pueden estudiarse con las fuentes aquí presentadas; la carencia de algunos micronutrientes o la prevalencia de parasitosis, por ejemplo, constituyen ejemplos de estos casos.

Asimismo, la disponibilidad en la cobertura temporal de estas fuentes implicó definir tres periodos similares, pero no exactos, para el tratamiento de cada una de ellas. Las fuentes, los periodos y los indicadores construidos pueden observarse en el cuadro 1 (la X indica disponibilidad).

CUADRO 1. FUENTES DE INFORMACIÓN,
COBERTURA TEMPORAL Y PERIODOS DEFINIDOS (1999-2013)

AÑOS	FUENTES			Periodo
	Estadísticas de mortalidad	Estadísticas de egresados hospitalarios	Estadísticas de nacidos vivos	
1999	X		X	Periodo 1
2000	X	X	X	
2001	X		X	
2002	X		X	
2003	X		X	
2004	X		X	Periodo 2
2005	X	X	X	
2006	X	X	X	
2007	X	X	X	
2008	X	X	X	
2009	X	X	X	Periodo 3
2010	X	X	X	
2011	X	X	X	
2012	X		X	
2013	X			
Indicador	Proporción de muertes de menores de 5 años de edad por desnutrición sobre total de defunciones de menores de 5 años	Proporción de egresos hospitalarios de menores de 5 años de edad por desnutrición sobre total de egresos de menores de 5 años	Proporción de nacidos vivos con peso inferior a 2500 gramos provenientes de embarazos a término (mayores o iguales a 37 semanas) y de madres con educación crítica (analfabetas o con primaria incompleta) sobre el total de nacidos vivos)	

A partir de las estadísticas de mortalidad, se calculó la proporción que representan las muertes por desnutrición respecto al total de las defunciones de menores de 5 años en cada área.⁶ Esto constituye la manifestación extrema de un problema aun mayor, debido a que en muchos casos existe un elevado nivel de subregistro o la calidad de la información es defectuosa.⁷

Este enfoque extremo de la desnutrición soslaya buena parte del problema, por esta razón en el análisis se apeló al uso de otras fuentes no tradicionales. Se consolidaron así las estadísticas de egresos hospitalarios; a pesar de no contar con una serie de datos tan completa (cuadro 1), esto permitió lograr un punto de referencia del posible alcance del problema. En su tratamiento se adoptaron los mismos criterios utilizados para el procesamiento de las estadísticas vitales, obteniendo así los aspectos vinculados con la morbilidad por desnutrición infantil.

Una tercera vertiente de aproximación implicó generar, a partir de las estadísticas de nacimientos, un indicador que

⁶ Esta categoría de muertes está integrada por las siguientes patologías, según la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) núm. 10: anemias por falta de hierro (D50), anemia por deficiencia de vitamina B12 (D51), anemia por deficiencia de folatos (D52), otras anemias nutricionales (D53), Kwashiorkor (E40), marasmo nutricional (E41), Kwashiorkor marasmático (E42), desnutrición proteinocalórica (E43-E46), deficiencia de vitamina A (E50), deficiencia de tiamina (E51), pelagra (E52), deficiencia de otras vitaminas del grupo B (E53), deficiencia de ácido ascórbico (E54), deficiencia de vitamina D (E55), otras deficiencias de vitaminas (E56), deficiencia dietética de calcio (E58), deficiencia dietética de selenio (E59), deficiencia dietética de zinc (E60), deficiencia de otros elementos nutricionales (E61), otras deficiencias nutricionales (E63) y secuelas de la desnutrición y de otras deficiencias nutricionales (E64).

⁷ Ejemplo de esto lo constituyen los casos donde, al presentarse una desnutrición de base, la muerte no fue codificada como tal. Sin embargo, y pese a las limitaciones de la calidad del registro, el problema de la muerte por desnutrición adquiere gran relevancia dentro de la mortalidad general, y específicamente en la mortalidad infantil. Shanghvi y Murray (1997) manifiestan que en países subdesarrollados la desnutrición, incluso en sus formas más benignas, puede estar relacionada hasta con 56% de toda la mortalidad infantil.

considera el bajo peso al nacer (menos de 2500 gramos) de niños fruto de embarazos a término de madres con educación insuficiente. En este caso, se calculó la proporción que representa la cantidad de nacidos vivos derivados de gestaciones iguales o superiores a las 37 semanas, provenientes de madres con nivel educativo igual o menor al nivel primario incompleto, relacionados con el total de nacidos vivos para cada área geográfica. Los lactantes que nacen con bajo peso sufren alta incidencia de morbilidad y mortalidad de enfermedades infecciosas y tienen características típicas de desnutrición, pobre masa muscular, así como baja talla en el periodo neonatal; además, el bajo peso está asociado a la alta mortalidad y morbilidad fetal y neonatal, lo que tiene como consecuencias un crecimiento retardado, un retraso o afectación del desarrollo cognitivo y enfermedades crónicas en la etapa de adulto (Zablah, 2016). Asimismo, la desnutrición materna contribuye a la restricción del crecimiento fetal que, a su vez, aumenta el riesgo de muerte neonatal y el retraso del crecimiento posnatal (Black *et al.*, 2013).

Hasta aquí hemos construido, con base en distintas fuentes de información, tres indicadores que reflejan diferentes aspectos de la desnutrición infantil: muerte, enfermedad y bajo peso de nacimiento. Posteriormente estos indicadores se integraron a una medida global de la desnutrición: el índice integral de desnutrición infantil (IIDI).

Este proceso implicó que se normalizaran dichos datos mediante la construcción de números índice para cada variable.⁸ Dicha normalización implicó que en los tres indicadores construidos las tasas o porcentajes varíen de 0 a 1. La fórmula para la normalización fue la siguiente:

$$NI_x = 1 - (\max - X) / (\max - \min)$$

⁸ La normalización fue un proceso necesario para la consolidación del índice, ya que de esta manera se generaba un matriz de datos equidistante independientemente de la variable considerada.

Finalmente se ponderó cada uno de los números índices en igual magnitud, es decir, en la consolidación final del índice la proporción que representa el indicador de mortalidad es exactamente igual al de morbilidad o de bajo peso. Con este ejercicio se definió, para cada periodo, un valor departamental del IIDI.

El indicador global derivado de estas tres vertientes de análisis puede ser interpretado en un registro espacial, según su distribución, que reconoce los 511 departamentos o partidos que conforman el territorio argentino en tres periodos diferenciados. Para la elaboración cartográfica, en todos los casos, se clasificó la variable en cuatro categorías, representando cada una 25% de los datos de la distribución (cuartiles). Asimismo, se calcularon los umbrales de cada una de estas categorías, donde se incluyeron los datos de los tres periodos considerados. Esto permitió mantener los mismos umbrales en los distintos mapas para hacer operativa la comparación en la evolución de dichas distribuciones (cuadro 2).

CUADRO 2. ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL:
CUARTILES Y RANGOS DE DISTRIBUCIÓN

CUARTIL	RANGO DE DISTRIBUCIÓN
Cuartil 1	0-0.027
Cuartil 2	0.028-0.052
Cuartil 3	0.053-0.106
Cuartil 4	0.107-0.560

LA POBREZA EN ARGENTINA:
UN CONTEXTO DE INTERPRETACIÓN

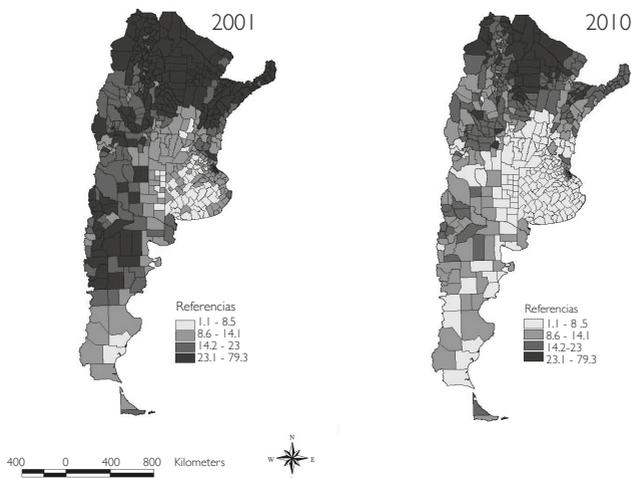
En 2010, existían en Argentina 1110883 hogares pobres de acuerdo con el método de clasificación de las NBI: esto incluía a 9.1% de los hogares del país. Al comparar la evolución respecto a las proporciones relevadas en 2001, la imagen es positiva,

ya que implicó un descenso de la pobreza en el orden de los 5.2 puntos porcentuales. En el plano provincial, como ya se mencionó en la introducción, todas las jurisdicciones mostraron un descenso, en algunos casos de magnitud sorprendente, como ocurrió en Entre Ríos, provincia que logró traspasar el umbral definido por el promedio nacional (gráfica 1). Por otro lado, hubo mínimas variaciones en algunas jurisdicciones, como fue el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde los niveles de pobreza variaron poco, aunque partieron de valores muy bajos.

Sin embargo, deseamos profundizar en la expresión cartográfica e identificar la escala departamental de la distribución espacial de la pobreza –y sus variaciones– al atender lo que Kliksberg denominó la “tiranía de los promedios”.⁹ Esta situación expresa con mayor claridad los avances y las deudas pendientes en materia de reducción de la pobreza, la identificación de áreas prioritarias y las brechas aún presentes en relación con el cumplimiento del ODS 1. En efecto, en el mapa 1 podemos observar la distribución espacial de la pobreza en los años 2001 y 2010, al identificar las áreas subprovinciales de prioridad para su erradicación. Asimismo, en el mapa 2 se pone el centro de atención en la dinámica de la pobreza, donde se definen espacialmente las áreas de avance, descenso y estabilidad. Se usaron intervalos definidos por cuartiles como se explicó en la sección metodológica.

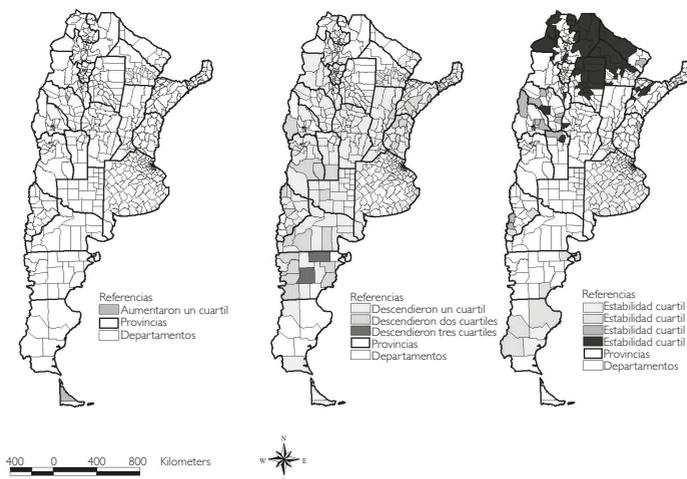
⁹ Durante el primer decenio del siglo XXI se observó una tendencia general al descenso de la pobreza. Sin embargo, muchas veces la tendencia general no necesariamente reflejó lo que sucede en el interior del país, tanto en las provincias como en los departamentos. Kliksberg (2005) ha denominado a este fenómeno la “tiranía de los promedios”, que se presenta cuando quedan escondidas situaciones subnacionales, subprovinciales e incluso subdepartamentales diferentes, con marcadas asimetrías, reflejo del desigual acceso y distribución de los recursos.

MAPA 1. ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA SEGÚN EL MÉTODO DE LAS NBI (2001 Y 2010)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

MAPA 2. ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA SEGÚN EL MÉTODO DE LAS NBI (2001 Y 2010)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

En ambos mapas se observa el notorio descenso de la pobreza en distintos sectores del país. No obstante, también es evidente el aumento de la proporción de hogares pobres en dos departamentos: Sanagasta (La Rioja) y Río Grande (Tierra del Fuego). Se detecta además la existencia de patrones de concentración de la pobreza que llevan varios años de consolidación, especialmente en el norte del país. Bolsi y Paolasso (2009) ya los habían identificado en el Norte Grande Argentino y los habían denominado “núcleos duros de pobreza”. Estos núcleos, en mayor o menor medida, coinciden con el área de estabilidad en el cuartil 4, el principal contexto de desarrollo de la desnutrición infantil, aspecto sobre el cual nos centramos a continuación.¹⁰

LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN ARGENTINA: UNA MIRADA GENERAL

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud 2004/05 fue el primer relevamiento probabilístico que permitió conocer la situación nutricional materno-infantil de niños de 6 a 72 meses en localidades de más de 5 000 habitantes en Argentina. Esa “fotografía nutricional” evidenció que la baja talla para la edad (también llamada desnutrición crónica) y el exceso de peso constituían las condiciones más prevalentes en el grupo de niñas/os menores de 5 años en el país. En tal sentido, 8.3% de los niños de 6 a 23 meses tenían baja talla para la edad, mientras 10.4% sufría de obesidad (Durán *et al.*, 2009).¹¹ Por otro lado, la pre-

¹⁰ De acuerdo con los autores citados, dichos núcleos fueron denominados: 1] esteros y campesinos de Corrientes, 2] el Chaco algodónero, 3] el viejo corazón aborigen del Gran Chaco, 4] el campesinado santiagueño, 5] la meseta indígena de Misiones y 6] la Puna jujeña.

¹¹ A nivel poblacional, la baja talla es un indicador de desnutrición crónica, debido al retraso de crecimiento asociado con deficiencias nutricionales o problemas de salud. Estadísticamente se espera que 2.3% de los niños normales tengan una talla menor de -2 ds. La cifra de 8.3% representaba una prevalencia moderada de acortamiento (Ministerio de Salud de la Nación, 2007).

valencia del bajo peso para la edad, una expresión aguda de la desnutrición, presentaba una magnitud de 2%. Finalmente, la anemia por falta de hierro –otra de las muchas manifestaciones de la desnutrición– registraba proporciones elevadas, con una prevalencia nacional en los niños de 6 a 72 meses de 16.5%, con valores regionales comprendidos entre 10.1% en la región de Cuyo y 22.4% en el NEA (Kogan *et al.*, 2008). Estos datos muestran algunas características de los problemas nutricionales en Argentina. Sin embargo, poco pueden decir en cuanto a la evolución y la tendencia del problema, pues hasta el momento no se concretó un nuevo relevamiento que permita acceder a esta información. Este problema reviste un interés trascendental al estar íntimamente relacionado con el ODS 2, que postula la erradicación del hambre para 2030. El monitoreo de sus cambios y su evolución constituye así un insumo de gran importancia para el seguimiento del problema y la evaluación del grado de cumplimiento respecto al objetivo planteado. A esto se suman los beneficios del análisis en términos espaciales que permite detectar la desigual distribución del problema y la diferenciada magnitud de sus consecuencias sociales.

Al poner atención en este punto, exploramos aquí fuentes poco usadas en términos nutricionales para abordar esta problemática: estadísticas de mortalidad, de egresos hospitalarios y de nacimientos.

Si se considera la expresión más trágica de la desnutrición infantil, es decir, la muerte por esta causa, en Argentina se presentaba un panorama preocupante. En trabajos anteriores (Longhi, 2014; Longhi *et al.*, 2018) se observó que la tendencia de la mortalidad de los menores de 5 años, cuyas causas básicas registradas fueron desnutrición y anemias nutricionales, muestra en el transcurso de los primeros diez años del siglo XXI un sostenido descenso. Esto ocurre luego de la crisis de los años 2002-03, momento en el que había alcanzado un pico máximo. Esta situación implicó un descenso relativo de 80.6%, lo que a primera vista podría parecer un hecho altamente auspicioso.

Sin embargo, en este periodo histórico, designado por algunos autores como neodesarrollismo,¹² se registraron 1 951 muertes de niños menores de 5 años por esta causa. Se conjetura además que hubo un universo de muertes subregistradas o registradas bajo otra causa, lo cual acrecentaría el panorama descrito en cuanto a la muerte infantil por desnutrición. Esta característica constituiría un primer obstáculo –y una prioridad para las políticas públicas– en materia de cumplimiento del ods 2.

A pesar de ello, la muerte no es la única consecuencia de la desnutrición, existen muchos niños que la padecen y, aunque no llegan a morir, sufren secuelas que generan lo que muchos autores han denominado “daño cerebral irreversible” (Colombo, 2007, O’ Donnell y Porto, 2007; Hommes y Soto, 1999). La morbilidad por esta causa adquiere también una magnitud relevante en Argentina y, como se mencionó, son pocas las fuentes que permiten aproximarse a esta manifestación de la desnutrición infantil.

Al emplear estadísticas de egresos hospitalarios, observamos que la tendencia también muestra un descenso en esta variable, aunque menos pronunciado que en el caso de la mortalidad. El valor absoluto que alcanzaron los egresos por desnutrición en el periodo fue de 15 684 en menores de 5 años, lo que representa 0.69% de los egresos hospitalarios ocurridos en ese tramo de edad.

Finalmente, al analizar las estadísticas de nacidos vivos con bajo peso que provienen de embarazos a término y de madres con educación crítica, se detecta asimismo un notorio descenso, con registros que van de 4% en 1999 a 1.5% en 2012, aunque

¹² A partir de 2003 se instauró en Argentina un modelo que, con diversas variantes, también se ha aplicado en otros países de América Latina, y que se conoce como neodesarrollismo. Luego de poco más de un decenio signado por el proceso neoliberal, en el que, según un amplio consenso, los resultados en términos de desigualdad fueron preocupantes, las ideas de esta nueva concepción acerca de la forma en que debían organizarse la sociedad y el territorio parecieron constituir un bálsamo que permitiría iniciar el camino hacia un desarrollo genuino, pero que sobre todo ayudaría primero a morigerar, para luego casi eliminar las enormes diferencias regionales del país.

esto implicó, en términos absolutos, 27 463 nacidos vivos con dichas características durante el periodo, lo cual indica una magnitud importante de problemáticas nutricionales, en este caso materno-infantiles.

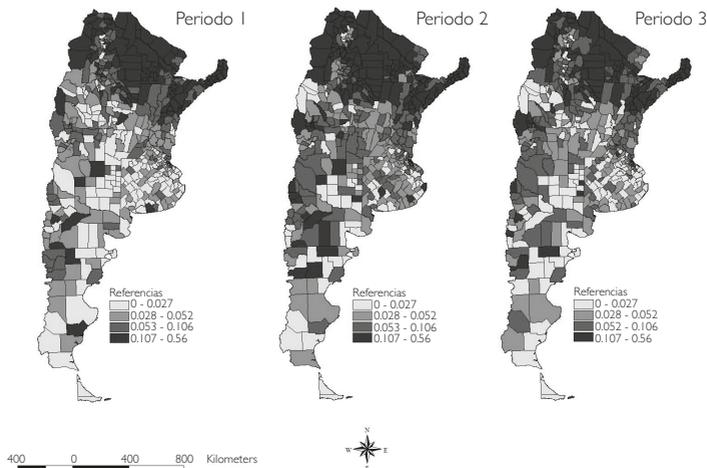
Se puede afirmar entonces que, aun cuando haya algún nivel de subregistro en las defunciones ocurridas estrictamente por desnutrición, las otras variables que también registran distintas vertientes del fenómeno muestran la misma tendencia. De esta manera, sin conocer los valores exactos, debido a las limitaciones de las fuentes, se observa una clara tendencia descendente del problema. Por lo tanto, es posible inferir su magnitud al reconocer, a pesar del descenso, la importante incidencia que genera su prevalencia en distintos aspectos de la salud infantil, así como la probable vigencia de la problemática en sus manifestaciones menos extremas.

LA DINÁMICA DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN ARGENTINA

Este apartado, de índole esencialmente cartográfica, pretende una primera aproximación a los cambios y persistencias en la distribución espacial de la desnutrición infantil en Argentina. Para ello, se construyó el índice integral de desnutrición infantil, que combina las vertientes de mortalidad, morbilidad y bajo peso al nacer (mapa 3).

En la distribución espacial se advierte que, en los tres periodos analizados, las provincias del norte argentino concentran niveles de desnutrición infantil notoriamente más altos que en el resto del país. Amplios sectores de la Puna, del bosque Chaco-Salteño y del sector mesopotámico detentan valores elevados y persistentes. Esta condición se ha observado también en relación con los niveles de pobreza y constituye un hecho muy preocupante tanto para el desarrollo sostenible del país como para el cumplimiento de los ODS.

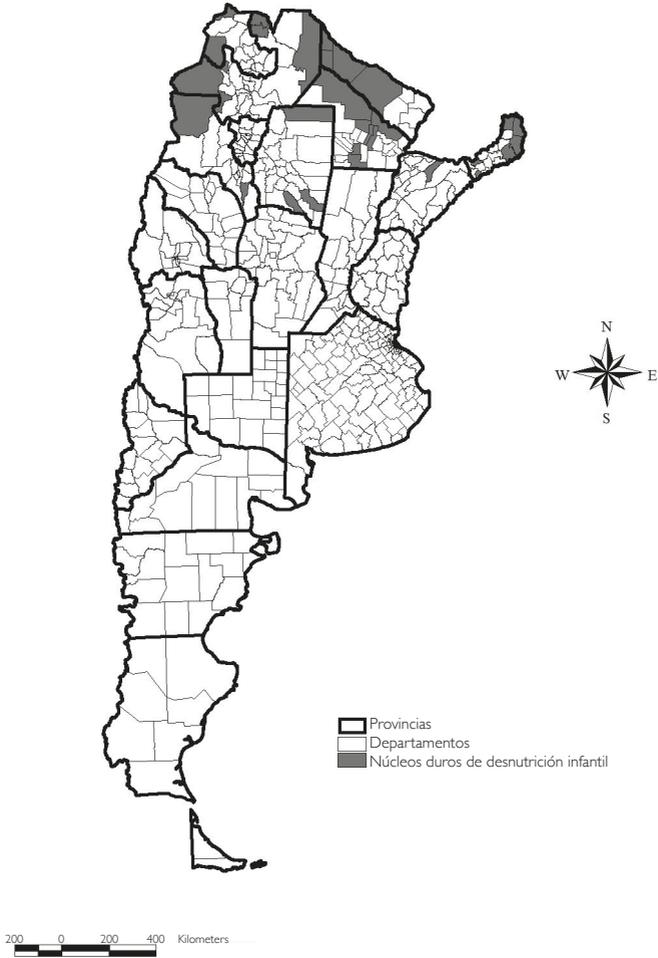
MAPA 3. ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL
DEL ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDI)
(1999-2003, 2004-2008 Y 2009-2013)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

En este sentido, al procurar generar aportes sustantivos para la formulación de políticas públicas, se han detectado aquellos departamentos con persistencia de valores extremadamente altos en su IIDI (es decir, aquellas jurisdicciones que tienen, en los tres periodos, valores superiores a la suma del promedio de la distribución más un desvío estándar). Han quedado identificados así los núcleos duros de la desnutrición infantil en Argentina, e incluyen distintos departamentos de las provincias de Catamarca (2), Jujuy (2), Salta (5), Formosa (4), Santiago del Estero (3), Chaco (7), Corrientes (1) y Misiones (6), que se localizan en el mapa 4 y se precisan en el cuadro 3. La pregunta acerca de qué factores condicionan la persistencia de la desnutrición infantil adquiere sustancial relevancia en estas áreas.

MAPA 4. ARGENTINA. NÚCLEOS DUROS DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL (1999-2013)



FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

CUADRO 3. REPÚBLICA ARGENTINA. NÚCLEOS DUROS DE LA
DESNUTRICIÓN INFANTIL. PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS (1999-2013)

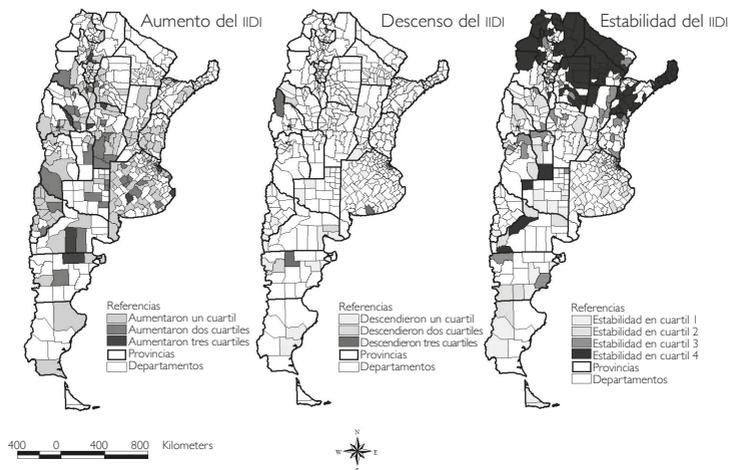
PROVINCIA	DEPARTAMENTO
Jujuy	Santa Catalina
	Susques
Catamarca	Antofagasta de la Sierra
	Ancasti
Salta	Rivadavia
	Santa Victoria
	Iruya
	Los Andes
	Molinos
Formosa	Ramón Lista
	Bermejo
	Matacos
	Patiño
Santiago del Estero	Copo
	Aguirre
	Quebrachos
Chaco	General Güemes
	Libertador Gral. San Martín
	Maipú
	Quitilipi
	25 de mayo
	O'Higgins
	Fontana
Corrientes	San Miguel
	General Belgrano
	Iguazú
	San Pedro
	Guaraní
	Candelaria
	Concepción

FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

El panorama es aún más preocupante al detectar las variaciones espaciales del indicador. Se elaboraron así dos composiciones cartográficas que detectan áreas de aumento, descenso y estabilidad para la transición 1999/03-2004/08 y 2004/08-2009/2013. El primero de estos mapas “pasaje” (mapa 5) detecta el crecimiento de la desnutrición en distintos sectores del país, que adquiere particular importancia en departamentos colindantes en las provincias de Río Negro y Chubut, donde dicho crecimiento fue mayúsculo. Se destacan también algunos sectores del sur cordobés y del medio rural cuyano. Por el contrario, el descenso de la desnutrición infantil se concentra en una menor cantidad de jurisdicciones dispersas por el territorio sin que se detecte un patrón claro de distribución espacial. Sin embargo, en este contexto problemático, el principal problema es la persistencia de valores altos de desnutrición, lo que exhibe la mayor parte del norte argentino, incluyendo, además de los núcleos duros mencionados, casi todos los departamentos de las provincias de Misiones, Chaco y Formosa, así como buena parte de las jurisdicciones de Jujuy, Salta, Corrientes y Santiago del Estero. Estas persistencias presentan un gran parecido a la concentración de hogares pobres presentados anteriormente.

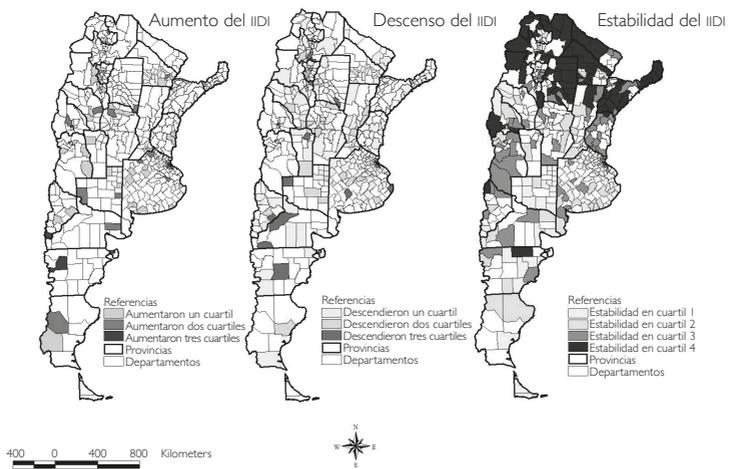
En el segundo pasaje (2004/08-2009/13), que se presenta en el mapa 6, el comportamiento distintivo está dado por la persistencias en el cuartil 4, situación que ya había sido evidenciada. El avance de la desnutrición se concentró mientras tanto en distintas jurisdicciones nacionales, con importante aumento en departamentos del oeste de Neuquén y Chubut. El descenso, por el contrario, se localizó en algunos departamentos del centro patagónico y con particular dispersión en el resto del país. La estabilidad en el cuartil 4 presenta la mayor extensión y su persistencia se consolida en los sectores del norte ya identificados como núcleos de pobreza y desnutrición.

MAPA 5. ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDi) (1999/03-2004/08)



FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

MAPA 6. ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDi) (2004/08-2009/13)



FUENTE: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se abordaron dos problemas complejos y profundamente imbricados en Argentina: la pobreza y la desnutrición infantil. Asimismo, ambos están centralmente relacionados con los ODS 1 y 2, que postulan la erradicación de la pobreza y el hambre cero para el año 2030.

La búsqueda y la crítica de fuentes de información que permitan abordar estos problemas en el plano territorial, es decir, que puedan atender a la distribución espacial y a las variaciones en dicha distribución, constituye un punto de radical importancia en los aportes que este trabajo realiza. Esta afirmación encuentra sustento en que tanto la distribución espacial de la pobreza como la de la desnutrición infantil no han sido profundamente analizadas, mientras que la identificación de zonas prioritarias constituye una contribución de medular importancia para las políticas públicas que respondan a los ODS reseñados. Esta afirmación parte del postulado que sostiene la existencia de factores territorialmente definidos que condicionan la persistencia de la pobreza y la desnutrición infantil, de allí que la identificación de esos territorios constituya una puerta de entrada para la indagación de dichas especificidades.

La desnutrición infantil conforma el principal núcleo duro de privación y exclusión que debería ser prioritario en las políticas públicas. Es tal vez la expresión más extrema y dolorosa de la condición de pobreza.

Luego de los análisis precedentes, queda claro que cada una de las vertientes que se analizan (mortalidad, morbilidad y bajo peso) resultan insuficientes para caracterizar el problema de la desnutrición en la niñez; sin embargo, el análisis conjunto permite obtener una precisión y comprensión del fenómeno mucho más clara. En este sentido, la investigación que presentamos pretende sentar las bases para una nueva forma de enfocar el problema de la desnutrición, que no se agota en los aspectos aquí estudiados, sino que abre un fértil campo para estudios posteriores en la materia.

Al analizar este problema, se advierte de manera casi concluyente que, lejos de ser una cuestión del pasado, la desnutrición en la niñez es uno de los problemas de mayor relevancia en la actualidad en materia de salud pública. Las evidencias muestran que la desnutrición infantil, a pesar de haber descendido, tiene magnitudes que la posicionan como uno de los más importantes problemas de salud pública en algunas regiones de Argentina, influyendo en gran medida en las altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil, así como en la prevalencia de ciertas enfermedades crónicas difíciles de cuantificar. Asimismo, el costo económico y social de la enfermedad es muy alto (gastos hospitalarios, productividad, gastos en educación, menor capacidad laboral, etc.), y el daño cerebral irreversible que genera; aunque con profundas connotaciones éticas y morales, es también complejo de cuantificar. El contexto en el cual nace, crece y se consolida la desnutrición infantil está definido por la pobreza.

El análisis espacial pudo constatar e identificar los núcleos duros de desnutrición infantil que se desarrollan en contextos de pobreza crónica. Estos núcleos, localizados en distintos sectores del norte argentino, merecen un tratamiento individualizado que pretenda conocer la diferente concatenación de factores (sea de índole económica, social, política, ambiental o cultural) que condicionan la existencia y persistencia de valores elevados.

Por otro lado, se han detectado áreas de avance y retroceso del problema. En este sentido, las preguntas se orientarían a conocer qué factores han incidido en cada una de las jurisdicciones detectadas para explicar tales comportamientos. Esto, sin duda, necesita la articulación con fuentes de sesgo cualitativo que conlleven la comprensión del proceder detectado.

En este contexto, la ciencia de la sustentabilidad emerge como respuesta para brindar distintas alternativas de procesos de restauración, rescate y reconstrucción, que se orienten al desarrollo sostenible de las sociedades que habitan estos territorios y que, en términos de Bauman (2005), se constituyen como víctimas colaterales del progreso.

REFERENCIAS

- Álvarez, Gustavo, 2002, "Capacidad económica de los hogares. Una aproximación censal a la insuficiencia de ingresos", *Notas de Población*, núm. 74, pp. 213-250.
- Bauman, Zygmunt, 2005, *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*, Buenos Aires, Paidós.
- Black, R. E., C. G. Victora, S. P. Walker, Z. A. Bhutta, P. Christian, M. De Onis y R. Uauy, 2013, "Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries", *The Lancet*, vol. 382, núm. 9890, pp. 427-451.
- Bolsi, Alfredo y Pablo Paolasso, 2009, *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, San Miguel de Tucumán, PNDU/UNT.
- Bronfman, Mario, 2001, *Como se vive se muere*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Colombo, Jorge A. (ed.), 2007, *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*, Buenos Aires, Paidós.
- De la Hoz, F., M. Duran, O. García y H. Bonilla, 2014, *Mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de cinco años*, Bogotá, Instituto Nacional de Salud.
- Durán, Pablo, Guadalupe Mangialavori, Ana Biglieri, Laura Kogan, y Enrique Abeyá, 2009, "Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses de la República Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS)", *Archivos Argentinos de Pediatría*, vol. 82, núm. 1, pp. 47-58.
- Hombres, Rudolf y Carolina Soto, 1999, "Determinantes socioeconómicos de la mortalidad infantil en países en desarrollo: un estudio de corte transversal", en M. Cárdenas y N. Lustig, (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, pp. 187-210.
- Jiménez-Benítez, Diego, Amelia Rodríguez-Martín y R. Jiménez-Rodríguez, 2010, "Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica", *Nutrición Hospitalaria*, vol. 25, pp. 18-25.
- Kliksberg, Bernardo, 2005, "América Latina: La región más desigual de todas", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, núm. 3, pp. 411-521.
- Kogan, Laura, Enrique Gilardón, Ana Biglieri, Guadalupe Mangialavori, Elvira Calvo y Pablo Durán, 2008, *Anemia: La desnutrición oculta. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud-ENNYS-2008*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.

- Longhi, Fernando, 2014, “Desnutrición y muerte en la niñez argentina en los albores del siglo XXI: un análisis espacial”, *Journal of Latin American Geography*, vol. 13, núm. 2, pp. 41-65.
- , 2015, “Magnitudes y tendencias de la desnutrición en la niñez argentina durante la primera década del siglo XXI”, *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 13, núm. 1, <<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/psm/article/view/19496/20006>>.
- y Alejandra Del Castillo, A., 2017, “Mortalidad infantil por desnutrición y condiciones de pobreza en Tucumán (Argentina): Magnitudes, manifestaciones espaciales y acciones familiares en los primeros años del siglo XXI”, *Papeles de Geografía*, núm. 63, pp. 91-112.
- , Alicia Gómez, María E. Zapata, Pablo Paolasso, Fernanda Olmos y Silvina Ramos Margarido, 2018, “La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo”, *Salud Colectiva*, vol. 14, núm. 1, pp. 33-50.
- Macías, Adriana I., María L. Quintero, Esteban Camacho y Jaime Sánchez, 2009, “La tridimensionalidad del concepto de nutrición: su relación con la educación para la salud”, *Revista Chilena de Nutrición*, vol. 36, núm. 4, pp. 1129-1135.
- Martínez, Rodrigo y Andrés Fernández, 2006, “Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe”, *Desafíos*, núm. 2, pp. 4-9.
- Martínez, Rodrigo y Andrés Fernández, 2006, *Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martorell, Reynaldo, 2007, “Efectos de la desnutrición en la salud y desarrollo humano y estrategias efectivas para su prevención”, *Salud Pública de México*, vol. 49, p. 151.
- Ministerio de Salud de la Nación, 2007, “Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados”, Buenos Aires, MSAL.
- Moreno, Martín J., 1995, “La pobreza: una medición en busca de su contenido conceptual” trabajo presentado en *III Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Santa Rosa.
- y Anahí Porto, 2007, “Las carencias alimentarias en el país. Su impacto sobre el desarrollo infantil”, en J. Colombo (ed.), *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*, Buenos Aires, Paidós, pp. 141-159.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2001, *Perfiles nutricionales por países: Argentina*, Roma, FAO.
- , 2011, “Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos”, <<http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>>.

- Ortiz-Andrellucchi, A., L. Peña Quintana, A. Albino Beñacar, F. Mönckeberg Barros y L. Serra-Majem, 2006, “Desnutrición infantil, salud y pobreza: intervención desde un programa integral”, *Nutrición Hospitalaria*, vol. 21, núm. 4, pp. 533-541.
- Oyhenart Evelia *et al.*, 2008, “Estado nutricional infanto juvenil en seis provincias de Argentina: variación regional”, *Revista Argentina de Antropología Biológica*, vol. 10, núm. 1.
- Presidencia de la Nación Argentina, 2017, “Informe Voluntario Nacional”, Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Rapoport, Mario, 2004, “Notas para una comparación entre la crisis argentina actual, la de 1890 y la de 1930”, en R. Boyer y J. Neffa (coords.), *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Segura, J. Luis, Cecilia Montes, María E. Hilario, Patricia Asenjo y Giovanna Baltazar, 2002, *Pobreza y desnutrición infantil*, Lima, Prisma.
- Suárez M., C. Cuba, W. Reyes, E. Mendoza y J. Salinas, 1999, “Determinantes de la desnutrición aguda y crónica en niños menores de 3 años. Un sub-análisis de la ENDES 1992 y 1996”, Lima, PRISMA/ INEI.
- Torrado, Susana, 1986, *Salud-enfermedad en el primer año de vida, Rosario (1981-1982)*, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Unicef, 1998, *Estado mundial de la Infancia*, <<http://www.unicef.org/spanish/sowc98sp/spsw98a.pdf>>.
- , 2006, “Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe”, *Desafíos*, núm.2, <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35978>>.
- Wanden-Berghe, C, María E. Camilo y J. Culebras, 2010, “Conceptos y definiciones de la desnutrición iberoamericana”, *Nutrición Hospitalaria*, vol. 25, suppl. 3, pp 1-9.
- Zablah, Roberto A., 2016, “Bajo peso al nacer y desnutrición”, *Gastrohnutp*, vol. 13, núm. 3, pp. 157-159, <<http://revgastrohnutp.univalle.edu.co/a11v13n3/a11v13n3art5.pdf>>.

6. LA BRECHA ENTRE EL DERECHO Y EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO DE CARA A LA AGENDA 2030¹

SOLEDAD A. PÉREZ

INTRODUCCIÓN

En el marco del conjunto de 17 objetivos y 169 metas establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, este capítulo analiza la brecha entre el derecho a la salud, reconocido en distintos instrumentos normativos, y las situaciones de su vulneración que se registran en la provincia de Río Negro en la Patagonia Norte Argentina, al atender específicamente al objetivo 3 y a las metas 3.8, 3.9 y 3c de esta Agenda (Naciones Unidas, 2015).

Como objetivos específicos se plantea: *a*] identificar las formas que asume la vulneración de este derecho y los grupos sociales afectados y *b*] problematizar el Informe Voluntario Nacional (Presidencia de la Nación Argentina, 2017) y el proceso de adaptación iniciado en Río Negro en marzo de 2018 hacia el cumplimiento del objetivo 3 de la Agenda 2030.

Para ello, se adoptaron distintas estrategias metodológicas que se desprenden, en líneas generales, del esquema elaborado de manera preliminar por la Comisión de Trabajo que se creó en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que después continuó el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) y por el mecanismo de seguimiento de Belem do Para (OEA, 2004). Este esquema consta de distintos tipos de indicadores: los estructurales, de proceso, de resultado y las llamadas “señales de progreso cualitativas”. Los indicadores

¹ A lo largo de este capítulo la autora utiliza la letra x como forma de lenguaje inclusivo.

estructurales manifiestan la ratificación de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales necesarios para facilitar la realización de los derechos; los indicadores de proceso aluden a las medidas de los programas públicos e intervenciones que se requieren para realizar los derechos humanos y los indicadores de resultado que dan cuenta del estado de realización de un determinado derecho humano. Las llamadas “señales de progreso cualitativas” dan cuenta de las percepciones de los actores respecto del cumplimiento de sus derechos.

Con el fin de aproximarse a la magnitud de esta brecha y mostrar el grado de cumplimiento de las obligaciones y compromisos estatales, el marco normativo y el plan de salud provincial fueron analizados a la luz de distintas fuentes: el *corpus* de denuncias y actuaciones de oficio de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Río Negro (DPPRN) (tomadas como indicadores de proceso) y las percepciones de lxs trabajadorxs de los equipos de salud del primer nivel de atención. Así, las voces de médicxs generalistas, enfermerxs, agentes sanitarixs, psicologxs y trabajadorxs sociales, que surgieron de grupos focalizados, entendidas como señales de progreso cualitativas, fueron consideradas una vía de acceso legítima a las formas en que se satisface o vulnera este derecho.

La decisión de poner en diálogo al plan provincial de salud, los expedientes de la DPPRN y las voces de los equipos del primer nivel de atención se fundó en la necesidad de evidenciar algunas de las múltiples caras con que el Estado se vincula con lxs ciudadanxs. Estas caras, amables para unxs, con el ceño fruncido para otrxs y que llegan a dar la espalda, expresan modos de relacionarse tanto para con lxs ciudadanxs como para lxs mismos trabajadores del estado (O’ Donnell, 2010).

En esta trama, los servicios de salud tienen la singularidad de ser espacios donde los actores tienen distintas intencionalidades en sus acciones, en las que entran en tensión diferentes sentidos respecto del significado de su trabajo. En cada acción convergen universos de sentido con distinto origen que responden a lógicas

diferentes: las de los desempeños institucionales, así como las normas y las de las prácticas privadas de cada trabajador/a.

En este contexto, los equipos de salud no sólo constituyen una pieza clave para el cumplimiento de este derecho, sino que sus voces también permiten acceder a información respecto de distintas formas en que se satisface o vulnera este derecho y de los modos en que dichas situaciones repercuten o impactan en sus propios derechos.

En esta línea, el análisis de las voces de los equipos de salud brinda elementos y argumentos relevantes para poner en cuestión el discurso del Informe Voluntario Nacional (2017)² en general y, en particular, para poner en contexto el proceso de adaptación iniciado en Río Negro en 2018 a partir del conocimiento de situaciones vinculadas con el Objetivo 3 y a la meta c, que hacen referencia al presupuesto para “contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal de la salud” (Naciones Unidas, 2015: 19) y al Objetivo 8, relacionado con el trabajo decente (Naciones Unidas, 2015).

Este capítulo parte del análisis del plan de salud provincial a la luz de los expedientes que se asocian con el derecho a la salud de la DPPRN del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2016. Después, analiza las percepciones de miembros de distintos equipos de salud del primer nivel de atención en cuanto a la accesibilidad al derecho a la salud y sus condiciones de trabajo. Finalmente, reflexiona acerca de las limitaciones de los indicadores seleccionados en el Informe Voluntario Nacional (IVN) 2017 y respecto a la necesidad de emplear diversas estrategias metodológicas para monitorear tanto el cumplimiento de derechos como el proceso de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

² En marzo de 2018, la provincia de Río Negro y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) firmaron un convenio a partir del cual la provincia se comprometió a trabajar por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

A lo largo del trabajo se utilizaron distintas estrategias metodológicas. Por una parte, se relevaron las denuncias radicadas en las distintas delegaciones de la DPPRN y las actuaciones de oficio realizadas por la entonces defensora. En ambos casos, se hizo un análisis temático que se orientó a la interpretación de los textos, que permitiera su clasificación y posterior recuento de unidades.

El periodo analizado transcurre entre el 1 de enero de 2015 –en coincidencia con la entrada en vigor del plan provincial de salud– y el 31 de octubre de 2016, fecha que corresponde al final de una gestión de la DPPRN.³ En virtud de que a finales de octubre de 2016 cambió la gestión de la defensoría, se resolvió circunscribir el lapso de análisis para evitar sesgos (fundamentalmente en las actuaciones de oficio) que se relacionaran con características de cada gestión.

Por otra parte, se realizaron cinco grupos focales⁴ en los que participaron aproximadamente 45 miembros de equipos de distintos centros de salud de la provincia, integrados por médicos, agentes sanitarios, pediatras, enfermeras, odontólogos, trabajadorxs sociales, psicólogos, etc. En los grupos focales se aplicó el consentimiento informado. A lo largo del texto, las voces de los distintos trabajadorxs de los equipos de salud fueron indicadas con letras, con el fin de preservar el anonimato y la confidencialidad.

ENCUADRE NORMATIVO

Río Negro, al igual que el resto de las jurisdicciones argentinas, posee los tres subsistemas de salud (subsector público, de la

³ Los periodos de informe de cada gestión se extienden entre el 1 de noviembre y el 31 de octubre del año siguiente.

⁴ Los grupos focales fueron realizados con la colaboración invaluable de Serena Perner, médica epidemióloga, becaria postdoctoral del Conicet.

seguridad social y la medicina prepaga). El subsistema público, del cual se ocupa este trabajo, está conformado por una red de servicios de distinto nivel de complejidad distribuidos en todo el territorio provincial, con 35 hospitales y 214 centros de salud. También existen en distintas localidades establecimientos de salud privados que atienden a la población con obra social o prepaga.

Hasta la reforma de 1994, la Constitución Nacional Argentina carecía de una referencia clara que se vinculara con el reconocimiento del derecho a la salud como derecho subjetivo de jerarquía constitucional. Dicho estatus se logró indirectamente, en virtud de la adhesión a 11 declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos (artículo 75 inciso 22).⁵ Varios de estos instrumentos incorporan expresamente el derecho a la salud y mencionan su alcance, obligaciones para el Estado, objetivos o metas de política pública en la materia y referencias puntuales respecto a grupos que requieren especial protección. Este reconocimiento pleno se produjo en el marco de un proceso de reforma y ajuste estructural en el que se dismanteló el sistema de salud (Abramovich y Pautassi, 2008), lo cual no sólo resulta paradójico, sino que pone en evidencia la necesidad de dejar de pensar al Estado como un todo unitario, monolítico y coherente.

Previamente, en la provincia de Río Negro, el artículo 1 de ley número 2570 sancionada en 1992 señalaba que el Ministerio de Salud “cumplirá la función indelegable de garantizar el Derecho a la salud consagrado en el artículo 59 de la Constitución provincial”.

El artículo 167 de esa misma Constitución consideraba la creación de un organismo, la Defensoría del Pueblo de Río Negro, encargado de la defensa de derechos individuales y

⁵ El artículo 12 del PIDESC define a la salud como “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, en el que el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales sin que pueda argumentar escasez de recursos como estrategia de justificación de su incumplimiento.

colectivos frente a “actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial” y de la supervisión de la eficacia de la prestación de servicios públicos.

En 2014, el Ministerio de Salud de la provincia presentó un plan que retoma la concepción de salud como derecho humano y señala al Estado como su garante. En esa línea, sostiene que debe garantizarse cobertura universal, acceso equitativo a servicios de salud de alta calidad y centrar su interés tanto en los “usuarios” como en los trabajadores, al generar estrategias compensatorias para atender las diferencias entre grupos poblacionales y regiones.

Como se muestra en los siguientes apartados, este discurso –en sintonía con los ODS– no se corresponde con las distintas situaciones que se viven en la provincia y que se reflejan, en parte, en las denuncias y actuaciones de oficio de la DPPRN y en los discursos de lxs trabajadorxs de los equipos de salud.

EL DERECHO A LA SALUD EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE RÍO NEGRO

La consideración de que la capacidad de percibir una experiencia como injusta depende de la posición ocupada en el espacio social por cada sujeto (Bourdieu, 2000: 97) es la premisa a partir de la cual debe interpretarse el desarrollo de este apartado.

De ahí que el indagar las formas de vulneración de cualquier derecho que se desprende del análisis de los informes y expedientes de la DPPRN tiene limitaciones, fundamentalmente en dos sentidos: el primero está dado por el hecho de que las denuncias dependen de que los sujetos experimenten las situaciones que atraviesan como vulneraciones, es decir, que requieren tanto de un nivel de conocimiento de sus derechos, de los canales o vías para hacerlos exigibles, así como de la existencia de posibilidades simbólicas y materiales de hacerlo; con esto nos referimos no sólo a la accesibilidad a alguna de las oficinas de

la defensoría, sino a autoperibirse como sujeto titular de derechos. El segundo límite se asocia con que las actuaciones de oficio de la Defensoría dependen de decisiones y temas sensibles a cada gestión y esto los hace difícilmente comparables. No obstante, el análisis de éstos constituye una estrategia interesante de aproximación a las formas de vulneración de derechos en general y del derecho a la salud de manera particular.

Para evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la salud, es necesario considerar los criterios que lo definen: el criterio de disponibilidad refiere a la obligatoriedad de cada Estado de disponer de un número suficiente de establecimientos, bienes, servicios y programas de salud que deben ser accesibles a todos los ciudadanxs. En esta línea se distinguen cuatro dimensiones interrelacionadas que hacen a la accesibilidad: *a*] no discriminación, *b*] accesibilidad física, que remite al alcance geográfico, *c*] accesibilidad económica y *d*] acceso a la información, que da cuenta del derecho a solicitar, recibir y difundir información vinculada con la salud. Los Estados también están comprometidos a hacer que los establecimientos y servicios de salud sean aceptables y respetuosos de la cultura de las personas, minorías, pueblos y comunidades, al tiempo que sensibles a requisitos de género y ciclos de vida. Finalmente, el requisito vinculado con la calidad alude a que tanto los establecimientos como los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente aprobados y condiciones sanitarias adecuadas (OG núm. 14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000).

A partir de los criterios mencionados, se advierte que de la totalidad de los expedientes de la DPPRN que se asocian con la salud del periodo analizado (1 de enero de 2015-31 de octubre de 2016), poco más de la cuarta parte corresponde a actuaciones de oficio por la situación edilicia de hospitales, centros de salud y puestos sanitarios, que dan cuenta de distintos niveles de incumplimiento del derecho a la salud, fundamentalmente en cuanto a los criterios de disponibilidad y calidad.

CUADRO 1. MOTIVOS DE DENUNCIAS REALIZADAS EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO SEGÚN FORMAS DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD. EXPEDIENTES (2015-2016)⁶

MOTIVOS DE DENUNCIA	%	N
Demora en cirugías/prótesis/material quirúrgico	28.6	24
Demora en medicación	7.1	6
Solicitud de cuidadores	2.3	2
Incumplimiento IPROSS	39.5	33
Mala atención/problemas en guardias	9.5	8
Denuncias vinculadas con la salud mental	13	11
Total	100	84

FUENTE: relevamiento propio. Expedientes del DPPRN.

Si se consideran sólo las actuaciones de oficio, 75% corresponde a deficiencias en la situación edilicia de los establecimientos. Dentro del conjunto de denuncias, casi 40% se vincula con incumplimientos por parte del Instituto Provincial de Seguro de Salud (IPROSS).⁷

Del total, 28.6% refleja demoras en ejecución de cirugías, provisión de prótesis, implantes o material quirúrgico indispensables para que se realicen determinadas intervenciones que generan no sólo pérdidas de turnos, sino angustiosas y largas esperas, en las que el paso del tiempo conspira en algunos casos contra las posibilidades de sobrevivencia, entre otras situaciones que distan del discurso esgrimido en el plan de salud provincial.

Esto evidencia de qué modo las autorizaciones que involucren a “distintas caras del Estado” (O’Donnell, 2010) extienden

⁶ El periodo analizado comprende desde el 1 de enero de 2015 al 31 de octubre de 2016.

⁷ De la totalidad de denuncias presentadas contra IPROSS, 21.8% corresponde a incumplimiento en la provisión de medicamentos, 21.8% a dificultades con reintegros y liquidaciones, 21.8% a problemas con turnos para cirugías y prótesis, 9.4% a solicitudes de cuidadorxs domiciliarios y 6.25% a demoras en la provisión de sillas de ruedas y audífonos (relevamiento propio a partir de análisis de expedientes presentados en la DPPRN entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2016).

la distancia entre éste, que se proclama garante de derechos, y la elástica cadena de prácticas de distintos actores que pueden acortar o ampliar la brecha respecto de la realización efectiva del derecho.

Por otra parte, 13% de las denuncias se relaciona con la no aplicación de la ley de salud mental o con dificultades de personas que requieren cuidados o atención de dicha área por problemas psiquiátricos diversos, situaciones de alcoholismo, adicciones a distinto tipo de sustancias nocivas y que, debido a la falta de espacios y servicios, en muchas ocasiones terminan deambulando a la deriva en hospitales públicos, lo que pone en riesgo a sus familias, las sobrecarga de tareas en el caso de tenerlas, o bien, resultan en internaciones en geriátricos que no garantizan el acceso a terapias de rehabilitación adecuadas a sus necesidades. Asimismo, 9.5% de las denuncias expone problemas en las guardias y mala atención en general, que se asocian al incumplimiento del estándar de aceptabilidad, es decir, servicios que no son aceptables para las personas por ser discriminatorios o por falta de sensibilidad a pautas culturales, cuestiones de género, etcétera.

De las denuncias, 7.1% corresponde a demoras⁸ en la provisión de medicamentos, fundamentalmente medicaciones oncológicas, para VIH y enfermedades crónicas, que ponen de manifiesto la no adecuación a los estándares de disponibilidad y no discriminación.

Asimismo, 9.5% de las denuncias se asocia con la mala atención por parte de médicos o en las guardias, frecuentemente desbordadas por falta de recursos humanos.

Finalmente, sólo 2.3% de las denuncias se vincula con el pedido de cuidadorxs, valor que interpretamos se asocia no tanto con el cumplimiento del derecho al cuidado, sino al desconocimiento de canales para exigirlo.

⁸ En este apartado las demoras aparecen discriminadas. Por una parte, se identifican las demoras vinculadas con la gestión de turnos para realizar cirugías o a la provisión de prótesis indispensables para llevar a cabo ciertas intervenciones quirúrgicas y, por otra, las demoras en la provisión de medicamentos.

El análisis realizado permitió tipificar las modalidades de vulneración del derecho a la salud y al mismo tiempo evidenciar que la mayoría de las denuncias se asocian con la falta de agilidad de ciertos actores de la trama burocrática del Estado.

EL DERECHO A LA SALUD DESDE LA PERSPECTIVA DE LXS TRABAJADORXS DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN

Entreabrir la puerta del primer nivel atención, considerada el ingreso al sistema de salud, así como escuchar las voces de quienes trabajan de manera cotidiana en estos espacios (De Certeau, 1996)⁹, atravesados por acciones, temporalidades y rutinas, constituye otro modo de acercarse a la comprensión y medición de las distancias entre lo escrito y lo que se experimenta día a día en los centros de salud.

Acá el derecho a la salud está más garantizado por el equipo de salud, por todo lo que [referencia a un colega] y el resto promueven y hacen, y no tanto por el proyecto que está escrito de la provincia (S).

Nosotros mal que mal somos el Estado y somos la provincia, actuamos como efectores de salud pública [...] alguna respuesta siempre se llevan, se trata de hacer lo mejor posible (M).

Los testimonios de estxs trabajadorxs refieren el modo en que se articula la lógica de las normas con la lógica personal en el trabajo en salud y también de la manera en que las dis-

⁹ A diferencia de la noción de lugar que remite a lo fijo o estático, De Certeau (1996) define al espacio como el lugar practicado. De modo que el espacio existe en la medida en que existen acciones que transcurren en el tiempo.

tintas tecnologías implicadas en su trabajo cotidiano se vinculan con las posibilidades de garantizar este derecho. Un derecho cuya accesibilidad oscila en la vaguedad de un “mal que mal”, que marca la pertenencia a la trama de relaciones sociales que estructura el Estado.

En el día a día, lxs trabajadorxs de la salud utilizan distintas tecnologías, las “duras” asociadas con el criterio de calidad (equipamiento, medicamentos) las “blandas-duras”, que aluden a los conocimientos y protocolos, y las “blandas”, que dan cuenta de tecnologías relacionales, asociadas con el principio de aceptabilidad y que permiten a lxs trabajadorxs comprender y establecer vínculos que generan espacios para el cuidado (Merhy *et al.*, 2006).

Respecto a distintas dimensiones que hacen al cumplimiento del derecho a la salud, un trabajador comentaba:

La medicación crónica es un problema. El acceso a los medicamentos es un problema. Siempre ha sido un problema en Río Negro (N).

En la misma línea, en otro centro de salud enfatizaban:

Lo que pasa con la medicación a nivel hospitalario es que el paciente va, no tienen para el tratamiento de un mes, entonces le dan para diez días. Le dicen: “vuelva en cinco días”. Y va otra vez, “no, todavía no llegó, venite dentro de tres días”. Entonces el paciente tiene que ir diez veces... [...] finalmente de lo que tiene que tomar toma la tercera parte (V).

Esta situación se reitera en las distintas localidades de la provincia,¹⁰ en gran parte de las cuales las distancias a recorrer en busca de medicamentos son largas, el clima es adverso la mayor parte del año, mientras que el sistema de transporte

¹⁰ Esta afirmación se desprende de una encuesta realizada por Perner y Pérez en 2017 en los centros de salud de la provincia de Río Negro.

público es ineficiente, lo que dificulta aún más la realización de reiteradas visitas en busca de medicamentos y conlleva a la imposibilidad de trabajar adherencia en los pacientes crónicos:

Para mí hay canales de acceso al derecho a la salud y que en determinados momentos tiene problemas de capacidad de cobertura, lo cual ya sea por la magnitud *versus* oferta en general puede haber un no acceso por agotamiento de la persona ante la no insistencia. Y después me parece que hay un segundo paso, que sería el problema de la complejidad. Ahí me parece que se llega hasta un techo que después de eso es bastante más difícil acceder en tiempo y forma [...] después hay otra serie de situaciones que abarcarían la amplitud del término derecho en todos sus contextos [...] Desde lo cultural, lo espiritual, todo [...] Y después sí, dentro de una misma organización tenés..., yo creo que hay lugares que no se accede y hay lugares que sí (F).

Sobre esta última dimensión de la accesibilidad, vinculada con las “tecnologías blandas”, una de las trabajadoras comentaba:

El tema de la vincularidad entre personas creo que es lo que termina marcando la diferencia, entonces tenés personas que son repelentes y personas que son inclusivas (A).

En la misma línea, un miembro de otro equipo de salud señalaba:

No es institucional la accesibilidad, depende de las personas, depende de cómo uno se vincule con ese paciente, e incluso la capacidad que tenga uno de gestionarle cosas dentro de la institución. Entonces es aleatorio. Y puede ser una cosa o de suerte o de “me caés bien, entonces te voy a gestionar tal cosa”. Entonces te gestiono el turno y te lo conseguí, y yo voy y te consigo la medicación. O es un papelito, “acá está, arréglate” (V).

El hecho de que el acceso a los servicios de salud esté supeditado a la “suerte” pone de manifiesto tanto la falta de cumplimiento de las obligaciones estatales a la hora de garantizar el derecho a la salud como la precariedad de la institucionalización de ciertos mecanismos de acceso. Las dimensiones mencionadas se solapan con el problema de la accesibilidad geográfica:

Claramente no es lo mismo la accesibilidad que tiene una persona en un paraje rural que acá y no es lo mismo estar en X que en Y [se refiere a dos barrios periféricos de San Carlos de Bariloche] (V).

Este testimonio evidencia las asimetrías entre las zonas rurales y las urbanas, así como las desigualdades entre barrios periféricos de una misma localidad.

En este contexto, un médico generalista con 30 años de experiencia en el sistema público rionegrino, que ha realizado rotaciones rurales, nos obliga a desplazarnos del sentido común:

Muchas veces el sistema de salud accede a la población rural de una manera mucho mejor que en los conurbanos y suburbanos de la provincia [situación que adjudica a que históricamente en la provincia se han priorizado ciertas áreas] como la salud rural y la salud materno infantil (F).

Frente a esto, otro miembro del mismo equipo de salud se interroga:

Habría que ver si la calidad de lo que estamos garantizando es acorde, si responde con las expectativas, si estamos llegando como tenemos que llegar [...], y si responde a las necesidades de la población (V).

Aquí, la lógica de los desempeños y mandatos institucionales (“llegando como tenemos que llegar”) se entrelaza con el vínculo entre necesidades y derechos, una relación que no es inter-

pretada¹¹ ni actuada del mismo modo por los distintos actores del sistema de salud. Así, en otro centro de salud, lxs agentes sanitarios habían realizado un listado de pacientes crónicos.

Salieron como 200... Entonces, ella eligió los que hacía mucho más tiempo que no venían a controlarse para que fuéramos a citarlos [...] Con el resto no se pudo hacer nada, porque no hay médico para atender, porque es una demanda que creamos nosotros (G).

Esta cita evidencia distintas lógicas e interpretaciones vinculadas con los modos en que conciben su trabajo lxs distintos trabajorxs, poniendo en tensión una lógica que lo asocia a necesidades y derechos (De Lucas y Añon, 1990), y otra que lo asocia a una demanda creada, casi artificial, más cercana a las nociones de preferencias que lo despojan del carácter normativo de la necesidad (Doyal y Gough, 2003).

ENTRE LA CONSTRUCCIÓN “DESDE ABAJO” Y LA CONSTRUCCIÓN “DESDE ARRIBA”

El plan de salud provincial declara su adhesión a una concepción integral de la salud, que enfatiza la atención primaria y el trabajo en redes. En los hechos, el financiamiento del primer nivel de atención está vinculado principalmente con programas nacionales¹² como Nacer o Sumar,¹³ mientras que la provisión

¹¹ Al hablar de interpretación asumimos que comprender, interpretar y aplicar son momentos distinguibles de manera analítica que no implican una secuencia temporal, sino que son parte constitutiva del proceso hermenéutico (Gadamer, 1991).

¹² Esto ha sido así hasta el momento en que se redactó este capítulo, pero se encuentra en proceso de cambio a partir de la creación de la Cobertura Universal de Salud (decreto 908/2016).

¹³ El Plan Nacer se inició en 2004 en las provincias del Noroeste y Noroeste de Argentina y se extendió a las restantes provincias, entre ellas Río

de medicamentos se realiza mediante el plan Remediar,¹⁴ actualmente muy debilitado, que provee de vacunas y medicamentos, entre otros. El hecho de no contar con recursos económicos propios dificulta el sostenimiento y la planificación de políticas sanitarias. En este sentido, un médico afirmaba:

No es una cosa que baja del Ministerio: “nosotros somos una provincia que quiere tal cosa” [...] ¡Es una política que va de abajo para arriba! (V).

En la misma línea, una médica generalista manifestaba:

Uno va tratando de ver quién, de buscar alianzas para establecer algunos grupos que generen cierta presión para poder formalizar ciertas cuestiones que vienen siendo informales. Por ejemplo, lo que sucedió en su momento en el Valle con el consultorio de diversidad, con el tema de

Negro, en 2007. Inicialmente, 100% del financiamiento del Plan Nacer estuvo a cargo de la Nación y luego fue cofinanciado con un sistema incremental y gradual por las provincias, con lo que se mantuvo una mayor participación en el cofinanciamiento por parte de la Nación. Las prestaciones priorizadas se plasmaron en el Paquete Básico de Salud del Plan Nacer, listado explícito de servicios de salud que incluye prestaciones médicas y acciones sanitarias focalizadas en la salud de mujeres embarazadas, puérperas y niños de hasta 6 años. En 2012, ante los logros del Plan Nacer, el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales decidieron poner en marcha el programa Sumar para ampliar la cobertura del Seguro Provincial de Salud a otras prestaciones y grupos poblacionales, tales como niños hasta los 9 años, adolescentes hasta los 19 años y mujeres entre 20 y 64 años sin cobertura explícita en salud. En ambos planes, la entrega de fondos está supeditada al cumplimiento de metas. Los centros de salud poseen amplia autonomía respecto de su administración.

¹⁴ El programa Remediar fue implementado por el Ministerio de Salud de la Nación en 2002, en el contexto de una profunda crisis social y económica. En mayo de ese mismo año se declaró la emergencia sanitaria (Ley 25590) que dio origen a este programa, el cual contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo fundamental apuntó a implementar un circuito de distribución gratuita de medicamentos a través de los centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) de todo el país.

género y demás. Con el tema del protocolo de ILE¹⁵ que se pudo hacer en la institución, pero a raíz de voluntades individuales que se han juntado para meter presión.

Este testimonio expone de qué modo ciertas prácticas, que se orientan hacia la dimensión de aceptabilidad del derecho a la salud, están más vinculadas con iniciativas individuales construidas “desde abajo” que a lineamientos derivados de otros estratos del Estado con mayores niveles de responsabilidad.

De lo dicho hasta aquí, se desprende la identificación de otra dimensión de la brecha, entre un conjunto de construcciones “desde abajo” que permiten cierta materialización del derecho a la salud y agendas construidas “desde arriba”, desvinculadas de la realidad que se vive en el territorio. Estas experiencias ponen en tensión los discursos de las normativas provinciales y también de los distintos niveles de agendas. En esta línea, los indicadores seleccionados para monitorear el proceso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible del IVN no reparan en la importancia del conocimiento, saberes e información con que se cuenta en el primer nivel de atención, y que resulta imprescindible para el diseño de políticas efectivas. El proceso de adaptación de las metas y objetivos que se inició en la provincia se ha restringido a reuniones interministeriales y talleres de “sensibilización” al respecto, sin apertura aún a otros espacios o niveles que les permitan acercarse a la identificación de fuentes de datos dispersas para construir nuevos indicadores.¹⁶ Esta distancia entre agendas se evidencia en la selección de indicadores, como el de “consumo *per capita* de proteína animal (vacuna + porcina + aviar)” que se enmarca en el capítulo temático vinculado con el lineamiento estratégico de Calidad de Vida (Presidencia de la Nación Argentina, 2017) y la realidad del centro de salud lindante con el vertedero municipal de la ciudad

¹⁵ El protocolo de Interrupción Legal del Embarazo se vincula con la meta 3.1, ligada a la salud sexual y reproductiva.

¹⁶ Entrevista telefónica con la coordinadora del proceso de adaptación de Río Negro, 28 de marzo de 2019.

más poblada de la provincia, al cual concurren diariamente más de 100 personas, entre niños y adultos, en busca de alimento. El “consumo *per capita*” oculta y neutraliza las asimetrías entre quienes pueden tener un alto consumo de proteínas y quienes, para lograr la subsistencia, deben concurrir a un basural, lo cual los expone a los riesgos que apunta a reducir el ODS 3.9, vinculado con la contaminación y sus efectos sobre la salud.¹⁷ Del mismo modo, indicadores como el de “Proporción de personas que reciben asistencia técnica e insumos para la generación de huertas o granjas, sobre el total de población bajo línea de pobreza”, refleja meramente la cantidad de personas alcanzadas por dicho programa, sin dar cuenta en qué consiste dicho alcance (Presidencia de la Nación Argentina, 2017: 67).

DERECHOS EN TENSIÓN

La brecha que se intenta reflejar entre lo dicho y lo hecho respecto al derecho a la salud debe interpretarse en el marco de un Estado que, así como no trata de la misma manera a todos los ciudadanos que se vinculan con sus múltiples facetas, tampoco brinda un trato igualitario a quienes trabajan dentro de su

¹⁷ Al dar cuenta de esta misma brecha y reproducir el discurso del IVN 2017, en el proceso de adaptación de los ODS que se inició en marzo de 2018 en Río Negro, se retoma la retórica de la “armonización” entre la Agenda provincial y la Agenda 2030 y se priorizan dos metas: 3.1 y 3.7, donde se selecciona un indicador para la primera y cuatro para la segunda. Las dos metas priorizadas vinculadas con el ODS 3 en la provincia de RN son: “De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100 000 nacidos vivos”, y proponer como indicador: Razón de mortalidad materna cada 10000 nacidos vivos, y la segunda meta priorizada es la 3.7: “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, así como la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”. Se seleccionan cuatro indicadores: Tasa de embarazo no planificado entre adolescentes de 15 a 19 años, Tasa de embarazo adolescente, Tasa de uso de anticonceptivos en salas de salud y Tasa de sífilis en embarazadas.

estructura. Estos tratos o destratos se encuentran asociados, como señalara O' Donnell (1993), con las posiciones ocupadas en la escala social por los sujetos con quienes trabajan día a día. Aproximarse a las condiciones de trabajo de quienes actúan como mediadores a la hora de satisfacer este derecho permitirá comprender el impacto que estas condiciones tienen en los servicios que brindan y, a la vez, evaluar las situaciones que se experimentan en el terreno que se vinculan con las condiciones de contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal de salud asociadas al ODS 3c, así como también al ODS 8, relacionado con el trabajo decente (Naciones Unidas, 2015: 19).¹⁸

Como se comentaba en los centros de salud, se ha naturalizado:

que si vos no hacés horas extras, no llegás a fin de mes. Entonces no hay ningún trabajador que no haga horas extras [...] Entonces, si el gobierno te dice: “te pago un poco más las horas extras que tu sueldo”, todo el mundo hace horas extras. Entonces, no tenés vida, dejás a tus hijos, tu familia, todo (J).¹⁹

Esta “opción no electiva” de realizar horas extras es una posibilidad que no está abierta a todxs lxs trabajadorxs de la salud,

¹⁸ Respecto al presupuesto destinado a contratación, capacitación y retención del personal de salud (ods 3.c), cabe mencionar la encuesta realizada por la Asociación Rionegrina de Equipos de Salud a 120 ex residentes del sistema de salud rionegrino en julio de 2018, que puso de manifiesto que entre quienes se incorporaron al sistema público tras graduarse en los últimos cinco años, se retrasó el pago de sus sueldos al inicio de la relación laboral hasta por más de cuatro meses, en promedio, situación que en contextos inflacionarios no pueden afrontar la mayoría de lxs trabajadorxs. A esto se agregan las malas condiciones de trabajo en contextos rurales, el incumplimiento del Ministerio en los acuerdos laborales de contratación y destinos, así como la subestimación de las autoridades provinciales del valor simbólico y material de los recursos formados por su propio sistema de salud (ARES, 2018).

¹⁹ Desde principios de 2017 se vive un intenso conflicto en el subsector público de la salud rionegrina por un fuerte recorte en las horas extras de distintos servicios, como guardias y horas de cocina, que se suman al recorte en la provisión de insumos.

lo que genera fragmentación y conflictos dentro de los equipos de trabajo. A algunxs no les queda alternativa:

Tenemos la obligación de hacer guardias, más allá de lo que dice el contrato, la ley, lo que sea. No hay médico y, bueno, si tenés que hacer 40 guardias por mes, las tenés que hacer. Y, encima, no te pagan (G).

En referencia a esta situación que se extiende a todo el personal de salud del subsector público de la provincia, una médica generalista, al mostrar su recibo de sueldo, se preguntaba:

¿Cuánto de desidia o de falta de compromiso de algunos miembros del equipo tiene que ver con esta desatención del equipo de salud por parte del Ministerio?... Sueldos que no son acordes, formas de contratación que no son claras. ¿Cuánto de descuido hacia el propio efector de salud? [...] No hay nada que baja desde arriba, o no hay ningún mecanismo de control. No hay una contraprestación, no hay una devolución de lo que uno hace o deja de hacer. Entonces da lo mismo no hacer que hacer. Por lo tanto, como responde a cuestiones individuales, hay gente que lo toma y hay gente que... [dice] “total no pasa nada, dejo de hacer”. Y en el dejo de hacer me parece que esto también termina perjudicando el tema del acceso a la salud (N).

Esta forma inequitativa de vincularse con algunxs trabajadorxs también se pone de manifiesto en los modos en que funciona la obra social de la provincia.

La misma obra social nuestra vulnera nuestros derechos como trabajadores, que es manejado por el estado provincial (L).²⁰

²⁰ Este testimonio se corresponde con el análisis de las denuncias radicadas en la DPPRN respecto a la obra social del IPROSS.

Al referir a sus condiciones de trabajo, una enfermera comentaba:

Muchas veces terminamos, en algunos servicios del hospital, poniendo plata los trabajadores para poder comprar historias clínicas, los ganchitos, la plasticola [...] En un momento, hace dos años atrás, hasta los de la cocina ponían plata de su bolsillo para comprar el orégano, la sal de los pacientes (O).

En sintonía con lo anterior, una médica comentaba:

Lo que es insumos, puntualmente, del día a día, lo estamos comprando nosotros con nuestro sueldo [...] Hoy más que nunca está faltando un montón de insumos, de recursos de materiales (P).

La descripción se repite en otros centros:

Provincia no nos da ni una lapicera. El hospital no nos da ni una hoja. Ni para hacer una historia clínica (B).

A la complejidad que se ha descrito, en algunas localidades se suma la existencia de prácticas que se relacionan con la interrupción de las redes dialógicas, las cuales se construyen en esa trama de relaciones que acorta la distancia a la realización del derecho a partir del apartamiento de trabajadorxs de sus espacios (De Certeau, 1990) laborales:

Recursos humanos que, por ahí, defienden o toman postura sobre algunas cuestiones económicas o de acciones que suceden en el lugar, que los van corriendo y poniendo a otras personas... con poca experiencia o poco conocimiento de la historia de esos lugares [...] Surgen cuestiones más de boicot, a esos equipos o a personas puntuales, dentro de esos equipos, dificultades para que esa gente

pueda acceder, como por ejemplo, no sé, que puedan tener el transporte para ir a su lugar de trabajo, y también... profundizar el vuelco hacia lo asistencial, porque cuanto menos trabajo preventivo y promocional haga, menos te metés en estos puntos conflictivos. O sea, es esto, vos vas, atendés, das una pastilla y chau. No hablaste de nada con la población. Y lo que está en juego son modos de vida y qué quiere la gente de esos lugares, de qué quiere vivir, cuáles son sus proyectos productivos, educativos. Y, a eso, también sumado la conflictividad mapuche, porque no es solamente, qué sé yo, digo tanto en X, bueno, no sé, en X, pero son todos lugares donde hay muchas comunidades [...] son muchas lecturas y según qué lectura hagás de eso, es cómo vas a intervenir en esa realidad y bueno, claramente, cuánto más neutro seamos los de salud... mejor (Z).

Estas prácticas confrontan el discurso que refiere a la “armonización” de agendas esgrimido en el IVN 2017, así como en el plan de adaptación de los objetivos y metas de la Agenda 2030 en la provincia, que intentan invisibilizar los conflictos vinculados con la definición de los modos de intervención, al tiempo que las implicaciones de intentar compatibilizar agendas en un contexto de ajuste.²¹

²¹ Al comparar los presupuestos de 2016 a 2019 con las competencias que el Ministerio de Salud de la Nación tenía en 2015 (programa federal Incluir Salud y el Servicio Nacional de Rehabilitación incluidos), se evidencia una retracción de 21%. Cabe destacar que gran parte de los recursos del entonces Ministerio de Salud se destinaban a la compra de medicamentos, vacunas y tecnologías con alta dependencia del precio del dólar. Al momento que se realizó el presupuesto 2016, la cotización del dólar era de 9.70 pesos, este dato permite ponderar el impacto que la devaluación del peso tuvo en el periodo analizado sobre el presupuesto de la cartera de salud. Véase <<http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/tag/presupuesto/>>.

CONCLUSIONES

La adopción de una retórica de derechos en la Constitución provincial y en el plan de salud rionegrino, sumada a la retórica de la “armonización” de las agendas, (provincial y 2030) no se corresponde con la distancia que hay entre las experiencias vinculadas tanto con las denuncias realizadas en la DPRN como a los relatos de quienes trabajan en terreno.

El análisis de la manera en que se articulan los instrumentos jurídicos con que cuenta la ciudadanía (indicadores estructurales) y los indicadores de proceso, que muestran de qué modo se instrumentan medidas para viabilizar el derecho a la salud (asignación presupuestaria para el sostenimiento de recursos humanos e infraestructura, así como las políticas que tienden a la provisión de medicamentos y otros insumos indispensables para el desarrollo de la práctica médica), revelan, a la luz de los relatos de los equipos de salud, deficiencias respecto al cumplimiento de las obligaciones estatales.

De esta manera, el universalismo formal expresado en el plan de salud provincial ha sido puesto en tensión a partir de distintas estrategias metodológicas que evidencian la distancia entre lo que éste expresa y las particularidades de distintos grupos o localidades, lo que deja al descubierto el largo camino que se debe recorrer para alcanzar una cobertura sanitaria universal, la cual garantice el acceso a servicios de salud de buena calidad, así como a vacunas y medicamentos inocuos, eficaces y asequibles (Naciones Unidas, 2015: 18).

Según el análisis realizado, quienes padecen enfermedades de larga duración y quienes requieren de servicios de mayor complejidad se encuentran entre los grupos más vulnerables.

En este contexto, resulta fundamental el desempeño de los trabajadorxs de los servicios de salud en tanto mediadores, con una suerte de capacidad elástica que, a través de distintas estrategias y prácticas, acortan o amplían las brechas para acceder a la salud. Si bien se registran diversas acciones que tienden a garantizar la accesibilidad y aceptabilidad de los

servicios de salud, las cuales responden a iniciativas impulsadas desde los mismos equipos de salud, también existen en esta trama otras caras del estado que, al responder a distintas lógicas y universos de sentido, en lugar de tender puentes ponen barreras, lo que hace más difícil y distante el acceso a la salud, relegando la noción de necesidad y su vínculo con el derecho.

El análisis en este capítulo permitió, por una parte, tipificar las modalidades de vulneración del derecho a la salud y, por otra, mostrar cómo se vinculan estas modalidades de vulneración con distintos eslabones de la cadena burocrática del Estado.

Al mismo tiempo, la decisión metodológica y política de dar lugar a las voces de los equipos de salud constató la necesidad de complejizar los procesos de monitoreo de las políticas de salud, así como las fuentes e indicadores que se utilizan para ello, al demostrar el valioso aporte de las técnicas de investigación cualitativas a la comprensión de las múltiples dimensiones que hacen al derecho a la salud, a sus formas de vulneración, a los actores y estrategias desplegadas para su satisfacción y al papel que desempeñan lxs trabajadorxs de la salud en esta trama.

En un contexto configurado por la Agenda 2030, que podría ser de oportunidades tanto en el IVN como en el proceso de adaptación a los objetivos y metas de dicha agenda en Río Negro, se evidencia cierto fetichismo por las estrategias de monitoreo convencionales y la falta de apertura hacia otras metodologías de seguimiento y actores. La complejidad de los problemas y desafíos de la Agenda 2030, y del ods 3, al que se abocó este capítulo, manifiestan la necesidad de trascender los límites de la “ciencia normal” (Ziegler y Ott, 2011; Cimadamore *et al.*, 2016) y la retórica de la armonización de agendas. Asumir la complejidad es también dar cuenta de la conflictividad implicada en estos procesos y de las múltiples voces que deberían ser convocadas para participar en sus distintas instancias.

REFERENCIAS

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi, 2008, “El derecho a la salud en los tribunales: Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”, *Salud Colectiva*, vol. 4, núm. 3, pp. 261-282.
- y Christian Courtis, 2002, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta.
- Asociación Rionegrina de Equipos de Salud (ARES), 2019, “Elegir la Patagonia. Una historia de formación en salud, trabajo y experiencias personales”, en *Saberes y experiencias de trabajadores de atención primaria de la salud*, San Carlos Bariloche, Asociación de Medicina General de Río Negro, pp. 23-38.
- Bourdieu, Pierre, 2000, *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Editorial Desclee deBrouwer.
- Cimadamore, Alberto D. *et al.*, 2016, “Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change”, en A. D. Cimadamore *et al.*, *Development and sustainability. The challenge of social change*, Londres, Zed Books.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de los Estados Americanos, <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>>.
- Constitución de la provincia de Río Negro, 1988*, Río Negro, Legislatura, 1988.
- Courtis, Christian, 2007, “La aplicación de tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la protección jurisdiccional del derecho a la salud: apuntes críticos”, en V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- De Certeau, Michel, 1996, *La invención de lo cotidiano*, México, Universidad Iberoamericana.
- De Lucas, Javier y María J. Añón, 1990, “Necesidades, razones, derechos”, en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7, pp. 55-81.
- Dieterlen, Paulette, 2001, “Derechos, necesidades básicas y obligación institucional”, en A. Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Gadamer, Hans-Georg, 1991, *Verdad y Método*, Salamanca, Sígueme.

- Hunt, Paul, 2004, *Informes de Relatores Especiales sobre Derecho a la Salud*, Nueva York, ONU.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), 2010, *Censo de población y vivienda 2010*, <http://www.censo2010.indec.gov.ar/index_cuadros.asp>.
- Merhy, Elías M., Laura C. M. Feuerwerker y Ricardo Burg Ceccim, 2006, “Educación permanente en salud: una estrategia para intervenir en la micropolítica del trabajo en salud”, en *Salud Colectiva*, vol. 2, núm. 2, pp. 147-160, <<http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v2n2/v2n2a04.pdf>>.
- Ministerio de Salud, 2014, “El derecho a la salud en Río Negro. Fortaleciendo el sistema de salud rionegrino. Etapa 2014-2015”, <http://www.salud.rionegro.gov.ar/salud/wpcontent/uploads/documents/plan_provincial_salud/Plan_Salud_2014-2015.pdf>.
- 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.
- O’Donnell, Guillermo, 1993, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 128, pp. 62-87.
- , 2008, “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre.
- , 2010, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), 2012, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, <http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen>.
- , s. f., “Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)”, <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), 1988, “Protocolo de San Salvador”, <<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>>.

PARTE III: DESIGUALDAD E INEQUIDAD



7. DESARROLLO Y DESIGUALDAD. UNA PERSPECTIVA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y TERRITORIAL EN ARGENTINA, 1960-2016¹

MABEL MANZANAL Y FERNANDO GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pone en discusión la viabilidad de alcanzar dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Naciones Unidas, 2017): reducción de las desigualdades y hambre cero, en el contexto del actual modelo de desarrollo de América Latina, que se caracteriza por sus mayores grados de inequidad. Para ello, comenzamos con una revisión histórica de largo plazo que cuestiona el alcance del “desarrollo” instrumentado desde los años sesenta del siglo xx con sus limitados aportes para alcanzar mayores grados de igualdad.

Los años sesenta son un hito en relación con la cuestión del “desarrollo” como categoría política. Originalmente se consideraba que el subdesarrollo latinoamericano era producto de la desigual distribución de actividades, recursos y población al interior de cada país, lo cual conducía a que en estas naciones se configuraran regiones ricas y desarrolladas frente a otras pobres y marginales. Por ello, uno de los objetivos centrales de las políticas de desarrollo fue promover una mayor equidad regional, con el fin de promover un desarrollo inclusivo a favor de los sectores postergados de América Latina (CEPAL, 2012; Coraggio, 1989).

Desde entonces surgieron propuestas de desarrollo con variadas características, siempre en pos de paliar las desigualdades presentes en los países latinoamericanos, las cuales respondían a diferentes marcos interpretativos referidos a la problemática

¹ Este capítulo es parte de los proyectos de investigación PICT 2015 0653 (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) y UBACYT 2016-2019.

latinoamericana (teoría de la dependencia, estructuralismo, desarrollismo, industrialización sustitutiva, neoliberalismo). Así, el desarrollo adquirió diferentes adjetivaciones (regional, socioeconómico, industrial, endógeno, local, rural, territorial, sustentable, etc.).²

En este trabajo buscamos dar cuenta de la persistencia de la desigualdad, a pesar de las diferentes propuestas de “desarrollo” en América Latina y en particular en el caso de Argentina. A partir de ello, trabajamos con fuentes secundarias y, principalmente, con indicadores de desigualdad con base en ingresos.³

DESIGUALDAD EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA

No son pocos los autores (Bourguignon y Morrisson, 2002; Milanovic, 2009; Piketty, 2014; Sutcliffe, 2004, entre otros) que trabajaron con extensas series de tiempo para evaluar la historia de la desigualdad durante los últimos siglos, quienes afirman que ésta se incrementó constantemente a partir del siglo XIX, en los inicios del capitalismo.

Branko Milanovic (2009), por ejemplo, “ha calculado índices de Gini a lo largo del tiempo y descubierto que la desigualdad global del ingreso aumentó de forma constante desde 1820 a 2002, con una subida significativa desde 1980 en adelante” (Ortiz y Cummins, 2012: 20). Por medio de un cálculo de la “desigualdad global” (distribución del ingreso entre todas las personas del mundo), corroboró un aumento constante en la misma, que parte de índices de Gini de 0.43 en 1820 a más de 0.6 un siglo después y llegando a 0.7 en el año 2002.

² Un estudio más exhaustivo acerca de esta cuestión puede verse en Manzanal (2017a).

³ Coeficiente de Gini, distribución de la riqueza por percentiles e incidencia provenientes del Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

Análisis posteriores refieren al elevado nivel de la desigualdad actual. El World Inequality Lab⁴ (2017) sostiene:

- En relación con la apropiación diferencial del producto interno bruto (PIB) según niveles de ingresos: en 2016, 10% de individuos con mayores ingresos (decil superior) se apropiaba de 37% del PIB en Europa, de 41 “en China, de 46% en Rusia, de 47% en Estados Unidos-Canadá y aproximadamente 55% en África Subsahariana, Brasil e India. En Medio Oriente, la región más desigual, se apropiaban de 61% del PIB” (World Inequality Lab, 2017: 5).
- En relación con la distribución de los ingresos generados por el crecimiento económico entre 1980-2016: “1% de individuos con mayores ingresos en el mundo recibió una proporción dos veces más grande del crecimiento que el 50% de menores ingresos” (World Inequality Lab, 2017: 7-9).
- En relación con el control de la riqueza: entre 1980-2016, el 1% más rico del mundo pasó de controlar 28% a 33% de la riqueza, mientras que el 75% más pobre mantuvo el control en torno a 10% de la riqueza mundial (World Inequality Lab, 2017: 14).

Para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que en 2016 “los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo” (CEPAL, 2017a: 42). Este dato proviene de encuestas de hogares que indican que el 20% más rico se apropia de 45% del ingreso total de los hogares, mientras que el 20% más pobre tan sólo de 6% de dichos ingresos (CEPAL, 2017a: 43). Esta característica también aparece en los coeficientes de Gini de 16 países de Latinoamérica entre 1990 y 2014 (cuadro 1).

⁴ Laboratorio dirigido por Thomas Piketty.

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. COEFICIENTE DE GINI EN 16 PAÍSES (1990-2014)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina		0.45	0.46	0.50	0.51	0.51	0.54	0.50	0.48	0.46	0.45	0.42	0.43
Bolivia	0.42	0.49				0.63	0.60	0.55	0.57	0.51		0.47	0.48
Brasil	0.60	0.53		0.60	0.6		0.59	0.57	0.56	0.54		0.53	0.51
Chile	0.57	0.55	0.56	0.55	0.56	0.56			0.52		0.52*	0.51*	0.50*
Colombia		0.51		0.57		0.59	0.58	0.56		0.56	0.56	0.54	0.54
Costa Rica	0.45	0.46	0.47	0.47	0.46	0.47	0.51	0.49	0.49	0.49	0.48	0.49	0.49
Ecuador		0.53			0.5	0.56		0.54	0.53	0.51	0.49	0.47	0.45
El Salvador				0.51	0.55	0.51	0.52	0.47	0.45	0.47	0.45	0.42	0.42
Honduras	0.57	0.52	0.55	0.56	0.57		0.59	0.58	0.57	0.56	0.53	0.57	0.51
México		0.51	0.54	0.48	0.49	0.52	0.50	0.46	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48
Panamá	0.58		0.57		0.57	0.58	0.57	0.55	0.55	0.53	0.52	0.52	0.51
Paraguay	0.41			0.58	0.55	0.55	0.57	0.53	0.54	0.51	0.52	0.48	0.52
Perú			0.44		0.56	0.51	0.54	0.51	0.52	0.49	0.46	0.45	0.44
Rep. Dominicana		0.51		0.47		0.52	0.5	0.52	0.52	0.49	0.47	0.46	
Uruguay		0.40		0.43	0.44	0.44	0.47	0.47	0.47	0.46	0.45	0.41	0.42
Venezuela		0.43			0.50		0.51	0.50	0.47	0.41	0.39*	0.40*	0.40*

FUENTE: elaboración propia con base en datos del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>.

Notas: El coeficiente de Gini indica mayor desigualdad de ingresos mientras más se acerque a 1. Los índices en cursivas indican el valor más alto y los subrayados el más bajo de desigualdad de cada país. Elaborado con base en hogares.

* Corresponde a un año calendario previo (2009, 2011, 2013, respectivamente). Se agregó el dato para visualizar la tendencia analizada.

No obstante, se debe advertir que esta situación es seguramente más desigual que lo que muestra el análisis del cuadro 1, ya que en general este tipo de encuestas no permiten observar los ingresos de los sectores más ricos de la población, normalmente ocultos o subdeclarados.

Del cuadro 1 se puede deducir que, a lo largo de 15 años (1990 a 2014):

- América Latina presenta una desigualdad persistente y alta en comparación con países de Europa (con índices de Gini entre 0.25 y 0.40).
- La desigualdad frecuentemente supera 0.50. Las excepciones son Uruguay (no alcanza 0.50 en ninguno de los años informados) y Costa Rica sólo en 2002 tiene 0.51. Argentina y Venezuela se encuentran en mejor situación relativa, con índices que suelen no superar 0.50.
- En la mayoría de los países, el índice de Gini alcanzó sus más altos valores entre 1998 y 2002 (aunque hay casos de alta desigualdad desde el inicio de los años noventa en Brasil, Chile, México, Panamá).
- En los 16 países el índice de Gini comenzó a decrecer (con variantes) a partir de 2004 o 2006 (excepto en México y Paraguay). Esta tendencia a menor desigualdad continúa, en general, por un decenio (hasta 2012 o 2014).
- En ocho de estos 16 países, la menor desigualdad se da entre 2012 o 2014 (0.40 Venezuela, 0.42 Argentina y El Salvador, 0.44 Perú, 0.45 Ecuador, 0.50 Chile y 0.51 Brasil).
- Sin embargo, siete casos contradicen esta tendencia hacia una menor desigualdad iniciada hacia 2003-2004. Son países cuyos índices más bajos se dieron antes, al inicio de los noventa (Uruguay 0.40; Paraguay 0.41; Bolivia 0.42; Perú 0.44; Costa Rica 0.45; Colombia 0.51, Honduras 0.52).
- Argentina, Bolivia, El Salvador, Perú y Venezuela lograron entre 2002 y 2014 un descenso significativo (-20%) de la desigualdad (-0.11 a -0.15 puntos en el índice de Gini).

- Otros casos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay) resultan paradigmáticos o incongruentes, porque al final del periodo (2012-2014) tuvieron más desigualdad que al inicio (1990, 1992, 1994).

Las situaciones son diversas y resulta difícil identificar una tendencia homogénea, pero en términos generales: *i]* cerca de la mitad de los países mejoraron entre 1990 y 2014 su desigualdad, aunque permanezcan en altos niveles, superiores en su mayoría a 0.40 puntos; *ii]* la otra mitad de los países tuvieron fluctuaciones menores, revelando escasas mejorías en términos de desigualdad; *iii]* entre estos últimos hay cinco con índices de inequidad superiores a 0.50 (Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Panamá).

Por último, corresponde advertir que tendencias similares suceden en “países con estrategias económicas, signos políticos y economías diferentes entre sí” (Kessler, 2014: 64).⁵

Otro indicador para evaluar la situación de los sectores más desfavorecidos es la tasa de pobreza extrema (o de indigencia), que mide el acceso de personas u hogares a la canasta básica alimentaria. Según la CEPAL (2014: 65), en 2014 la indigencia en América Latina era de 12% de la población total del continente, esto significa más de 70 millones de personas sin acceso a alimentos básicos, en un continente donde la actividad agroalimentaria es significativa por su contribución al respectivo PIB.⁶

⁵ Como sucede con Bolivia, Venezuela, Ecuador (gobiernos progresistas o de izquierda) frente a Chile, Perú y México (gobiernos con políticas marcadamente neoliberales).

⁶ La definición utilizada por la CEPAL al hablar de indigencia (o pobreza extrema) es la de aquel hogar o persona que no llega a cubrir los ingresos mensuales para adquirir una canasta básica alimentaria (se llama también pobreza extrema porque es mayor que la pobreza, calculada por medio de la canasta básica total). A diferencia de otras mediciones, como las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la indigencia y la pobreza, mide solamente ingresos (CEPAL, 2018: 21-22). Véase <http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_Badeinso_estimaciones_pobreza_cepal.asp?idioma=e>.

Un análisis comparativo entre desigualdad e indigencia indica que en 11 de 16 países coinciden los años (entre 1998 y 2004) de valores máximos de indigencia y desigualdad. Sólo en cuatro países (Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras)⁷ se registra a comienzos de los años noventa la mayor indigencia (de todos modos, también en esos años se registra en ellos la mayor desigualdad). Asimismo, coinciden temporalmente los valores mínimos de indigencia y desigualdad, los que ocurren en 12 de 16 países al final del periodo de análisis (2012-2014).⁸ Es decir, de nueva cuenta se correlaciona menor indigencia con menor desigualdad.⁹

Vale destacar que en Brasil y Chile no se observó tal correspondencia entre indigencia y desigualdad. Aunque en ambos es sostenida la tendencia de disminución de la indigencia (llegando a valores de 4.6 y 2.5%, respectivamente, en 2014) ésta no conlleva a menor desigualdad. Esto significa que los planes especiales contra la indigencia y el hambre (como el programa Fome Zero de Brasil), si bien necesarios para la población con mayores carencias, son insuficientes para modificar la alta concentración de ingreso existente en ambos países.

Por su parte, el caso de Argentina no puede ser analizado con estos mismos parámetros, ya que los indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) perdieron confiabilidad a partir de 2007.¹⁰ Sin embargo, de acuerdo con los datos de la CEPAL, la indigencia bajó 6 puntos porcentuales en

⁷ Falta Uruguay, que no puede ser incorporado a este análisis porque su serie es muy incompleta.

⁸ Si bien con cifras muy diferentes, desde 0.8% de los hogares (Uruguay) a 20.5% en Paraguay.

⁹ Vale mencionar que en América Latina y el Caribe hay países con valores de indigencia extremadamente altos, como Honduras (indigencia persistente en torno a 50%). En otros, aunque el descenso es más notorio, mantienen niveles superiores a dos dígitos. Bolivia Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana fluctúan con valores de 10 y 20%.

¹⁰ En dicho año, el INDEC fue intervenido y ciertos índices dejaron de ser confiables, como el IPC (precios al consumidor) utilizado para calcular la canasta básica alimentaria y, por tanto, la indigencia.

2004 respecto a 2002 (el año de la mayor crisis de la historia Argentina con 21% de los hogares bajo la línea de indigencia). Por otro lado, se debe reconocer que, a pesar del crecimiento operado a partir de 2003, nunca fue posible regresar a los valores de indigencia previos del inicio de los años noventa (2% en 1992).

En conclusión, entre 2000 y 2014 la indigencia y la desigualdad de ingresos en general disminuyeron en América Latina, aunque se mantuvieron y, en muchos casos, continuaron siendo altas. La paradoja es que este periodo coincide con un *boom* productivo en las actividades primarias, principalmente en el agro, en varios países de América Latina y con notorios crecimientos de los respectivos PIB nacionales. A pesar de ello, no se pudo erradicar la indigencia ni lograr avances significativos a favor de la igualdad.¹¹

DESIGUALDAD EN ARGENTINA¹²

Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini (2009) trabajan con indicadores de desigualdad de ingresos de Argentina desde 1974 hasta mediados del primer decenio del siglo XXI.¹³ Al

¹¹ Respecto a las restricciones estructurales y las consecuencias sociales de la pobreza, marginación y persecución como resultado de la sojización en América Latina y Argentina, véase Manzanal (2017b).

¹² Este trabajo fue escrito con una perspectiva de largo plazo, con el fin de ahondar en la reducción de las desigualdades en los últimos 40 años, aproximadamente. Entre el momento de su confección (2017/18) y el de su publicación, se dio en Argentina un cambio de gobierno y de signo político. A pesar de lo cual, consideramos que las consideraciones y conclusiones que se mencionan en este apartado son válidas debido a la persistencia del fenómeno de la desigualdad entre las diferentes gestiones gubernamentales.

¹³ Los autores retomaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC. Es necesario recalcar los cambios en estos datos: a] de 1974 a 1992 la EPH sólo contenía información del Gran Buenos Aires, b] de 1992 a 1998, de las 15 principales ciudades, c] de 1998 a 2003,

inicio de la serie, sus datos indican que la desigualdad se profundizó y que Argentina transitó hacia situaciones de mayor desigualdad, pese a las políticas de desarrollo implementadas desde entonces.

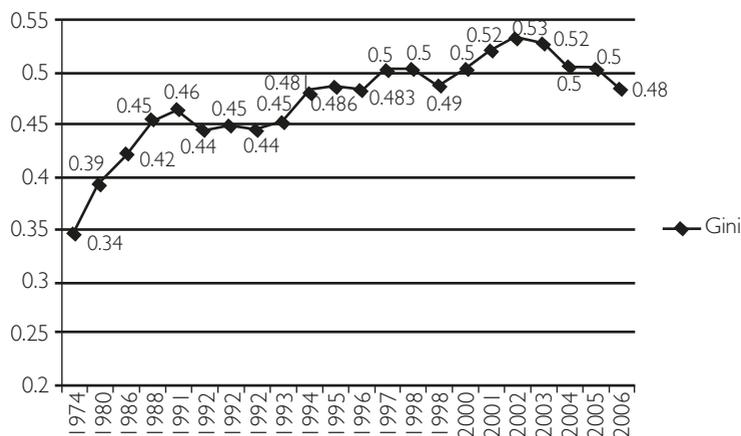
Los autores afirman que “el aumento de la desigualdad en Argentina es elevado para los estándares internacionales [y que] se está moviendo progresivamente hacia niveles más cercanos al promedio latinoamericano” (Cruces y Gasparini, 2009: 402). Esto contradice la idea históricamente arraigada de Argentina como país de amplios sectores medios y con niveles de igualdad elevados.¹⁴

En la serie histórica que elaboran Cruces y Gasparini (2009: 399), representada en la gráfica 1, podemos visualizar cómo la desigualdad fluctúa en torno a valores que superan el 0.40 (variando según periodos) con un derrotero que en estos 32 años es ascendente en relación con 1974 (inicio de la serie). A partir de esta información, es posible considerar dicho año como un punto de fisura entre dos modelos de gestión del estado y de política pública: el keynesiano que termina y el neoclásico que se inicia.

de las 28 principales ciudades y *d*] desde 2003 se han tomado los datos de la EPH continua. Sostienen los autores que “si bien la EPH no tiene alcance sobre ciudades pequeñas y áreas rurales, existen razones para sostener que la incorporación de esas áreas no modificaría los principales resultados agregados: (i) la desigualdad no cambia significativamente cuando se comparan los resultados obtenidos a partir de la EPH con los que surgen de otras encuestas de hogares que incluyen pueblos rurales y pequeñas ciudades” (Cruces y Gasparini, 2009: 398).

¹⁴ Luis Alberto Romero sintetiza con mucha precisión esta idea en un artículo de opinión publicado en *La Nación* (13-5-2016), en el que define a Argentina como un país normal “hasta un momento no tan lejano, quizá los años sesenta del siglo pasado”, y sostiene que “el punto más alto de ese país normal fue su sociedad de clases medias, excepcional en el contexto hispanoamericano. Lo fue por capacidad para integrar amplios y renovados contingentes de nuevos miembros, darle a cada uno un trabajo y una buena educación y habilitarlos para sus personales aventuras de ascenso en una sociedad fluida y sin brechas profundas”.

GRÁFICA 1. ARGENTINA. ÍNDICE DE GINI POR HOGARES (1974-2006)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de Cruces y Gasparini (2009: 399).

Nota: Los años 1992 y 1998 presentan una doble medición porque son series distintas que los autores unificaron.

Asimismo, los datos permiten visualizar diferentes etapas relacionadas con la desigualdad en sostenido ascenso y limitado descenso, así como con hechos históricos y resultados de las políticas que entonces se postularon para generar desarrollo y en consecuencia mejores condiciones de vida para las mayorías.

Un primer periodo se observa entre 1974 y 1991, cuando el índice de Gini fue subiendo en forma continua. Este periodo se corresponde con el inicio de la aplicación del modelo neoliberal durante la última dictadura militar, que produjo un aumento en la disparidad de ingresos: el coeficiente de Gini aumentó de 0.34 en 1974 a 0.43 en 1981 (Cruces y Gasparini, 2009: 407). Con el retorno de la democracia, las políticas económicas no lograron restablecer los niveles de igualdad previos y “la desigualdad permaneció estable pero la pobreza aumentó” (Cruces y Gasparini, 2009: 407).

Un segundo periodo se da entre 1991 y 2002 cuando, después de un primer momento de descenso de la desigualdad, comienza un decenio en permanente crecimiento. Esta etapa

corresponde a la implementación más definida y sustantiva del modelo neoliberal (con privatizaciones, desregulaciones y liberalización de la economía comandando las medidas de política económica). Con fluctuaciones en el crecimiento económico, el aumento notorio de la desigualdad (el índice de Gini ascendió de 0.45 en 1992 a 0.53 en el año 2002) da cuenta del proceso recesivo operado en aquellos años.

En ese decenio surgen las políticas focalizadas en sectores marginales y basadas principalmente en asistencia social. En relación con la pobreza rural, se formularon programas dirigidos a “implementar y alcanzar una propuesta integral de transformación productiva y de mejoramiento de los ingresos o del nivel de vida de los pobres rurales” (Manzanal, 2000: 80), sin reconocer que, en realidad, estas políticas son “parte de procesos macroeconómicos caracterizados por la marginación o exclusión sistemática del sector pequeño productor agropecuario” (Manzanal, 2000: 81).

El tercer periodo, el más reciente, comienza con la recuperación posterior a la crisis económica de 2002 y continúa hasta la actualidad, donde la desigualdad desciende hasta valores previos a la crisis. A partir de otras investigaciones, como la de Gabriel Kessler (2014), podemos dividir este periodo en dos momentos, uno de descenso (2003-2007) y otro de estabilización (2008-2014). Kessler (2014: 64) afirma que “la desigualdad se mantiene en valores más o menos similares desde 2008 hasta hoy”. Entre los factores de disminución de la desigualdad, aparecen la recuperación de los salarios y del mercado interno, la disminución del desempleo y la subida de los precios internacionales de las materias primas, combinada con una política de apropiación de rentas extraordinarias (retenciones a la exportación). También podemos observar la desigualdad y su tendencia de largo plazo (1986-2012) a partir de la distribución del ingreso por quintiles (cuadro 2).

CUADRO 2. ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO *PER CAPITA*
 POR QUINTILES, PORCENTAJES (1986-2012)

	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
1986	5.1	9.8	14.8	21.9	48.4
1987	4.6	9.2	14.2	21.5	50.5
1988	...	...	...	...	...
1989	...	...	...	...	...
1990	...	...	...	...	...
1991	4.8	9.1	13.3	20.4	52.4
1992	4.6	9.2	13.7	21.5	50.9
1993	4.5	9.3	14.3	22.0	49.9
1994	4.4	9.0	14.0	21.6	51.0
1995	3.8	8.4	13.3	20.8	53.8
1996	3.5	8.2	13.1	21.2	54.0
1997	3.4	8.2	13.3	21.4	53.7
1998	3.4	7.8	12.7	21.0	55.1
1999	3.5	7.1	13.1	21.3	54.2
2000	3.2	7.6	12.8	21.3	55.2
2001	2.6	7.1	12.3	21.1	57.0
2002	2.8	7.0	12.2	20.4	57.8
2003	2.7	7.1	12.2	20.9	57.1
2004	3.2	7.8	13.2	21.7	54.2
2005	3.4	8.1	13.5	21.7	53.3
2006	3.6	8.3	13.7	22.0	52.0
2007	3.9	8.5	14.0	22.0	51.6
2008	3.9	8.8	14.2	22.7	50.7
2009	3.9	9.2	14.6	22.6	49.7
2010	4.4	9.3	14.5	22.4	49.4
2011	4.6	9.5	14.8	22.4	48.7
2012	4.7	9.8	15.1	22.8	47.5

FUENTE: elaboración propia a partir de datos de la CEPAL, <<http://estadisticas.cepal.org>>.

En primer lugar, observamos que los quintiles extremos (1 y 5) mantienen casi sin modificaciones su participación en el

ingreso por más de un cuarto de siglo. Es decir, no ha habido ninguna redistribución a favor de los más desfavorecidos en 25 años de diferentes políticas públicas de desarrollo.

Por otro lado, si agrupamos los quintiles en pares (Q1+Q2 y Q4+Q5), vemos que la diferencia entre los años iniciales y finales de la serie tampoco varía en grandes dimensiones. En 1986 y 2012, 40% de la población más pobre se apropiaba de 15% del ingreso y el 40% más rico de 70%. En 26 años, los valores para esos quintiles agrupados siguen siendo los mismos.¹⁵

Los datos disponibles para el periodo que inició en 2012 reflejan una tendencia diferente a la observada en lo ya expuesto.¹⁶ Sin embargo, no es posible compararlas con los del periodo anterior, debido a que dichas cifras están puestas en duda y son parte de una discusión institucional y política que ha llegado incluso hasta la justicia.¹⁷ Finalmente, debemos aclarar que estos indicadores de desigualdad sólo reflejan un aspecto monetario de la desigualdad, lo cual los hace aún más parciales de lo que hemos advertido. Como sostiene Kessler, su sola disminución no lleva necesariamente a situaciones de mayor igualdad, en primer lugar porque se asienta en hogares o personas, es decir, “no nos informa sobre la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros [además de que] la división en deciles contribuye a la invisibilidad de las élites dentro del decil superior” (Kessler, 2014: 75). Por ello, la investigación en torno a la concentración de la riqueza es necesaria para alcanzar conclusiones definitivas en este tema.

¹⁵ Esta información de ingresos surge a partir de información basada en ingresos declarados. El ocultamiento de ingresos es una práctica regular y de gran magnitud en los sectores sociales con mayores ingresos.

¹⁶ Estos datos afirman que la distribución del ingreso ha continuado su tendencia a la disminución de la desigualdad respecto de 2001-2002. Según estas cifras, el 20% más pobre sólo obtendría 5% del ingreso (mismo valor que en 1986), mientras que el 20% más rico de la población habría descendido a una apropiación de 44% de dicho ingreso.

¹⁷ Se considera que esta información fue manipulada durante la denominada intervención del INDEC (2007-2015), operada bajo la dirección de Guillermo Moreno durante el gobierno de Cristina Kirchner.

Thomas Piketty (2014) sostiene que la desigualdad económica ya no se manifiesta sólo en los ingresos, sino también en las diferentes formas de acaparamiento de capitales, tanto en bienes materiales como en activos financieros. Consideramos que precisamente en este aspecto es donde más ha crecido la desigualdad en América Latina y evaluamos que el sector agropecuario es un ámbito privilegiado para analizar la desigualdad de riqueza a partir del sostenido aumento de la concentración y del acaparamiento de tierras.

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS: PASADO Y PRESENTE DE UNA PROPUESTA, ¿A FAVOR DE LA IGUALDAD?

La emergencia de las políticas públicas (PP) vinculadas con el desarrollo (nacional, regional, local, territorial) tiene su origen en los años sesenta, mientras que la incorporación del espacio se evidencia en dos periodos: *i]* entre 1960 y 1975 (o 1980 según los países), y *ii]* entre 1995 y el presente.

El primero se asocia con la etapa en que las PP estaban centradas en la sustitución de importaciones y en las prácticas y medidas postuladas por el keynesianismo, el desarrollismo y la planificación del desarrollo nacional y regional. Primaban entonces problemas socioeconómicos que fueron identificados como producto de: *i]* la excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), *ii]* las desigualdades regionales (relacionadas con la producción, la productividad y el consumo) y *iii]* el centralismo político de un área (concentración de actividades y población, y en las capitales).

Hacia la segunda mitad de los años setenta se instaló el modelo neoliberal, fue entonces que la problemática regional perdió entidad y desapareció todo aquello que se vinculaba con la planificación y la acción estatal directa en la actividad económica. Ésta pierde estatus frente a la valorización de la actuación del mercado, de la autogestión y de la economía global.

En este segundo periodo, la temática del *territorio* se integra como cuestión a ser considerada en las PP. Se promueve el ideario neoliberal de la descentralización junto con la valorización de la autogestión de los recursos locales y comienza a configurarse y discutirse nuevas concepciones respecto a los territorios, que se diferencian según su mayor o menor potencialidad para atraer inversiones, recursos, crecimiento y desarrollo. El territorio se constituye en eje de acción, de gestión, de pertenencia a redes, y se distingue según sus *capacidades* (identitarias, culturales, sociales, económicas, institucionales, espaciales).

En conjunto, desde la escala global y regional, las políticas de liberalización, desregulación y privatización, así como los procesos de integración regional (Mercosur, Nafta, Pacto Andino), exigieron repensar el análisis territorial. Es decir, a medida que se imponía la globalización apareció, como contrapartida, la problemática territorial y, asimismo, local.

De este modo aparece un renovado discurso regional que se sustenta en el desarrollo endógeno¹⁸ y se asocia con el papel de determinados territorios, los considerados con condiciones especiales para la atracción del capital y las inversiones extranjeras. En paralelo, el desarrollo local y la gestión estratégica de ámbitos locales conformaron nuevos paradigmas, los cuales se asociaron con la descentralización, la participación, la innovación y la competitividad. El Estado comenzó a delegar en gobiernos subnacionales y en organizaciones de base las propuestas

¹⁸ El desarrollo endógeno se refiere a la capacidad en las regiones, territorios y ámbitos locales para generar procesos virtuosos de crecimiento (que también se define como “endógeno”). Benko y Lipietz (1994: 30) sostienen que a finales de los años ochenta surgió una nueva ortodoxia: “el éxito y el crecimiento de las regiones industriales se debería esencialmente a su dinámica interna”. Por su parte, Brandão (2007: 38) señala que en este campo analítico se ha dado una “endogenia exagerada”, sostenida en la capacidad de las voluntades e iniciativas de los actores locales, con control sobre su futuro, donde las “clases sociales, oligopolios, hegemonía, etc., serían componentes, fuerzas y características de un pasado totalmente superado o a ser superado”.

y la implementación de diversas cuestiones, en especial las ligadas a problemáticas sociales. Ello condujo a promover (por lo menos en los papeles y discursos) la formulación y gestión “desde abajo” de la política en cuestión, así como a modelar la planificación y gestión participativa en el nivel local. El traslado de decisiones y funciones a los gobiernos locales contribuyó a configurar cierto “clima de negocios” y previsibilidad para las inversiones interesadas en dichos ámbitos espaciales.

En estas nuevas propuestas de política pública (que en el caso de Argentina se dieron entre 1995 y 2000), la participación de la población local en el proceso de formulación y gestión ha sido un requisito impuesto frecuentemente por los organismos de financiamiento internacional.¹⁹ Esta cogestión Estado-sociedad se identificó como “gobernanza” y se dirige a construir puentes entre actores sociales para fortalecer el consenso social y la adhesión por parte de las mayorías sociales a las políticas públicas en general y en particular.

De este modo, y paulatinamente, se configuró una nueva modalidad de funcionamiento para las PP que es parte de la necesaria construcción de hegemonía requerida para el ejercicio de la dominación (González, 2017).

El problema radica en que se oculta que todo consenso y territorio implican relaciones de poder. La concepción de que el territorio se disputa, que el territorio es territorialidad y que es ejercicio de poder queda velada. Cuando se mitifica esta realidad, un sinnúmero de determinantes en el accionar de las políticas públicas y de los actores permanecen ocultos, lo que impide conocer, analizar y delimitar el accionar político vinculado con las políticas de desarrollo.²⁰

Desde la perspectiva neoliberal, el desarrollo rural se trans-

¹⁹ Denominamos a esta participación “paradojal” por la importancia aparente que el neoliberalismo otorga a los actores locales en el diseño de políticas mientras, por otro lado, gestiona un modelo de desarrollo excluyente (Manzanal, 2016).

²⁰ El marco conceptual que discute la cuestión del poder, el territorio y el desarrollo lo hemos desarrollado en Manzanal (2014).

forma en una política territorial más, donde lo urbano se conjuga con lo rural para supuestamente superar la histórica y tradicional dicotomía rural-urbana. En estas propuestas, el Estado nacional aparece subordinado o, por lo menos, en el mismo nivel que el de los otros actores. Sin embargo, éste es el discurso de verdad que el pensamiento neoliberal hegemónico pone en acción, si bien no pretende modificar los intereses consolidados de las clases dominantes.

AGRONEGOCIOS Y DESIGUALDAD

Hemos repasado los alcances de la desigualdad tanto para América Latina como para el país, ahora trataremos de entender su relación con la competitividad impulsada con la expansión de los agronegocios.

La problemática del desarrollo y la desigualdad se inscribe en una economía mundial que funciona al servicio del 1% más rico (World Inequality Lab, 2017; Crédit Suisse, 2015) y donde la distribución de la riqueza mundial es marcadamente desigual con respecto al periodo previo al ascenso del neoliberalismo (1970-80). El sector agropecuario de América Latina contribuye a la generación de estas desigualdades a través de diversas formas de generación de excedentes asociadas con el agronegocio, que provocan una concentración de la tierra no sólo en la propiedad, sino en el uso.

Si nos concentramos en la propiedad de la tierra, según la ONG Oxfam, en Argentina sólo 1% de las explotaciones agropecuarias más grandes poseen 40% del total de la tierra ocupada por todas las explotaciones agropecuarias (Oxfam, 2016: 25). Sin embargo, este fenómeno únicamente muestra una faceta del problema, la que se vincula con la concentración de la propiedad. En la actualidad diferentes investigadores comenzaron a poner de relieve otro aspecto de esta problemática, que ahonda en la discusión acerca del “acaparamiento de tierras” (*land grab*-

bing). Entre ellos, Saturnino Borrás *et al.* (2013: 79) afirman que países como Brasil y Argentina también pueden ser considerados un ejemplo del avance de esta modalidad de acumulación de riquezas. Ésta no se daría solamente por la compra masiva de tierras, sino por diferentes formas de control, la más usual en la dinámica del agronegocio es el arrendamiento.

Para el caso argentino, Carla Gras (2012: 70-71) sostiene que existen megaempresas agropecuarias que se destacan “por ser propietarias de una proporción pequeña de tierras [...] en comparación con la extensión de los campos que arriendan”. Es decir, tienen en producción tanto tierras propias como en arriendo y muchas veces éstas adquieren una magnitud muy superior a las que poseen en propiedad. De este modo, el sector agropecuario hegemónico consolida su control tanto a través de la propiedad como del uso productivo de la tierra. El avance de estos procesos de concentración y acaparamiento se contrapone de lleno con la posibilidad de reducir desigualdades.

Por su parte, la seguridad alimentaria y el objetivo de eliminar el hambre se contradice con el alza de los precios agrícolas, que resulta del modelo de los agronegocios. La competencia entre diferentes productos, donde los *commodities* siempre terminan ganándole a los alimentos para el consumo popular, impulsa a los productores a abandonar la producción para el mercado local y a privilegiar la exportación. El aumento de la producción de biocombustibles y el mayor consumo de carne en el mundo son algunos de los factores reales de esta alza, el otro es la especulación financiera presente en los agronegocios. La misma FAO reconoce este proceso de competencia entre producciones alternativas:

El consumo de cereales, semillas oleaginosas y caña de azúcar para la producción de biocombustibles ha aumentado [...] Esta competencia creciente entre usos alimentarios y no alimentarios de la biomasa ha contribuido al aumento de la interdependencia entre los mercados de alimentos, forraje y energía (FAO, 2017: 16).

El resultado es que desocupación, desnutrición y hambre son realidades inocultables del presente, que sólo al revertirlas de forma global podrían modificar los parámetros de desigualdad social que cada vez más tienden a acrecentarse. Por ello, compartimos la idea de que:

El escándalo de las desigualdades, que se exacerbó como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación compartida a la luz del desfundamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades (CEPAL, 2010: 13).

REFLEXIONES FINALES DESDE DE LA PROBLEMÁTICA AGRARIA Y DE DESARROLLO RURAL

Como hemos observado, la proliferación de políticas de desarrollo que se implementaron desde los años sesenta del siglo pasado (desarrollistas, neoliberales y neodesarrollistas) no ha logrado revertir la persistencia de las diferentes formas de desigualdad. En el campo específico del desarrollo rural en Argentina, Susana Soverna (2016) afirma que, pese a los avances en la materia (sintetizados en la sanción de la Ley de reparación histórica de la Agricultura Familiar), “no existe una política única para el sector, y subsisten las superposiciones y vacíos [...], no hay coordinación,²¹ [ni] por lo tanto complementación” de las distintas instituciones del Estado que se ocupan de esta temática (Soverna, 2016: 456). Ello explica que los avances no se corres-

²¹ Respecto a esta falta de unidad, en trabajos anteriores afirmábamos: “No son una política de Desarrollo Rural. Son una sumatoria de ofertas especializadas” (Manzanal, 2009: 25).

ponden con “los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional y freno a las migraciones” (Soverna, 2016: 460).

No fue posible generar ni fortalecer al sector de la pequeña producción agropecuaria, a pesar de las políticas de desarrollo rural gestadas entre 1980 y 1990, así como las de desarrollo territorial del año 2000 en adelante. El problema subsiste y se explica por restricciones estructurales (fundamentalmente derivadas de la concentración del capital y de la tierra), que se relacionan con la desigualdad estructural a la que ya nos referimos. Por ello, insistimos en la persistencia de restricciones que condicionan todas las “políticas de desarrollo”, lo que se explica porque dichas PP provienen y resultan inherentes al funcionamiento del capitalismo global.

Saskia Sassen (2007: 12) subraya que buena parte de lo que sucede actualmente en los territorios puede obviar las regulaciones y controles del Estado-Nación y constituirse directamente en “una localización de lo global” o “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”. Esto implica que se generan nuevas formas de dependencia respecto a las que se daban años atrás y a las que reconocíamos hacia 1960. Las mismas están vinculadas con lo que David Harvey (2007) definió como “acumulación por desposesión” y que resulta de la financiarización de la economía y de las privatizaciones de los bienes públicos gestionados por el Estado en la época previa. En este contexto, ciertas limitaciones no sólo son estructurales, sino que incluso resultan restrictivas para la propia supervivencia del capitalismo en las escala global y local. Éstas son:

- 1] La dependencia productiva y tecnológica, que se expresa a través de:
 - a] barreras paraarancelarias en el mercado mundial, como es el caso del crecimiento de la producción certificada, la creciente dependencia tecnológica en genética varietal y los subsidios a los alimentos básicos desde los países del norte;

- b] control monopólico de sectores clave: *i]* las semillas;²² *ii]* las nuevas tecnologías de manipulación genómica; *iii]* los bancos de datos digitales relacionados a suelos, agua, clima, etc.; *iv]* los “paquetes tecnológicos” (agroquímicos, maquinaria e incluso seguro agrícola).
- 2] La dependencia alimentaria, que se expresa a través de:
- a] la hegemonía de los grandes complejos agroindustriales transnacionales en la producción y en el consumo alimentario, que imponen reglas bajo las cuales las heterogéneas estructuras productivas (campesinas, de pequeños productores) de los países de América Latina no pueden competir;
 - b] la pérdida de soberanía alimentaria de los tradicionales países productores de alimentos a consecuencia del continuado y sistemático aumento de la producción de *commodities* agrarios, que a su vez conducen al incremento del precio de los alimentos, todo lo cual lleva al hambre a una mayor cantidad de población (Manzanal, 2016: 30).

Estos condicionamientos explican porque, a pesar de las políticas dirigidas al sector de pequeños productores agropecuarios, continúa: *i]* la expulsión de población campesina, pequeños productores, agricultores familiares; *ii]* la migración rural-urbana de trabajadores agrarios, y *iii]* la disminución del trabajo asalariado (permanente y transitorio) en las actividades agrícolas.

Para concluir, establecemos que la disminución de la desigualdad encuentra limitantes estructurales, vinculados con la hegemonía (económica, política e ideológica), que ejercen los actores que dominan nuestras sociedades, quienes también condicionan las posibilidades de alcanzar el objetivo de hambre cero.

²² En todo el continente, las corporaciones internacionales dedicadas a la producción de semillas exigen garantías sobre los “derechos de propiedad intelectual” en semillas. En Argentina se presiona para modificar la actual Ley de Semillas desde 2012 hasta la actualidad.

Esta hegemonía está presente en los gobiernos y en la sociedad. La participación y otras formas de elaboración de consensos se convierten en una mera formalidad frente a la consolidación de un pensamiento único que sólo favorece a quienes lo construyen y promueven.

REFERENCIAS

- Benko, Georges y Alain Lipietz, 1994, “El nuevo debate regional”, en G. Benko y A. Lipietz, *Las regiones que ganan*, Valencia, Alfons el Magnanim, pp. 19-38.
- Brandão, Carlos, 2007, *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, São Paulo, Unicamp.
- Borras, Saturnino, Jennifer C. Franco, Cristobal Kay y Max Spoor, 2013, *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional amplia*, EUR-ISS-PER.
- Bourguignon, François y Christian Morrisson, 2002, “Inequality among World Citizens, 1820-1990”, *American Economic Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 727-744.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , 2012, “Los fundamentos de la planificación del desarrollo en AL y el Caribe”, Textos seleccionados del ILPES (1962-1972), <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/49263/Losfundamentosdelaplanificacion.pdf>>.
- , 2014, *Panorama Social de América Latina, 2014*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , 2017, *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , 2018, *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Coraggio, José Luis, 1989, “Los términos de la cuestión regional en América Latina”, en J. L. Coraggio, A. Federico Sabate y O. Colman (eds.), *La cuestión regional en América Latina*, Quito, Ciudad Centro de Investigaciones/IED, pp. 9-44.
- Crédit Suisse, 2015, *Global Wealth Databook 2015*, Credit Suisse Group, Zurich.

- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini, 2009, "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica (primera parte)", *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 192, pp. 395-347.
- González, Fernando, 2017, "Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)", *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 8, núm. 2, pp. 203-223.
- Gras, Carla, 2012, "Agronegocios y empresarios. Un estudio sobre la reconfiguración de perfiles socioeconómicos y la construcción política del 'campo' en Argentina", en K. Bodemer (comp.), *Cultura, sociedad y política en América Latina. Aportes para un debate interdisciplinario*, Madrid, Iberoamericana/Vervuert Verlag, pp. 63-84.
- Harvey, David, 2007, *El "nuevo" imperialismo*, Madrid, Editorial Akal.
- Kessler, Gabriel, 2014, *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, FCE.
- Manzanal, Mabel, 2000, "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)", *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, núm. 78, vol. 26, pp. 77-101.
- , 2009, "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica", en J. Almeida y J. A. Dessimon Machado (organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre, pp. 10-55.
- , 2014, "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio", *Realidad Económica*, núm. 283, pp. 17-48.
- , 2016, "Acumulación, crisis y la problemática del hambre y de la desnutrición en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, vol. 1, núm. 1, pp. 27-50.
- , 2017a, "Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, núm. 46, pp. 5-31.
- , 2017b, "Territorio, poder y sojización en el Cono Sur latinoamericano. El caso argentino", *Mundo Agrario*, vol. 19, núm. 3.
- Milanovic, Branko, 2009, "Global Inequality and the Global Inequality. Extraction Ratio. The Story of the Past Two Centuries", Policy Research Working Paper 5044, Washington, DC, Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo, Banco Mundial.

- Naciones Unidas, 2017, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*, New York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2017, “El futuro de la alimentación y de la agricultura. Tendencias y Desafíos”, Roma, Departamento de Publicaciones de FAO.
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins, 2012, “Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países”, Documento de Trabajo de Política Económica y Social, agosto de 2012, Nueva York, Unicef.
- Oxfam, 2016, *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*, <<https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina>>.
- Piketty, Thomas, 2014, *El capital en el siglo XXI*, Buenos Aires, FCE.
- Sassen, Saskia, 2007, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Soto Baquero, Fernando y Sergio Gomez, 2014, *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FAO.
- Soverna, Susana, 2016, “Políticas de desarrollo rural en Argentina”, en P. Tsakoumagkos, *Problemas actuales del agro argentino*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, pp. 435-462.
- Sutcliffe, Bob, 2004, “World Inequality and Globalization”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, núm. 1, pp. 15-37.
- World Inequality Lab, 2017, “Informe sobre la Desigualdad Global 2018. Resumen Ejecutivo”, <<http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>>.

8. DESIGUALDAD EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES Y BRECHA INTRAURBANA EN EL BIENESTAR INFANTIL EN AMÉRICA LATINA¹

ALBERTO MINUJÍN Y DIEGO BORN

INTRODUCCIÓN

El año 2015 marcó el cierre y el comienzo de nuevas agendas para el desarrollo; se acordaron los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y se plantearon nuevas metas con la mirada dirigida hacia 2030.

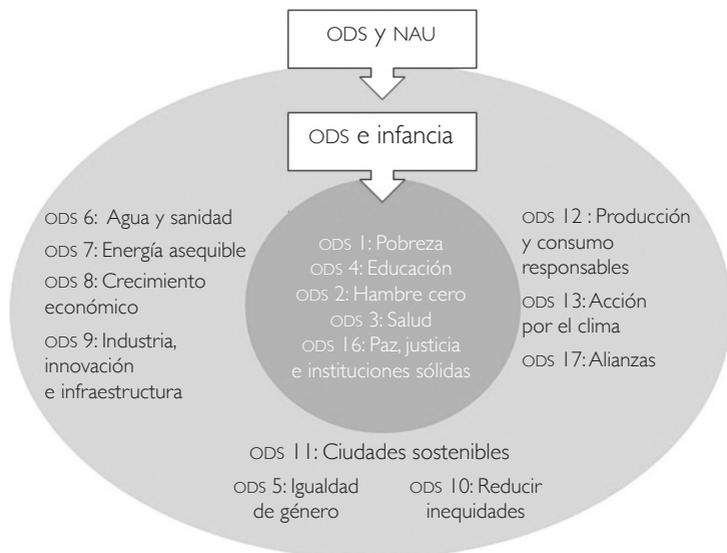
Estos nuevos objetivos representan dos avances notables que convergen en los temas que propone este capítulo. Por una parte, la inclusión por primera vez de niños, niñas y adolescentes (NNA) como parte de la nueva agenda (Minujín y Ferrer, 2016); por otra, al prever que 60% de la población mundial en 2030 vivirá en ciudades, se incorporó el Objetivo 11, exclusivamente dedicado al planteamiento de la vida en las urbes del mundo.

A pesar de la relevancia urbana en los ODS, no se reduce a este objetivo: para lograr el desarrollo sostenible, es imprescindible un abordaje desde la perspectiva urbana transversal en todos los objetivos, lo que implica retos, oportunidades, políticas y estrategias específicas para los contextos urbanos. Sin duda, desarrollo urbano y sustentabilidad es uno de los mayores desafíos del siglo XXI. Enfrentarlo requiere una aproximación transdisciplinaria y con alta participación, como postulan los trabajos relacionados con la ciencia de sustentabilidad (Cimadamore *et al.*, 2016).

En la figura 1 se observa la amplia intersección entre los ODS, las prioridades para la infancia y la nueva agenda urbana.

¹ Este documento presenta los resultados principales de una consultoría que realizaron los autores para Unicef TACRO en 2016.

FIGURA 1. ESQUEMA DE RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, NUEVA AGENDA URBANA E INFANCIA



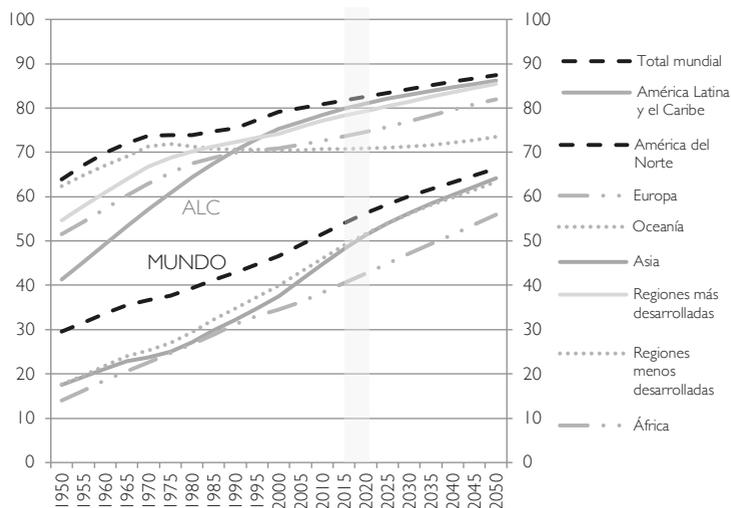
Nota: los ODS que se resaltan en el círculo central son los que fueron señalados como más prioritarios por NNA de varios países de la región en un proceso de reflexión y discusión sobre los ODS durante un encuentro realizado con el apoyo del Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe y otras organizaciones en octubre de 2014.

Por un lado, en todo el mundo las/os NNA sufren consecuencias desproporcionadas en cuanto a la pobreza, la desigualdad y otros problemas sociales típicos de contextos urbanos (Bartlett, 2008); por otro, América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones con mayor proporción de población urbana, a la vez que presenta los más altos índices de desigualdad (particularmente de desigualdad urbana) del planeta.

Como muestra la gráfica 1, a nivel mundial la población urbana alcanza actualmente 54%, cifra que se espera aumente a 66% para 2050. Sin embargo, en ALC la población urbana superó, desde los años sesenta del siglo xx, el umbral de 50% como consecuencia de un intenso proceso de urbanización. En nuestros días, 80% de la población vive en ciudades (alrededor

de 500 millones de personas). En cuanto a la infancia, en ALC aproximadamente tres de cada cuatro NNA viven en zonas urbanas, casi 115 millones de personas en términos absolutos.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE RESIDE EN ÁREAS URBANAS POR REGIÓN/CONTINENTE (1950-2050)



FUENTE: UNPOP (2014).

Si bien a partir del año 2000 los niveles de desigualdad en los ingresos se han reducido en términos relativos, en ALC se sigue registrando los niveles más altos del mundo: allí se encuentran la mitad de los diez países más desiguales, mientras los países calificados como más igualitarios en América Latina muestran niveles más altos de inequidad que los países más desiguales de Europa. El nivel de concentración de ingresos (medido por coeficiente de Gini) se ubica 20% por encima de la línea de alerta de la ONU (0.4) y la desigualdad es más alta en las ciudades que en el promedio de los países (ONU-Hábitat, 2014). Un estudio realizado en diez ciudades de ALC reveló que 92% de los habitantes coincide en que la desigualdad representa una desmejora en la calidad de vida y la seguridad de las

personas (ONU-Hábitat, 2014) y a partir de otro estudio se evidenció que la población de nivel socioeconómico bajo sitúa la problemática de la inequidad como una de las más preocupantes (Juan *et al.*, 2016).

En los diferentes países de la región, los asentamientos informales se denominan villas miseria, tugurios, favelas o invasiones. A pesar de los esfuerzos realizados, no existe información actual confiable acerca de este tema, comenzando por conocer qué se entiende por asentamientos informales o tugurios. ONU-Hábitat (2014) adoptó una definición sustentada por cinco características: estatus residencial inseguro, acceso inadecuado al agua potable y al saneamiento básico, vivienda de baja calidad estructural y hacinamiento. Su estudio señala que si bien a partir de 1990 se redujo el número de asentamientos informales y que dicha tendencia se aceleró desde 2000, actualmente al menos 24% de la población de la región reside en asentamientos informales o tugurios, lo cual implica 111 millones de personas, de las cuales alrededor de 40% son NNA. El entorno en los asentamientos informales urbanos es complejo y, por lo general, está compuesto por una amplia gama de elementos, los cuales están estrechamente vinculados. Tres de ellos son considerados de sustantiva utilidad para el estudio de las inequidades urbanas: infraestructura material (particularmente precaria y riesgosa en los distritos urbanos de bajos ingresos), vivienda (supervivencia, salud y desarrollo óptimo están relacionados con la calidad de la vivienda y sus alrededores) y contexto social (escolarización, trabajo, etc.) (Satterthwaite y Bartlett, 2002).

La problemática urbana presenta desafíos que no han tenido un lugar central en la agenda, en especial el de las desigualdades intraurbanas y su impacto en los grupos más vulnerables, en particular la infancia. Para afrontar este fenómeno, se debe enmarcar el debate, los cursos de investigación y las soluciones propuestas dentro del contexto actual. Bartlett *et al.* (2013) enfatizan que las desigualdades son mayores en el nivel intraurbano que entre lo urbano y lo rural, su estudio identifica cuatro

desigualdades que padecen los habitantes de las ciudades: económica, social, política y espacial. En este mismo sentido, en ALC, si bien existen fuertes desigualdades entre poblaciones infantiles urbanas y rurales, la mayor diferencia se observa en el nivel intraurbano entre las/os NNA con altos y bajos niveles de precariedad en sus condiciones de vida (si se consideran las características de la vivienda, la pobreza por ingresos y la educación de los adultos del hogar) (Born *et al.*, 2015). También en esta región, las/os NNA que viven bajo la línea de pobreza, en promedio alcanzan niveles de desarrollo cognitivo bajos y su deserción escolar es más alta que aquélla de sus pares en otras condiciones, lo que suele condenar a las/os niños a permanecer en la pobreza y a una vida de trabajo mal remunerado (Heckman, *et al.*, 2006; PREAL, 2006; Rolnik y Grunewald, 2007; SOWC, 2015).

La “lotería de nacimiento” (Rawls, 1971), que implica la desigualdad de oportunidades según las circunstancias donde se nace, es uno de los problemas más serios que se necesita enfrentar si se busca dar un buen comienzo para todas/os los niños (Save the Children, 2015). En teoría, en las áreas urbanas es fácil tener acceso a diferentes servicios, sin embargo, sigue siendo un serio desafío el reducir la inequidad que representa el nacer en una zona relegada. Aunque la tasa de mortalidad de menores de 5 años es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, dentro de las ciudades existen áreas con tasas de mortalidad similares a las de zonas rurales pobres, aun cuando en las primeras las barreras físicas a los centros de servicio son mucho menores. Por ejemplo, en 2013, en la ciudad de Bogotá, la probabilidad de morir antes de los 5 años era aproximadamente cuatro veces mayor en la comuna de Sumapaz que en La Candelaria (Universidad Javeriana de Cali, Equidad Para la Infancia y Fundación Corona, 2015).

Las ciudades son consideradas centros de oportunidades, pero el disfrute de sus “ventajas urbanas” no es posible para todos los habitantes por igual (Matthews *et al.*, 2010; Satterthwaite y Bartlett, 2002). Como señala Glaeser (2011), las ciu-

dades no hacen pobres a las personas, éstas atraen a personas pobres; así, el flujo de las personas menos favorecidas hacia las ciudades demuestra fuerza y no debilidad urbana; no obstante, la evidencia indica que el crecimiento urbano y la capacidad de las ciudades de responder a dicho crecimiento se dificulta, ya que la infraestructura y los servicios sociales en el nivel local no crecen al mismo ritmo.

METODOLOGÍA

El enfoque aplicado en este trabajo permite caracterizar las desigualdades en las condiciones habitacionales intraurbanas entre las/os NNA en algunos países de América Latina y su correlación con diversos indicadores de bienestar infantil, a través del uso de las fuentes de datos disponibles.

El análisis empírico se realizó en ocho países de la región, donde residen casi 120 millones de habitantes (tres cuartas partes en zonas urbanas), que fueron seleccionados con base en la disponibilidad de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) o de la Encuesta de Demografía y Salud (DHS), que además de información estandarizada acerca de las condiciones habitacionales de los hogares relevan un gran número de indicadores referidos a distintas dimensiones del bienestar infantil: Colombia (DHS 2010), Costa Rica (MICS 2011), El Salvador (MICS 2014), Honduras (DHS 2011/12), Panamá (MICS 2013), Perú (DHS 2012), República Dominicana (MICS 2014) y Uruguay (MICS 2012/13). Estos países cubren gran parte de la amplia gama de situaciones que se presentan en el conjunto de la región, tanto en relación con el nivel de urbanización como a las condiciones sociodemográficas y económicas, por lo que sin pretensión de representatividad estadística, es posible sostener que las tendencias respecto a las carencias habitacionales y su impacto en la inequidades y carencia de derechos que sufren los NNA en los países considera-

dos deberían ser similares, en términos generales, a las que se presentan en la región.²

Cabe destacar un aspecto que suele pasar desapercibido: la definición conceptual de “lo urbano” (y, por consiguiente de lo rural) no sigue una regla universal, sino que es una atribución de cada país y, por tanto, existen diferentes definiciones acerca de lo que este concepto incluye (Dirven *et al.*, 2011); incluso dentro de un mismo país, la definición de lo urbano y de lo rural a los fines estadísticos puede variar del concepto utilizado para la gestión político-administrativa, etc. y, en ocasiones, diferentes subsistemas de gobierno –salud, educación, etc.– parten de criterios de clasificación diferentes. La definición estadística de lo urbano puede partir de criterios puramente demográficos (aglomeraciones con más de determinada población), criterios administrativos o legales o de criterios de tipo funcional (servicios sociales básicos, infraestructura, etc.). Además, dentro de un mismo país, la definición se modifica a lo largo del tiempo.³

La condiciones habitacionales constituyen una dimensión central para los estados de bienestar, en esta dimensión las familias desarrollan su vida y tiene un impacto fundamental en la sobrevivencia y desarrollo de la infancia. El espacio, el tiempo y las relaciones de convivencia son aspectos esenciales de la vida humana, muchas veces soslayados en el análisis de las situaciones de niveles dignos de bienestar (CEPAL, 2014). Más allá de la vulneración de los derechos ligados a las condiciones habitacionales (vivienda digna, acceso al agua potable y saneamiento adecuado, etc.), debe estimarse que los déficits en éstas constituyen un terreno fértil para el quebran-

² Con el fin de simplificar la presentación y el análisis de la información, se incluye el resultado que corresponde al total de estos ocho países a partir de un promedio ponderado (la contribución relativa de cada país depende de su tamaño y composición demográfica).

³ En CELADE (2005) se esquematiza la definición de “urbano” aplicada por los países de la región en los censos de población realizados entre 1950 y 2010.

tamiento de otros derechos, como la falta de acceso a agua potable, el saneamiento adecuado y los medios para no utilizar combustibles sólidos en la cocción de los alimentos que tienen consecuencias perjudiciales para la salud y se vinculan con la desnutrición, exponerse a las inclemencias climáticas por la falta de materiales de buena calidad en la construcción de la vivienda, el hacinamiento y la falta de electricidad que atentan contra la posibilidad de contar con un espacio adecuado para estudiar y descansar; dicho sea de paso, el hacinamiento no sólo atenta contra el derecho a la privacidad, sino que también da lugar a una mayor propensión a la violencia doméstica, entre otras situaciones indeseables. En definitiva, estudiar las condiciones habitacionales no sólo tiene valor *per se*, sino que también constituye un tópico central para abordar la inequidad infantil urbana.

Para determinar las condiciones habitacionales, se parte de un marco metodológico y conceptual que encuentra una sólida tradición en los estudios acerca de la pobreza multidimensional en hogares y, específicamente, en la población infantil (CEPAL, 2014; CEPAL-UNICEF, 2010; Gordon *et al.* 2003), tanto en el nivel regional como global, así como en las definiciones de ONU-Hábitat (2005), referidas a la identificación de viviendas precarias o tugurios (*slums*). Con base en estos antecedentes, a las características de las fuentes de información que limitan la existencia y definición de indicadores a la información disponible, al enfoque centrado en la población infantil y a la necesidad de utilizar criterios adecuados a la caracterización de la población urbana, se han definido cinco indicadores, para los que se establecen umbrales de privación moderados y severos, con el fin de dar cuenta de las condiciones habitacionales de la infancia urbana en la región de la forma más acabada posible. En el cuadro 1 se puede observar el detalle de las decisiones adoptadas.

**CUADRO 1. MATRIZ DE INDICADORES Y UMBRALES RELATIVOS
A LAS CONDICIONES HABITACIONALES DE LA INFANCIA URBANA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DEFINIDOS CON BASE
EN LA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN ENCUESTAS MICS Y DHS**

INDICADOR	SIN PRIVACIÓN	PRIVACIÓN MODERADA	PRIVACIÓN SEVERA
Materiales	Materiales acabados en techo, paredes y piso	Al menos un material rudimentario en techo, paredes o piso	Al menos un material natural o de desecho en techo, paredes o piso
Hacinamiento	Menos de tres personas por cuarto utilizado para dormir	Tres o más personas por cuarto utilizado para dormir	Cinco o más personas por cuarto utilizado para dormir
Agua	Acceso a red pública de agua potable en la vivienda (o en el terreno)	- Acceso a red pública de agua potable fuera de la vivienda y el terreno - Agua de pozo o noria protegido en la vivienda (o en el terreno)	- Agua de pozo o noria protegido fuera de la vivienda y el terreno - Carro tanque y similares - Agua de pozo o noria no protegido - Agua de origen inseguro (lluvia, río, etc.)
Saneamiento	Inodoro conectado a red cloacal o cámara séptica de uso exclusivo del hogar	- Inodoro sin conexión a red cloacal o cámara séptica o letrina, de uso exclusivo del hogar - Inodoro conectado a red cloacal o cámara séptica de uso compartido con otros hogares	- Inodoro sin conexión a red cloacal o cámara séptica o letrina, de uso compartido con otros hogares - Sin ningún tipo de saneamiento
Energía	Con electricidad y no se utilizan combustibles sólidos para cocinar	Sin electricidad o utilización de combustibles sólidos para cocinar	Sin electricidad y utilización de combustibles sólidos para cocinar

Nota: en algunos casos, la información disponible no permite construir los indicadores de acuerdo con la definición exacta asumida, sea por falta de información (combustible en Panamá, energía eléctrica en Honduras) o por información incompleta (techo en Colombia, cantidad de cuartos para dormir en Panamá donde sólo se cuentan los cuartos utilizados exclusivamente para dormir, fuente de agua secundaria cuando la principal es embotellada en Panamá; ubicación sobre la fuente de agua en Perú y Colombia, distancia), por lo que se ha procurado la mejor aproximación posible.

Los indicadores materiales y hacinamiento se relacionan con las características físicas de la vivienda: el primero da cuenta de

la separación frente al espacio exterior y el segundo de la disponibilidad de espacio en su interior. Los otros indicadores guardan una vinculación estrecha con el acceso a servicios públicos básicos, tanto en las condiciones sanitarias (agua y saneamiento) como en la disponibilidad de energía eléctrica y combustibles no sólidos para la cocción de alimentos.

Para simplificar la presentación e interpretación de los resultados, se estableció una categorización ordinal de los hogares en función de los siguientes criterios:

- *Condiciones habitacionales SIN déficit*: sin privación en ningún indicador.
- *Condiciones habitacionales con déficit LEVE*: un solo indicador con privación moderada y todos los demás sin privación.
- *Condiciones habitacionales con déficit GRAVE*: cualquier otra situación, lo que implica un mínimo de dos indicadores con privación moderada o uno con privación severa.

Esta clasificación de los hogares (y de las/os NNA que en ellos residen), según sus características físicas o habitacionales, permite contar con evidencias acerca de la situación en la que se encuentra la infancia urbana en los países de la región incluidos en este estudio, así como adentrarse en las disparidades en relación con algunas características demográficas y socioeconómicas de los hogares; asimismo, posibilita analizar la correlación entre las condiciones habitacionales y algunos indicadores relativos al cumplimiento de derechos de sobrevivencia, desarrollo y protección de la infancia y la adolescencia.

LA PRECARIEDAD HABITACIONAL EN LA INFANCIA URBANA

El primer apartado de esta sección plantea, como contexto general, un breve perfil sociodemográfico de los países bajo análisis, que se centra en el peso de la población urbana y en

su composición. Después se analiza la incidencia de los indicadores relativos a la situación habitacional urbana.

Participación y composición de la población urbana

De acuerdo con los datos elaborados por la División de Población de Naciones Unidas (UN-POP, 2014), en el agregado de los ocho países considerados en este estudio residían en 2015 casi 120 millones de habitantes, de los que tres de cada cuatro (alrededor de 90 millones de personas en total) habitan en zonas urbanas. La participación de la población urbana sobre el total se ha incrementado notablemente en los últimos 35 años, y lo seguirá haciendo en el futuro, aunque con menor intensidad. Casi tres quintas parte de la población urbana (58.5%) reside en aglomeraciones de más de 300 000 habitantes (39% en el mayor aglomerado de cada país y 19.5% en otras grandes aglomeraciones urbanas de más de 300 000 habitantes). Tres de cada diez habitantes de las ciudades son NNA (29.5%, lo que equivale a más de 26 millones de personas), y de cada diez NNA que residen en este conjunto de países, siete lo hacen en zonas urbanas (70.7%).

No obstante, estos resultados esconden profundas diferencias entre los países analizados en cuanto a su tamaño demográfico, al peso de la población urbana y a la composición interna de esta población. Así, al comparar las poblaciones urbanas de diversos países, se debe considerar que no sólo se utilizan criterios diferentes para su clasificación y que el peso de lo urbano es distinto, sino que la composición de la población urbana difiere entre los países, a veces de manera radical.

En Uruguay, la población urbana representa más de 95.3% de la población total y la mitad de la población se concentra en el área metropolitana. En República Dominicana, Perú, Costa Rica y Colombia, la población urbana explica entre 76 y 79%, y allí entre una cuarta y una tercera parte son NNA; los dos países sudamericanos, además de tener poblaciones totales

mucho más numerosas, muestran un proceso actual de urbanización más lento, aunque presentan una mayor proporción de población urbana que reside en grandes aglomeraciones (70% en Colombia y 57.9% en Perú, 40% en Lima). En Panamá y El Salvador, dos tercios residen en zonas urbanas (61% de las/os NNA) con un fuerte aumento proyectado para los próximos años; sin embargo, la composición de la población urbana es radicalmente distinta: la Ciudad de Panamá concentra a 63% de la población urbana y San Salvador sólo una cuarta parte. Finalmente, en Honduras el peso relativo de la población urbana se reduce a 54.7% y cae hasta 49.4% en el caso de las/os NNA (si bien éstos representan 34.9% de la población urbana total, el mayor registro entre los ocho países), aunque esta participación se incrementó rápidamente en los últimos años y lo continuará haciendo a un ritmo superior al de los otros países.

Precariedad habitacional

La gráfica 2 presenta la incidencia de privación para los cinco indicadores de condiciones habitacionales de la infancia urbana.

En Perú, casi uno de cada cuatro NNA urbanas/os habita viviendas con privación severa en materiales de la vivienda, mientras que la privación total (severa o moderada) alcanza a más de dos de cada cinco (42.7%), seguido por Honduras con 27%. El Salvador, Costa Rica y Colombia ocupan el tercer escalón, con valores en torno a 11-14%. Los tres países restantes presentan valores inferiores a 10%.

La mitad de las/os NNA urbanos hondureños residen en hogares donde se cuentan tres o más personas por cuarto para dormir. En Perú, El Salvador, Panamá y República Dominicana el hacinamiento afecta a entre 30 y 40% de la infancia urbana.

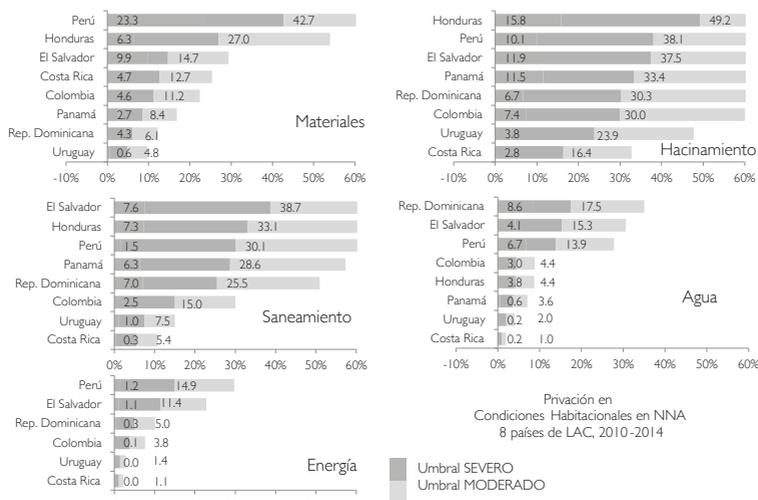
Una porción destacable de la infancia urbana de estos países latinoamericanos reside en hogares que no cuentan con sanea-

miento adecuado. Casi dos quintas partes en El Salvador, y 25 y 33% en Honduras, Perú, Panamá y República Dominicana. También aquí, Uruguay y Costa Rica dan cuenta de la mejor situación relativa.

La falta de acceso al agua de red pública dentro de la vivienda (o terreno) en NNA de áreas urbanas muestra los valores más críticos en República Dominicana (17.5%), El Salvador (15.3%) y Perú (13.9%), mientras que en los países restantes la privación afecta a menos de 5% de las/os NNA.

La falta de acceso a la energía eléctrica o el uso de combustibles sólidos para cocinar en las zonas urbanas afecta a 14.9% de la infancia peruana y a 11.4% de la salvadoreña, valores muy superiores a los de Costa Rica y Uruguay (en torno a 1%).

GRÁFICA 2. PRIVACIÓN EN INDICADORES DE CONDICIONES HABITACIONALES EN LA INFANCIA URBANA EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010-2014)



FUENTE: elaboración propia con base en MICS y DHS.

Siempre a partir de los indicadores definidos y a los países considerados, el hacinamiento y el saneamiento muestran la mayor incidencia, seguidos por los déficits ligados a los materiales de la vivienda, donde los menores porcentajes de privación corresponden a agua potable y energía.

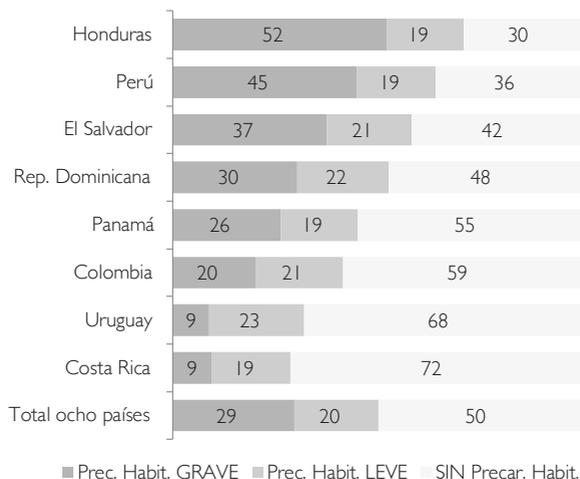
Con el fin de resumir esta información, la gráfica 3 muestra la distribución de NNA en tres grupos: sin precariedad habitacional (ninguna privación), precariedad habitacional leve (una sola privación de carácter moderado) y precariedad habitacional grave (al menos una privación de tipo severa o dos de tipo moderada).

En el resultado agregado del total de los ocho países (T8P), se observa que tres de cada diez NNA enfrentan precariedad habitacional grave, dos de cada diez precariedad leve y cinco de cada diez residen en hogares sin precariedad habitacional.

La dispersión entre países es marcada: la precariedad habitacional grave en la infancia urbana oscila entre más de 50% en el caso de Honduras y menos de 10% en los casos de Uruguay y Costa Rica (mientras que la precariedad leve se ubica en torno a 20% en todos los casos). Con valores intermedios (entre 20 y 30% de precariedad grave) se encuentran Colombia, Panamá y República Dominicana, mientras que El Salvador (37.3%) y Perú (44.6%) escoltan a Honduras entre los más desaventajados.

En resumen, es evidente la fuerte disparidad que existe entre los países en la incidencia de las privaciones relativas a las condiciones habitacionales de la infancia urbana y que, con pocas excepciones, estas privaciones están correlacionadas: los países con mayor incidencia de privación en un indicador tienen más probabilidad de presentar alta privación en los otros indicadores (dentro de los países analizados, Costa Rica y Uruguay presentan la mejor situación relativa, lo contrario ocurre con Honduras, Perú y El Salvador).

GRÁFICA 3. NIVEL DE PRECARIEDAD EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA INFANCIA URBANA DE OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010-2014) (%)



FUENTE: elaboración propia con base en MICS y DHS.

Nota: los totales pueden no sumar 100 por redondeos decimales.

Cabe señalar que en todos los países analizados la prevalencia de condiciones habitacionales deficitarias es sustancialmente mayor entre las/os NNA que entre los adultos (en el nivel del agregado de los países, la infancia urbana tiene 50% más de probabilidades de encontrarse en situación de precariedad habitacional que los adultos). Entre las/os NNA, las probabilidades de acceso a una vivienda adecuada también varían mucho en consideración de su edad y de la/del jefe de hogar (a menor edad, mayor precariedad habitacional), del nivel educativo de los adultos del hogar, de la región de residencia o de la cantidad de NNA que habiten en el hogar. Por tanto, las políticas de vivienda y hábitat urbano también son políticas dirigidas a la infancia, al contribuir a mejorar su calidad de vida y a generar mayores niveles de equidad y oportunidades en las ciudades.

LAS CONDICIONES HABITACIONALES URBANAS
Y EL ACCESO A OTROS DERECHOS DE LA INFANCIA

Aquí se explora la correlación entre las condiciones habitacionales de la infancia urbana y el acceso y cumplimiento de una serie de derechos relativos a diversas dimensiones del bienestar infantoadolescente. Los resultados se presentan en el cuadro 2, donde también se muestran las diferencias entre áreas rurales y urbanas.

CUADRO 2. DESIGUALDAD ENTRE ÁREAS RURALES Y URBANAS, ASÍ COMO ENTRE HOGARES URBANOS CON DIFERENTES NIVELES DE PRECARIEDAD HABITACIONAL URBANO EN DESNUTRICIÓN INFANTIL, CUIDADOS PRENATALES, MATERNIDAD TEMPRANA, INASISTENCIA ESCOLAR Y ACTITUD DE ACEPTACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010-2014)

	TOTAL	ÁREA			PRECARIEDAD HABIT. URBANA			
		RURAL	URBANA	BRECHA RURAL/URBANA	SIN DÉFICIT	DÉFICIT LEVE	DÉFICIT GRAVE	BRECHA INTRAURBANA
Desnutrición infantil (0 a 4 años)								
Colombia	14.2	18.1	12.6	1.43	9.2	13.4	19.0	2.08
El Salvador	15.9	18.7	13.9	1.34	8.9	11.4	20.2	2.27
Honduras	23.8	30.8	15.4	2.00	8.3	11.5	19.9	2.39
Perú	18.5	32.5	11.1	2.94	5.3	6.3	14.4	2.73
Falta de cuidados prenatales (mujeres 15 a 24 años)								
Perú	5.2	8.1	3.7	2.20	1.5	3.0	5.0	3.30
Rep. Dominicana	4.3	4.8	4.1	1.19	3.2	4.2	5.1	1.60
Uruguay	4.9	21.9	4.1	5.30	2.8	6.0	2.9	1.06
Panamá	12.5	21.2	7.1	3.00	3.9	3.6	16.0	4.07
Colombia	9.7	16.8	7.2	2.34	3.9	8.1	14.2	3.66
Honduras	10.9	13.3	8.1	1.64	3.9	6.9	10.6	2.70
El Salvador	9.8	12.0	8.2	1.47	3.7	8.4	11.9	3.17
Costa Rica	9.7	10.4	9.1	1.14	4.4	16.3	25.0	5.72
Total ocho países	8.0	12.4	6.0	2.08	3.4	6.4	9.2	2.74
Maternidad temprana (mujeres 15 a 19 años)								
	TOTAL	ÁREA			PRECARIEDAD HABIT. URBANA			
		RURAL	URBANA	BRECHA RURAL/URBANA	SIN DÉFICIT	DÉFICIT LEVE	DÉFICIT GRAVE	BRECHA INTRAURBANA

Uruguay	8.1	12.5	7.7	1.61	5.4	16.3	12.1	2.24
Perú	13.2	21.5	10.2	2.11	3.5	10.4	16.2	4.65
Panamá	16.2	26.3	10.9	2.41	11.3	5.9	13.4	1.19
Costa Rica	16.9	24.4	11.5	2.13	7.8	15.3	40.3	5.16
Colombia	19.5	26.7	17.3	1.54	11.3	23.8	33.4	2.95
El Salvador	19.2	21.4	17.7	1.21	11.4	21.6	23.1	2.02
Honduras	24.0	29.3	19.2	1.53	11.2	17.1	25.6	2.28
Rep. Dominicana	21.3	24.4	20.3	1.20	12.9	22.7	32.6	2.52
Total ocho países	17.9	24.9	15.2	1.64	9.4	19.3	24.2	2.57
No asistencia escolar (14-17 años)								
Rep. Dominicana	9.1	10.5	8.6	1.21	5.7	9.7	12.7	2.24
Panamá	15.7	24.0	10.9	2.19	6.3	20.0	17.0	2.71
Costa Rica	18.8	27.2	11.5	2.35	11.1	14.0	16.6	1.49
Uruguay	13.3	12.3	13.4	0.92	11.7	16.9	24.3	2.07
Colombia	18.8	27.0	15.8	1.71	12.0	18.9	27.6	2.31
El Salvador	24.1	32.2	18.2	1.77	9.7	21.4	27.7	2.85
Perú	22.0	23.5	21.2	1.11	17.0	20.9	25.0	1.47
Honduras	54.3	67.7	38.9	1.74	24.4	32.4	51.5	2.11
Total ocho países	21.9	30.8	17.6	1.74	12.5	19.2	27.4	2.19
Actitud de aceptación de la violencia de género (mujeres 15 a 19 años)								
Colombia	3.2	5.5	2.5	2.22	2.1	2.7	3.7	1.73
Costa Rica	2.6	4.7	1.0	4.81	0.7	1.3	2.1	2.90
El Salvador	9.7	13.3	7.3	1.82	4.9	9.1	9.2	1.86
Honduras	17.3	23.1	12.0	1.92	8.1	10.6	15.7	1.94
Panamá	8.7	11.5	7.3	1.58	7.6	7.5	6.3	0.83
Perú	5.8	8.5	4.8	1.77	5.2	4.2	4.1	0.78
Rep. Dominicana	3.3	4.7	2.9	1.62	1.9	3.4	4.3	2.20
Uruguay	3.3	0.0	3.6	0.00	4.5	0.3	4.4	0.97
Total ocho países	5.6	9.4	4.1	2.33	3.3	3.9	5.7	1.75

FUENTE: elaboración propia con base en MICS y DHS.

En las áreas urbanas de cuatro países con información, la incidencia de desnutrición infantil (niñas/os de 0 a 59 meses, en cuya relación entre talla y edad, peso y talla o peso y edad se encuentra más de dos desvíos estándar por debajo de los parámetros de la OMS) oscila en torno a 10-15%. En todos los casos, la desnutrición infantil en áreas urbana es menor que en la población rural, aunque la brecha intraurbana (la diferencia relativa entre los porcentajes de privación registrados entre NNA de hogares con precariedad grave y entre NNA de hogares sin

precariedad) se revela de mayor cuantía relativa que la rural-urbana: sólo en Perú, la brecha rural-urbana es mayor que la intraurbana, mientras que lo contrario se verifica en Colombia y El Salvador.

Para el T8P, la falta de cuidados prenatales adecuados (falta de atención por personal capacitado o menos cuatro visitas durante el embarazo) llega a 6% entre mujeres urbanas de 15 a 24 años que dieron a luz en los dos años anteriores. En las áreas rurales, la incidencia de este problema duplica a las áreas urbanas, pero dentro de éstas la incidencia alcanza un valor casi tres veces superior en los hogares con alta precariedad habitacional que en los hogares sin precariedad. Si bien se registran incidencias e inequidades de diferente magnitud, con excepción de Uruguay, la desigualdad intraurbana es mayor que la desigualdad rural-urbana.

En el conjunto de los países, una de cada cuatro de las adolescentes de 15 a 19 años de áreas urbanas que viven en condiciones habitacionales con alta precariedad urbana ha sido madre o estaba embarazada. No obstante, la maternidad temprana es dos veces y media mayor entre las adolescentes que residen en hogares urbanos con alta precariedad que entre quienes habitan hogares sin precariedad habitacional (24.2 y 9.4%, respectivamente), lo que implica una desigualdad relativa sustancialmente superior a la rural-urbana (24.9% y 15.2%). Con excepción de Panamá, en todos los países (especialmente en Perú y Costa Rica) se registran mayores brechas intraurbanas que entre las áreas rurales y urbanas.

En el T8P, casi tres de cada diez adolescentes de entre 14 a 17 años que viven en hogares urbanos con alta precariedad habitacional no asisten a la escuela (a cualquier nivel o modalidad de la educación formal), es decir, más del doble que lo observado en los hogares sin precariedad habitacional (27.2 y 12.5%, respectivamente). Nuevamente, la desigualdad intraurbana que se vincula con lo habitacional revela una mayor diferencia entre zonas rurales y urbanas. Mientras que en algunos países la inasistencia escolar entre NNA de hogares urbanos con

precariedad grave es mayor que en las áreas rurales (República Dominicana, Uruguay), en otros, como Panamá o El Salvador, se verifica la situación opuesta.

La actitud de aceptación de la violencia de género (estar de acuerdo en que la violencia por parte del esposo es aceptable ante una o más de las siguientes situaciones: salir sin avisarle, descuidar a los niños, discutir con ellos, rehusarse a tener relaciones sexuales o quemar la comida) entre las adolescentes mujeres de 15 a 19 años muestra un panorama heterogéneo. El promedio del T8P marca una leve diferencia entre las adolescentes de hogares con precariedad habitacional grave (5.7%) y las adolescentes de hogares sin precariedad (3.3%), aunque en este caso es mayor la brecha rural-urbana (sólo en República Dominicana es más intensa la brecha intraurbana), ya que en las zonas rurales la proporción de adolescentes que justifican la violencia doméstica más que duplica lo registrado en las áreas urbanas (9.4 y 4.1%, respectivamente).

COMENTARIOS FINALES

Por primera vez, los ODS incluyen de manera explícita, como meta, la reducción de la pobreza multidimensional infantil y de la desigualdad social, étnica y de género; también, demuestran la relevancia que tiene el alcanzar estos objetivos en las áreas urbanas en el nivel global y especialmente en ALC, una de las regiones más urbanizadas del planeta y, a la vez, la que presenta los mayores niveles de desigualdad. Asimismo, el ODS 10 se refiere en específico a la necesidad de reducir la desigualdad social y económica. El desafío de un desarrollo urbano sustentable es central para alcanzar la mayor parte de los ODS. Este desafío expresa, con la mayor intensidad, la tensión entre la expansión urbana y la desigualdad, por lo tanto requiere de una aproximación indudablemente transdisciplinaria. Los resultados de este estudio, que se centra en el impacto de la

precariedad habitacional en la infancia urbana de un conjunto amplio de países de la región, pretenden aportar una serie de elementos para nutrir este debate y desafío.

En primer lugar, la preeminencia de “lo urbano” en la región no debe procurar la uniformidad, al partir de que ni siquiera existe una definición conceptual o empírica común a todos los países para clasificar a la población urbana. No sólo existen cuantiosas diferencias con relación al peso de la población urbana en cada país, sino también a su composición (cuánto representa el área metropolitana, cómo se distribuye el “resto urbano” en ciudades grandes, medianas y pequeñas y pueblos, etc.) y a su evolución, tanto relativa como absoluta. Además, en estos contextos urbanos entran en juego diferentes formas (o condiciones) de habitar el espacio, que no se circunscriben sólo a esto, sino que se relacionan de manera significativa con el acceso y cumplimiento de otros derechos básicos ligados con el bienestar infantil y adolescente.

En este capítulo, se planteó una definición de precariedad habitacional urbana que, al recuperar las experiencias diversas, incluye indicadores relativos a la calidad de los materiales, el hacinamiento, el agua y el saneamiento, así como a la energía, en el que también se distinguieron, en todos los casos, umbrales de privación moderados y severos. En el agregado de ocho países de la región que se consideraron en este estudio (con encuestas MICS y DHS relevadas entre 2010 y 2014), donde residen casi 120 millones de habitantes (tres cuartas partes en zonas urbanas), se encontró que tres de cada diez NNA urbanas/os residen en hogares con precariedad habitacional grave (al menos uno de los indicadores con privación severa o al menos dos con privación moderada) y dos de cada diez lo hacen en hogares con privación leve en sus condiciones habitacionales (un indicador con privación moderada), lo que implica que la mitad de la infancia y la adolescencia de áreas urbanas habita hogares con algún tipo de déficit habitacional.

Entre estos ocho países, en Uruguay y Costa Rica la proporción de NNA urbanas/os en condiciones de precariedad habi-

tacional grave no supera 10%, en tanto que Colombia, Panamá y República Dominicana conforman un segundo grupo con valores en torno a 20-30%, a la vez que El Salvador, Perú y Honduras revelan las situaciones más críticas, con valores en torno o superiores a 40%. Cabe señalar que la interesante diversidad de este conjunto de países, tanto en lo que hace a los diferentes niveles de precariedad habitacional como a las distintas implicancias de lo urbano, habilita a interpretar las principales tendencias halladas en este trabajo como comunes a la región, aunque lógicamente sin pretender con ello la representatividad estadística para el conjunto de países que la integran.

Las diferencias en las condiciones habitacionales exceden la distancia en el acceso al derecho básico a una vivienda digna entre los diversos grupos de NNA y se proyectan (en relaciones, según el caso, de causalidad, “círculo vicioso” y, en ocasiones, simple asociación) hacia otras esferas o dimensiones vitales para el desarrollo pleno de infantes y adolescentes. Esto se verifica en temas tan variados como la desnutrición infantil, la falta de cuidados prenatales adecuados, la maternidad temprana y la inasistencia escolar en la adolescencia, donde la privación entre las/os NNA de hogares con precariedad habitacional grave (con diferencias lógicas de intensidad, pero sin excepciones a la tendencia entre los países) se revela sustancialmente más elevada que la registrada entre las/os NNA de hogares sin precariedad habitacional.

Para contextualizar la cuantía de estas diferencias, vale señalar que la desigualdad en el impacto de esas privaciones entre la infancia urbana que habita hogares con precariedad habitacional grave y la que lo hace en hogares sin precariedad muestra una intensidad marcadamente superior que la clásica desigualdad rural-urbana, como varios investigadores de todo el mundo se han encargado de llamar la atención en los últimos años. Nuevamente, se trata de una tendencia presente, con apenas contadas excepciones, en todos los países considerados en este trabajo, amén del peso y composición de su población urbana y de los niveles de precariedad habitacional que ésta

enfrenta. La vulneración de derechos de la infancia en las áreas rurales sigue siendo dramática y, en muchos de los casos, mayor que en la infancia que habita hogares urbanos con precariedad habitacional grave.

Este trabajo procura constituir un aporte al debate, al identificar y resaltar las desigualdades que afectan a las/os NNA de la región en relación con las características de las viviendas en las que habitan, con el fin de incluirlas en el contexto de las actuales conversaciones y advertir la necesidad de crear mecanismos de monitoreo que apoyen el diseño e implementación de políticas urbanas y para la infancia, al aprovechar un contexto favorable de acuerdos internacionales signado por la amplia intersección entre los ODS, las prioridades para la infancia y la adolescencia, así como la nueva agenda urbana.

REFERENCIAS

- Bartlett, Sheridan, 2008, *El cambio climático y los niños urbanos: impacto e implicaciones de la adaptación en los países de ingreso medios y bajos*, Londres, Instituto Internacional para el Desarrollo y Ambiente.
- Bartlett, Sheridan, Diana Mitlin y David Satterthwaite, 2013, *Addressing Inequalities: The Heart of the Post-2015 Development Agenda and the Future We Want for All*, Nueva York, Global Thematic Consultation.
- Born, Diego, Victoria Colamarco, Enrique Delamonica y Alberto Minujin, 2015, “Desigualdad en el bienestar infantil en las ciudades de América Latina”, en J. Carpio y A. Minujín (comps.), *Ciudades divididas. Infancia e inequidad urbana*, Buenos Aires, UNTREF, pp. 35-68.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), 2005, “Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos”, *Boletín Demográfico*, núm. 76, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, *Panorama Social de América Latina 2013*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-Unicef, 2010, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe, Guía para estimar la pobreza infantil*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Cimadamore, Alberto D., Fungisai P. Gwanzura Ottemöller, Gro Therese Lie y Maurice B. Mittelmark, 2016, "Development and sustainability science: transdisciplinary knowledge for positive social change", en M. B. Mittelmark, G. T. Lie y G. Ottemöller (eds.), *Development and Sustainability: The Challenge of Social Change*, Londres, Zed Books.
- Dirven, Martin, Rafael Echeverri, Cristina Sabalain, Adrián Rodríguez, David Candia, Carolina Peña y Sergio Faiguenbaum, 2011, "Hacia una nueva definición de 'rural' con fines estadísticos en América Latina", Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CEPAL.
- Glaeser, Edward L., 2011, *Triumph of the City*, Nueva York, Penguin Press.
- Gordon, David, Shailen Nandy, Christina Pantazis, Simon Pemberton y Peter Townsend, 2003, *Child poverty in the developing world*, Bristol, The Policy Press.
- Heckman, James J., Jora Stixrud y Sergio Urzua, 2006, "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior", *Journal of Labor Economics*, vol. 24, núm. 3, pp. 411-482.
- Juan, Ellis, Horacio Terraza, Martin Soulier, Bernardo Deregibus, Ignacio Ramírez, Alejandra Schwint y Guido Moscoso, 2016, *Voces emergentes: percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Matthews, Zoë, Amos Channon, Sarah Neal, David Osrin, Nyovani Madise y William Stones, 2010, "Examining the 'Urban Advantage' in Maternal Health Care in Developing Countries", *PLOS Medicine*, vol. 7, núm. 9.
- Minujín, Alberto y Mildred Ferrer, 2016, "Assessing Sustainable Development Goals from the Standpoint of Equity for Children", *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, núm. 2, pp. 9-25.
- ONU-Habitat, 2014, *Construcción de ciudades más equitativas*, Nairobi, ONU-Habitat.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 2006, *Cantidad sin calidad: un informe del progreso educativo en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL.
- Rawls, John, 1971, *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Satterthwaite, David y Sheridan Bartlett (comps.), 2002, "Poverty and exclusion among urban children", *Innocenti Digest núm. 10*, Florencia, Unicef Innocenti Research Center.

- Save the Children, 2015, *The Lottery of Birth*, Londres, Save the Children UK.
- UN-Habitat, 2005, *Urban Indicators Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 revision*, Nairobi, UN-Habitat.
- , 2014, *State of Latin American and Caribbean Cities: Towards a New Urban Transition*, Río de Janeiro, UN-Habitat.
- Universidad Javeriana de Cali, Equidad Para la Infancia y Fundación Corona, 2015, *Informe primera infancia cómo vamos. Identificando desigualdades para impulsar la equidad de la infancia colombiana*, Cali, Universidad Javeriana de Cali.
- UN-POP, 2014, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, Nueva York, UN-POP.

PARTE IV: EMPLEO DE BUENA CALIDAD
Y PROTECCIÓN SOCIAL



9. CUANDO EL TRABAJO NO ALCANZA. EL TRABAJO, LA CALIDAD DEL TRABAJO Y SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LAS PRIVACIONES AL BIENESTAR EN ARGENTINA

JORGE PAZ

INTRODUCCIÓN

El empleo es uno de los canales que conduce a menores niveles de pobreza (o mayores niveles de bienestar), cualquiera que sea la forma de medirla. Esto es así porque en casi todos los países del mundo los ingresos del trabajo contribuyen proporcionalmente más que los provenientes de otras fuentes a los ingresos familiares. Además, el trabajo permite contar con una serie de elementos no menos importantes para el bienestar: implica afiliación social, al generar contacto con pares, y asegura contra eventos aleatorios como la enfermedad, el desempleo y la muerte (Castel, 1995); también facilita el acceso al crédito, a los servicios de salud, de esparcimiento, al deporte y el ocio. Como lo señalan Martel y Dupuis (2006), el trabajo ocupa el pensamiento de las personas, ordena la asignación diaria del tiempo, proporciona acceso a los bienes que permiten satisfacer necesidades, contribuye a la identidad social y, en ciertos casos, influye en decisiones fundamentales para la vida, como la formación de una familia. Para una gran parte de la población, el trabajo –o la falta de éste– representa la conexión, y la calidad de esa conexión, con el mundo exterior.

El tener o no tener trabajo determina la posición de una persona en la sociedad. Por esta razón, el trabajo y sus características son frecuentes indicadores para evaluar el bienestar (*o la falta de*) en la sociedad. En efecto, uno de los indicadores de desarrollo sostenible utilizado por Eurostat es el porcentaje de población que reside en “hogares sin trabajo”, es decir, aquéllos en los que todos sus miembros se encuentran en situación

de desempleo o de inactividad. Corluy y Vandenbroucke (2017) analizan las razones que ayudan a entender por qué en Europa, especialmente después de la crisis global, aumentó la proporción de hogares sin empleo, lo que fue concomitante a una expansión en la proporción de hogares con muchos trabajadores.

Lo anterior conduce a asociar las carencias materiales a la falta de trabajo o a conectar la reducción de la pobreza con el aumento en los niveles de empleo que acompañan al crecimiento económico de los países (Easterly, 2001). Sin embargo, hay investigaciones que sostienen que no todo crecimiento económico implica desarrollo sostenible (Ranis y Stewart, 2002) ni que todo el empleo generado por el crecimiento es empleo de buena calidad. Esto último permite entender por qué el trabajo, si bien es una pieza clave en el combate a la pobreza, está lejos de ser una condición necesaria tanto para el logro de niveles de bienestar determinados como para la protección de ciertas situaciones, poco deseables desde la perspectiva del bienestar.

En este documento se evalúa empíricamente la siguiente pregunta: ¿qué impacto tiene la cantidad y la calidad del trabajo que movilizan los hogares sobre su nivel de bienestar? Para ello, se usa el concepto de “trabajo decente” y una idea de bienestar un poco más amplia que la centrada en el consumo o en el ingreso de los hogares. Los argumentos previos sugieren que un empleo reduce las probabilidades no sólo de ser pobre en el sentido tradicional (ingresos), sino también de estar desafiado o excluido de los niveles de bienestar socialmente aceptables. Este tipo de “trabajo” es el denominado en la literatura “trabajo decente” (Chernyshev *et al.*, 2003; Ghai, 2003): aquel que se realiza respetando los principios y derechos laborales fundamentales, que es retribuido con un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género, o de cualquier otro tipo, y que cuenta con protección social.¹

El objetivo principal de este documento es entrelazar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) 1 (fin de la pobreza

¹ El concepto original de “trabajo decente” puede consultarse en ILO (1999).

en todas sus formas), 8 (trabajo decente) y 10 (reducción de las desigualdades), e identificar de manera empírica la potencialidad del trabajo decente (ODS 8) en Argentina con el fin de erradicar todas las formas de pobreza y el hambre (ODS 1), así como la desigualdad económica (ODS 10). Para ello, se utilizarán datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y se estimará el efecto neto del trabajo en general y del trabajo decente en particular, tanto acerca del nivel como la distribución del bienestar en los hogares de Argentina, con el propósito de establecer un vínculo entre las tasas de empleo individual, las tasas de empleo de los hogares y el bienestar. En el trabajo se avanza en una definición de bienestar que está implícita en la formulación del ODS 1: aquel que combina elementos tales como el ingreso, la educación, la vivienda, el saneamiento, la protección social, los recursos económicos básicos y la resiliencia.²

El capítulo se organizó de la siguiente manera: en el próximo apartado se describen los datos usados y la estrategia metodológica seguida en el estudio. En el tercer apartado se analiza descriptivamente las principales variables y sus relaciones. En el cuarto apartado se presenta y analiza los resultados de las estimaciones, que comienza con los efectos del trabajo y del trabajo decente sobre los indicadores de bienestar y su distribución. En el quinto apartado se enumeran las principales conclusiones y se plantean algunos pasos a seguir. El documento presenta un apéndice con los cuadros que contienen los resultados que proporcionan soporte empírico a las conclusiones obtenidas.

ESTRATEGIA EMPÍRICA

Para realizar el ejercicio propuesto, conectar los ODS 1, 8 y 10, se usaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

² Los ODS entraron en vigor en todos los países que se adhirieron a la Agenda 2030 el 1° de enero de 2016.

que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la colaboración de las direcciones de estadística de las provincias en las ciudades demográficamente más importantes del país. Se utilizó la información del cuarto trimestre de 2016, por tratarse del año en que entraron en vigor los ODS, con lo cual, desde una perspectiva descriptiva, se puede considerar que este trabajo proporciona una línea de base de la situación nacional, con la mirada puesta en la Agenda 2030.

Las variables por explicar

El primer paso estratégico fue dar contenido empírico a las diversas formas en que se manifiestan las privaciones que conducen a la pobreza y que están consideradas en el ODS 1: “erradicación de la pobreza en todas sus formas”. A continuación, el ejercicio consistió en reflejar las desigualdades de bienestar previstas en el ODS 10 y conectar ambas a la idea de trabajo decente (ODS 8).

Este estudio se propone construir un indicador micro de la situación de bienestar o, mejor dicho, de las privaciones de bienestar; esto es, un indicador cuya unidad de análisis sean las personas y las familias, lo que conlleva a que la captación empírica de las formas de privación dependa de la disponibilidad de datos en la fuente seleccionada. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la EPH no es una encuesta de condiciones de vida y que, a pesar de que su objetivo principal consiste en conocer las características socioeconómicas de la población, tiene su foco en el mercado de trabajo. Pero también es necesario admitir que esta limitación, que aparece en el momento de capturar las dimensiones relevantes de las privaciones, se transforma en una gran ventaja para obtener información acerca de la calidad del empleo y ensayar una definición empírica de “trabajo decente” u ODS 8.

Así, las alternativas son las siguientes: pensar el problema en términos de logros en el bienestar (en qué medida el trabajo contribuye al bienestar de la población) o pensarlo en términos

de privaciones (en qué medida el no tener trabajo o tener un trabajo de calidad insuficiente conduce a privaciones materiales). En el cuadro 1 se presenta una propuesta para la construcción de una medida micro del ODS 1, con el énfasis puesto en las privaciones más que en los logros.

CUADRO 1. METAS E INDICADORES DEL ODS 1

	META	INDICADOR
1	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	Proporción de hogares y personas que viven por debajo del umbral de la pobreza
2	Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación de privaciones múltiples según las definiciones nacionales	2.1 Asistencia y retraso escolar (población 0-17) 2.2 Proporción de personas que residen en hogares sin acceso al agua ni al saneamiento básico 2.3 Proporción de personas que residen en viviendas inadecuadas 2.4 Proporción de personas que residen en viviendas con calidad del material deficitario
3	Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables	3.1 Proporción de las/os niños y adolescentes hasta 18 años no cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional 3.2 Proporción de adultos mayores no cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional
4	Garantizar el acceso a recursos y servicios básicos: propiedad, herencia, RRNN, nuevas tecnologías y servicios financieros	4.1 Proporción de personas que viven en viviendas o en terrenos que no son de su propiedad 4.2 Proporción de personas mayores de 10 años que carecen de acceso a la información
5	Fomentar la resiliencia de los pobres y vulnerables y reducir su exposición a fenómenos externos: clima y desastres económicos y sociales	Proporción de personas que viven en viviendas localizadas en zonas inundables

De esta manera se pretende poner el ODS 1 en prospectiva, al destacar el camino que se debe recorrer en lo sucesivo. Si el foco se hubiera puesto en los logros de bienestar, la alternativa era la construcción de un índice de progreso que dé cuenta más bien de los logros alcanzados que de las privaciones que constituyen la falta de bienestar. Esta diferencia está muy bien marcada si se comparan los índices más conocidos para medir el bienestar mundial, como el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH).

Una vez identificadas y clasificadas las unidades de análisis según los indicadores propuestos en el cuadro 1, se puede calcular el índice de privación correspondiente al ODS 1. Ésta es la variable dependiente del presente ejercicio.

Las variables explicativas

Las variables explicativas principales (VEP) son, por un lado, la cantidad de ocupados *per capita* por hogar y, por otro, la cantidad de ocupados corregidos por calidad del empleo (también en términos *per capita* o por integrante del hogar). Acerca de la primera no hay demasiado que decir, pues está claro que se trata de la tradicional tasa de empleo, pero computada no por individuo sino por hogar, y que sigue la idea de la European Union Labour Force Survey (EU-LFS) de calcular indicadores del mercado laboral por hogares.³ La cantidad de ocupados corregidos, debido a la calidad del empleo por miembro del hogar, requiere explicación. Para obtener este indicador primero fue necesario realizar la corrección por calidad del empleo. La literatura internacional acerca de este tema no es demasiado extensa y está fuertemente vinculada con el tema de la percepción de los trabajadores respecto al trabajo que realizan, o lo

³ El indicador de la EU-LFS es el número de personas que viven en hogares donde no hay ningún ocupado. Se suele excluir del cálculo a la población de adultos mayores, a los hogares de estudiantes entre 18 y 24 años, y a los hogares en los cuales no hay personas en edad de trabajar (Watson *et al.*, 2015).

que algunos autores llaman “calidad de la vida laboral”.⁴ En suma, para definir la calidad del empleo se pueden usar características objetivas del puesto o la percepción de los individuos (Muñoz de Bustillo y Fernández, 2005).⁵ En este trabajo se pretende aproximar la calidad del empleo por medio del uso de características objetivas del puesto, con mayor precisión, aquellas que pueden ser medidas con las preguntas de la EPH.⁶ Por lo tanto, este estudio se aproxima a lo que desarrollan ampliamente Born y Sacco (2017) con la misma fuente de datos usada aquí (la EPH), pero para un periodo más extenso.⁷

Las dos VEP son expresadas en términos *per capita*. El sentido de hacerlo tiene que ver con la variable dependiente. En la construcción del índice que resume el ODS 1 (IPODS1) concurren dos unidades de análisis: individuo y hogar. Los indicadores individuales recorren parte del ciclo de vida, como la niñez y la vejez, por lo tanto, la probabilidad de un hogar de ser identificado como privado en estas variables se relaciona con la cantidad de personas de estos grupos en el hogar. Una manera de controlar ese efecto es estimar la cantidad de personas ocupadas por integrante de los hogares.

Para obtener el indicador que da cuenta de la calidad del trabajo movilizado por los hogares, se consideraron las siguientes variables/dimensiones: categoría de la ocupación, cualificación requerida por el puesto de trabajo, intensidad de la jornada laboral semanal, beneficios percibidos (legales y sociales), formalidad del puesto y estabilidad. Mediante la combinación de estos elementos se obtuvo el índice de empleo corregido por calidad (IECC). Los valores asignados se resumen en el cuadro 2.

⁴ Martel y Dupuis (2006) o Rovira *et al.* (2012), por ejemplo.

⁵ Estos autores muestran que ambas dimensiones de la calidad del empleo no están sincronizadas de manera perfecta y tratan de explicar las razones de esas asincronías.

⁶ Se advierte que en esta investigación no se indaga en profundidad las características del puesto, cosa que sí hacen otro tipo de estudios, como los ligados con las “condiciones de trabajo” (p. ej., Neffa, 2017, en Argentina).

⁷ Se aclara el periodo, ya que la armonización de la base de datos para trabajar un lapso extenso es un tema no menor en Argentina.

CUADRO 2. OPERACIONALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE TRABAJO

CATEGORÍA DEL TRABAJO	PUNTAJE
1. Propietarios de empresas	1
2. Independientes	
2.1. Profesional	1
2.2. Técnico	0.75
2.3. Operativa	0.5
2.4. Ninguna	0.25
3. Asalariados	
3.1. JN, formal y estable	1
3.2. Cumple 2	0.75
3.3. Cumple 1	0.5
3.4. No cumple ninguno	0.25

Si bien las ponderaciones son arbitrarias desde una perspectiva cuantitativa, respetan el criterio de ordinalidad: tener un trabajo es mejor que no tenerlo (por eso, el puntaje más bajo de cada categoría no es cero) y tener un trabajo menos estable, *ceteris paribus*, es peor que tener un trabajo estable. Al seguir este principio, los puestos pueden ordenarse. En este sentido, el IECC es similar al que desarrollaron Born y Sacco (2017), aunque la desagregación que realizan estos autores es más detallada que la presente.

Se utilizará la cantidad de empleo por hogar y el empleo corregido por calidad sin las VEP, aunque en la construcción de perfiles y en los modelos multivariados se usan otras variables, llamadas aquí de “control”, que son edad, educación y género de la persona de referencia del hogar (jefa o jefe), número de miembros, número de niños y adultos mayores, tipo de hogar y región de residencia.

Un resumen del significado de cada una de las variables y el valor promedio en la muestra analizada pueden consultarse en el cuadro A.1 del anexo.

Análisis condicional

Una vez que se obtuvieron los indicadores, se estimaron modelos multivariados con el fin de evaluar el efecto de la cantidad y de la calidad de los empleos en el bienestar de los hogares de Argentina. La forma general de dichos modelos es la siguiente:

$$P_i = \beta_0 + \beta_1 J_i + \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k \beta_{ij} X_j + u_i.$$

Donde P_i simboliza el indicador de privación del bienestar (ods 1) del hogar i , J_i el tipo de empleo (cantidad, “can”, por un lado y calidad, “cal”, por otro), X las variables de control, los β_j los parámetros a estimar y u_i el término de error correspondiente.

Hipótesis

Más que la capacidad explicativa del modelo, interesa más la significatividad de los parámetros, su signo y su valor absoluto. En todos los casos, se espera que:

- a] $\beta_{1can}, \beta_{1cal} < 0$: La mayor cantidad de trabajo por hogar implique menores probabilidades del hogar de estar en la pobreza.
- b] $|\beta_{1can}| < |\beta_{1cal}|$: La calidad de trabajo movilizadora por el hogar tenga una efectividad mayor que la cantidad de trabajo para reducir las probabilidades de estar en la pobreza.

El rechazo la hipótesis nula $\beta_{1can}, \beta_{1cal} = 0$ y la observancia de a] y b] serán razones de peso para sostener que el trabajo es un medio importante para reducir las probabilidades de estar en la pobreza y que el trabajo de buena calidad es un medio más eficaz que el trabajo en un sentido lato.

LOS ODS 1 Y 10 EN ARGENTINA

Las privaciones contenidas en el ODS 1

El cuadro 3 proporciona un resumen de la situación de Argentina hacia finales de 2016. En este cuadro se muestra el promedio (proporción) de personas que están privadas en la variable considerada por las metas del ODS 1 y el índice sintético, que adopta como punto de corte dos metas para evitar el azar.

CUADRO 3. RESUMEN DE LA SITUACIÓN
DEL ODS 1 EN ARGENTINA (2016)

META	PERSONAS	HOGARES
1. Ingresos insuficientes	0.301	0.212
2. No monetarios	0.253	0.267
3. Protección social	0.059	0.119
4. Recursos económicos	0.306	0.439
5. Resiliencia	0.133	0.111
Indicador sintético IPODS1	0.307	0.308

Nota: IPODS1 significa índice de privación en el ODS 1. Se considera privada a una persona que está privada en al menos dos indicadores de los cinco que se construyeron para captar la meta.

Así, se constata que 30% de la población tiene privaciones en al menos dos aspectos que conforman el ODS 1. También resalta que las metas con una proporción mayor de personas con privaciones son la 1 y la 4, las que toman en cuenta ingresos y otros recursos económicos, como propiedad de activos y acceso a las nuevas tecnologías.⁸ Es muy probable que el bajo nivel de privaciones (o alto nivel de logros) en la meta 3 de protección social haya sido impactado por la implementación

⁸ Se siguió el criterio empleado en algunas investigaciones respecto a pobreza multidimensional en el sentido de considerar dos (y no una) dimensiones como un segundo umbral (Gordon *et al.*, 2003, por ejemplo). El argumento es la posible ocurrencia de azar ante una privación.

y puesta en marcha de dos políticas públicas fundamentales: el Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y la Reforma Previsional. Debido a que el índice se construye con la proporción de niñas/os y adolescentes y adultas/os mayores sin protección, es factible que su valor se haya visto afectado con estas políticas que se pusieron en marcha hacia finales del primer decenio del siglo XXI.

La información a nivel de hogares no difiere al de las personas, al menos en las consideraciones de tipo cualitativas. Debe tenerse en cuenta que, dejando de lado las privaciones que afectan a todos los miembros del hogar, el procedimiento de identificación opera de manera inversa al tradicional. La presencia de una persona privada convierte a un hogar en privado.

Desigualdad de bienestar

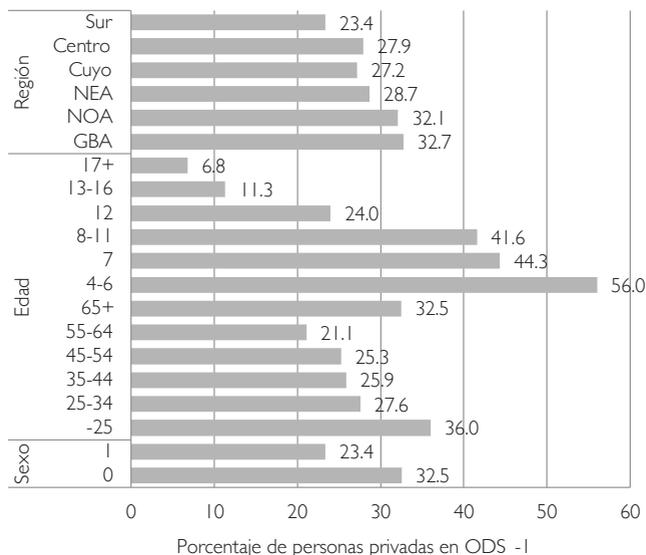
Una manera de observar la desigualdad es estimar brechas por grupos sociodemográficos específicos; para hacerlo, se trabajó con las características de la persona de referencia del hogar y con la localización geográfica de la residencia. De la persona de referencia se tomaron el sexo, la edad y el nivel educativo. Todas estas variables también se usaron como controles en los modelos multivariados.

Del ejercicio realizado resultó la gráfica 1. Si bien los perfiles son muchos y diversos, aquí solo se seleccionaron unas cuantas variables que muestran desigualdad en la distribución de las privaciones.

Cabe destacar, por ejemplo, la probabilidad de privación de una persona que reside en un hogar cuya persona de referencia tiene estudios superiores completos (cerca de 7%) y compararla con aquella otra que reside en un hogar cuya persona de referencia tiene estudios primarios incompletos (56%). La diferencia es de 8 a 1. Se trata de ciudadanos que viven en el mismo país y que tienen idénticos derechos constitucionales. También es ostensible la brecha entre personas en hogares con

jefes hombres y en hogares con jefes mujeres. Este fenómeno es conocido como de feminización de la pobreza y es objeto de estudio de una serie de aportes en los estudios sobre pobreza.⁹

GRÁFICA 1. DESIGUALDAD DE PRIVACIONES
EN EL ODS 1, SEGÚN GRUPOS. ARGENTINA (2016)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

EL TRABAJO Y EL TRABAJO CORREGIDO POR CALIDAD

El resumen de la situación de Argentina en términos de empleo, según las definiciones establecidas, puede observarse en el cuadro 4, donde se muestran las tasas de empleo y la cantidad y calidad de ocupados *per capita*.

⁹ Véase, por ejemplo, Bradshaw *et al.* (2018) para un análisis de la situación en América Latina.

CUADRO 4. RESUMEN DE LA SITUACIÓN
DEL EMPLEO EN ARGENTINA (2016)

INDICADORES	VALOR	HOGARES
1. Empleo	0,419	1.290
2. Empleo de buena calidad	0,287	0,886
3. Empleo <i>per capita</i>	0,145	0,450
4. Empleo de buena calidad <i>per capita</i>	0,102	0,319

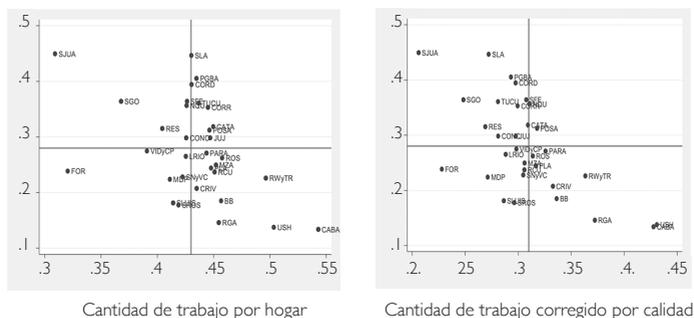
FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

La interpretación de estos indicadores es muy sencilla. Los dos primeros reportan que 42% de la población tiene una ocupación y que 29% tiene un trabajo de buena calidad, de acuerdo con los indicadores usados para definirlo. Por su parte, hay 1.3 ocupados por hogar en total y 0.9 ocupado con empleo de buena calidad por hogar. Si esos valores se ajustan por el tamaño del hogar, se obtienen los indicadores 3 y 4, idénticos a los anteriores que están expresados en función del tamaño del hogar.

En rigor, los dos últimos son los indicadores que interesan en este trabajo. Debido a que la mayoría son privaciones a titulares de derechos (a la educación, a la información, etc.), los hogares con más integrantes y con un número más alto de niñas/os y adultas/os mayores tendrán una probabilidad mayor de experimentar privaciones que otros hogares de diferente tamaño y composición. Para eliminar este efecto, es necesario que la VEP esté expresada en términos *per capita*.

En las siguientes gráficas se muestran las relaciones entre la cantidad de trabajo *per capita* promedio del hogar y la proporción media de privaciones por hogar (gráfica 2a), y la cantidad de trabajo *per capita* promedio del hogar corregida por calidad y la proporción media de privaciones por hogar (gráfica 2b).

GRÁFICA 2A Y 2B. RELACIONES ENTRE PRIVACIONES EN EL ODS 1 Y TRABAJO. ARGENTINA (2016)



Nota: PLA, Gran La Plata; BB, Bahía Blanca; ROS, Rosario; SFE, Santa Fe; PARA, Paraná; PSA, Posadas; RES, Resistencia; CRIV, Comodoro Rivadavia; MZA, Mendoza; corr, Corrientes; CORD, Córdoba; CONC, Concordia; FOR, Formosa; NQU, Neuquén; SGO, Santiago del Estero; JUJ, Jujuy; RGA, Río Gallego; CATA, Catamarca; SLA, Salta; LRIO, La Rioja; SLUIS, San Luis; USUH, Usuahia; CABA, Ciudad de Buenos Aires; PBA, Partidos del Gran Buenos Aires; MDP, Mar del Plata; RCU, Río Cuarto; SNYVC, San Nicolás y Villa Constitución; rwytr Rawson y Trelew; vidycp, Viedma y Carmes de Patagones.

FUENTE: Elaboración propia con base en EPH-INDEC.

La correlación sugerida por ambas gráficas se pone a prueba en este estudio: mayor cantidad de trabajo *per capita* en los hogares redunda en niveles de privación menores. Pero si se observan con cuidado, hay diferencias que parecen fundamentales. En la gráfica 2b se aprecia que no hay jurisdicciones en el cuadrante noroeste, mientras que en la gráfica 2a al menos hay seis ciudades que se ubican claramente allí. Dicho en otros términos, la combinación “mucho trabajo movilizado por los hogares-alto nivel de privaciones” se verifica si y sólo si se considera el trabajo sin corrección por calidad.

Otro análisis relevante es poner el foco en la dispersión más que en la correlación propiamente dicha. Se destaca que las familias de Santa Rosa tienen un nivel de privaciones mucho más bajo que el de Salta, con un nivel de trabajo similar. Al mirar la gráfica 2b, se constata que una misma cantidad de trabajo corregido por calidad en Río Cuarto es capaz de generar una tasa de privaciones sensiblemente más baja que la ciudad de Córdoba.

EFECTOS DEL TRABAJO SOBRE EL (O LA FALTA DE) BIENESTAR

Hasta aquí se evaluaron correlaciones entre las principales variables y todo parece sugerir la existencia de una relación inversa y estrecha entre la calidad de trabajo que venden las familias y las privaciones que experimentan los hogares. En esta sección se amplían las consideraciones anteriores al estimar los efectos netos de la cantidad y de la calidad del trabajo sobre el nivel de las privaciones del hogar, medidas a través del índice de privaciones contenidas en el ODS 1 (IPODS1). Esta parte del análisis es fundamental para obtener no sólo el efecto que queda luego de controlar otros factores que están correlacionados con el IPOD1 (educación, edad de los miembros del hogar, sexo del jefe, etc.), sino también para obtener un valor, aunque sea aproximado, de la intensidad del impacto que uno y otro generan en el nivel de las privaciones.

El nivel medio de privaciones

En el cuadro A2 se muestra el resultado de la evaluación de un primer efecto del trabajo de los hogares sobre el IPODS1. Los resultados generales de las variables de control no reflejan situaciones atípicas. Sí se aprecia con claridad la diferencia entre el efecto que produce la cantidad de trabajadores (columnas 2 y 3) que movilizan los hogares *versus* la cantidad corregida por calidad (columnas 4 y 5). Si se comparan las regresiones completas (columnas 3 y 5), puede verse que el efecto de la calidad del empleo sobre la probabilidad que experimenta un hogar, de que uno de sus miembros o todos experimenten una privación en algún componente del ODS 1, es 5.8 veces más alta que el efecto de la cantidad de trabajo. En suma, la evidencia va en la siguiente dirección: *a)* el trabajo es un medio eficaz para el logro del ODS 1 y *b)* el trabajo de buena calidad es un medio más eficaz para el logro del ODS 1.

EL EFECTO SOBRE CADA META

¿Qué se observa para cada una de las privaciones consideradas en las cinco metas que componen el ODS 1? Los resultados pueden verse en los cuadros A.3 (cantidad de trabajo) y A.4 (trabajo corregido por calidad). En términos muy generales, existen diferencias de impacto para cada meta, en las que se rechaza, en todos los casos menos uno (resiliencia), la ausencia de relación. El cuadro 5 resume los efectos marginales del trabajo y del trabajo de buena calidad sobre cada una de las metas.

CUADRO 5. EFECTOS MARGINALES DEL TRABAJO Y DEL TRABAJO DE BUENA CALIDAD SOBRE LAS PRIVACIONES EN EL ODS 1. HOGARES DE ARGENTINA (2016)

META	CANTIDAD	CALIDAD	PROMEDIO
1. Ingresos insuficientes	-0.322	-0.571	0.212
2. No monetarios	-0.066	-0.206	0.267
3. Protección social	0.222	0.139	0.119
4. Recursos económicos	-0.194	-0.399	0.439
5. Resiliencia	NS	NS	0.111

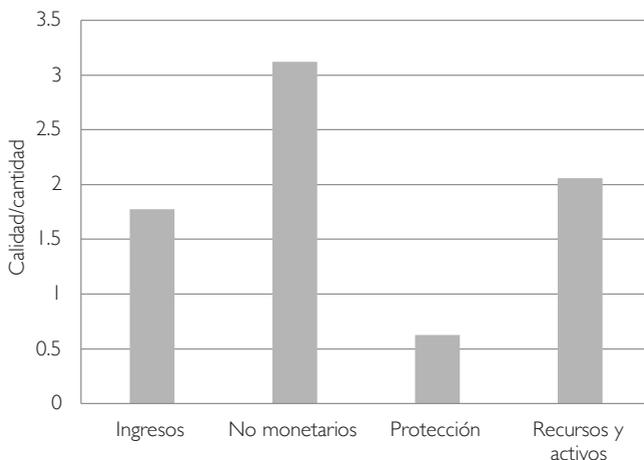
FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC y el cuadro 3.

Nota: NS: no significativamente distinto de cero.

Ciertamente, el impacto más fuerte del trabajo, tanto en cantidad como en calidad, se produce sobre las privaciones en ingresos. Si estuvieran actuando otras variables y contrabalanceando el efecto, sólo bastaría con el trabajo para erradicar la pobreza monetaria. No obstante, cabe acotar que el trabajo de buena calidad lo haría de manera más eficiente.

Llama la atención la magnitud de la primacía de la calidad sobre la cantidad en cada uno de los componentes del ODS 1. Si se comparan estos efectos, se obtiene la gráfica 3.

GRÁFICA 3. EFECTOS DIFERENCIALES DE LA CALIDAD/CANTIDAD SOBRE CADA META DEL ODS 1. ARGENTINA (2016)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

La calidad tiene más importancia relativa en la reducción de las privaciones no monetarias, a las que le siguen en orden de prelación los “recursos y accesos a las nuevas tecnologías”. En ambos casos, se trata de privaciones estructurales y en las que el trabajo de buena calidad tiene mucho para hacer en el proceso de combate contra esas privaciones.

Hay dos aspectos que requieren atención: *a*] la falta de significatividad tanto entre la cantidad como en la calidad del trabajo y la meta 5 del ODS, y *b*] el signo positivo que arrojan ambos con la meta 3 del ODS 1. Esto, al informar lo siguiente: el trabajo no ejerce influencia sobre la localización de la vivienda en zona ambientalmente peligrosa, en concreto zona inundable. Las políticas en estos casos tendrían que formular otros canales o conductos que permitan a la población aumentar su resiliencia ante eventos ambientales como el analizado aquí. En lo que hace a la meta 3, la interpretación posible es la siguiente: ante la ausencia de protección, algunas/os adultos mayores deciden correr con los adultos en edades centrales, o éstos deciden coresidir

con aquéllos. Esta explicación es consistente con los hallazgos de estudios que ubican este tipo de estrategias de protección de los miembros más vulnerables de sus familias extensas, así como con la función que cumple la familia extensa en contextos sociales adversos (Levy-Strauss, 1974; Puyana Villamizar, 2004).

CONCLUSIONES

En este capítulo se mostró que el empleo contribuye a reducir las privaciones consideradas en las metas del ods 1. También se precisaron los términos de esta relación: el empleo corregido por calidad tiene un efecto casi seis veces más fuerte sobre la probabilidad de privación que la simple cantidad de ocupados en un hogar.

La correlación entre el trabajo, por un lado, y el trabajo de buena calidad, por otro, con las privaciones, es diferente para las distintas metas que componen el ods 1. El trabajo de buena calidad siempre ejerce primacía sobre la cantidad de trabajo, pero su potencia es mucho más clara y nítida en las metas que aluden a las privaciones más estructurales, principalmente las denominadas aquí “no monetarias” (meta 2) y las que se relacionan con “propiedad de activos y acceso a las nuevas tecnologías” (meta 4).

Una política orientada a generar empleo (o el crecimiento económico) podría tener un impacto positivo en al menos tres de las cinco metas, cuyos logros se propone el ods 1: pobreza monetaria, privaciones no monetarias y recursos económicos básicos (que incluye el acceso a nuevas tecnologías).

Sin embargo, se advirtieron dos detalles de esa relación: *a*] la acción sería mucho más relevante en términos de logro generando empleo de buena calidad, y *b*] nada de esto permite alcanzar el ods 1 de manera completa. Tanto la cantidad de trabajo en los hogares como su calidad son condiciones necesarias (más la segunda que el primero), pero no suficientes para la consecución de la sostenibilidad.

ANEXO

CUADRO A.1. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES ANALIZADAS.
 ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE (2016)

RÓTULO	SIGNIFICADO	PROMEDIO
lods1	Hogar privado ODS 1	0.308
privODS11	Hogar privado meta 1	0.212
privODS12	Hogar privado meta 2	0.267
privODS13	Hogar privado meta 3	0.119
privODS14	Hogar privado meta 4	0.439
privODS15	Hogar privado meta 5	0.112
qjob	Cantidad de ocupados en el hogar	1.290
IEEC	Cantidad de ocupados corregida	0.886
qjob	Cantidad de ocupados <i>per capita</i> en el hogar	0.450
tjob	Cantidad de ocupados corregida <i>per capita</i>	0.319
jvaron	PR varón	0.602
jedad	PR edad (años)	51.8
jeduca	PR educación (años de educación)	10.7
am65	Adultos mayores (cantidad de personas)	0.397
k017	Niños (cantidad de personas)	0.835
huni	Hogar unipersonal	0.186
hnucch	Hogar nuclear con hijos	0.157
hnusch	Hogar nuclear sin hijos	0.353
hmono	Hogar monoparental	0.123
moa	RR NOA	0.081
mea	RR NEA	0.047
rcuy	RR Cuyo	0.057
rcen	RR Centro	0.229
rsur	RR Sur	0.038

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Nota: PR= persona de referencia del hogar (jefa/jefe); RR= región de residencia. Las categorías de referencia para las variables binarias incluidas en el análisis fueron: a) PR mujer, b) hogar extenso y c) región del Gran Buenos Aires.

CUADRO A.2. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES PROBIT.

VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES DEL ODS 1.
 ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE (2016)

VARIABLES EXPLICATIVAS	CANTIDAD		CALIDAD	
	SIMPLE	MÚLTIPLE	SIMPLE	MÚLTIPLE
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Trabajo	-0.506*** (0.053)	-0.147* (0.084)	-1.373*** (0.069)	-0.124*** (0.048)
jvaron		-0.164*** (0.048)		0.040*** (0.008)
jedad		0.033*** (0.008)		-0.001*** (0.000)
jedad2		-0.000*** (0.000)		-0.134*** (0.006)
jeduca		-0.147*** (0.006)		0.049 (0.057)
am65		0.141** (0.057)		0.194*** (0.021)
k017		0.258*** (0.022)		-0.371*** (0.078)
huni		-0.356*** (0.075)		-0.370*** (0.083)
hnucch		-0.368*** (0.083)		-0.209*** (0.063)
hnusch		-0.181*** (0.064)		-0.100 (0.075)
hmono		-0.066 (0.075)		-0.105** (0.051)
rnoa		-0.076 (0.051)		-0.248*** (0.053)
rnea		-0.204*** (0.053)		-0.255*** (0.053)
rcuy		-0.221*** (0.053)		-0.232*** (0.047)
rcen		-0.216*** (0.046)		-0.440*** (0.060)
rsur		-0.442*** (0.061)		-1.057*** (0.113)
Constant	-0.280*** (0.029)	0.866*** (0.217)	-0.107*** (0.026)	0.960*** (0.218)
Observations	13900			

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

CUADRO A.3. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES PROBIT.

VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES

DE CADA META DEL ODS 1. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE (2016)

VARIABLES EXPLICATIVAS	NÚMERO DE LA META				
	1	2	3	4	5
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Qjob	-1.519*** (0.116)	-0.225*** (0.079)	1.458*** (0.113)	-0.494*** (0.068)	0.065 (0.104)
lvaron	-0.031 (0.054)	-0.138*** (0.052)	-0.017 (0.059)	-0.082* (0.045)	-0.067 (0.062)
edad	0.034*** (0.009)	0.015* (0.008)	0.043*** (0.011)	0.078*** (0.007)	0.013 (0.010)
edad2	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000* (0.000)
educa	-0.108*** (0.007)	-0.110*** (0.007)	-0.042*** (0.007)	-0.134*** (0.005)	-0.058*** (0.007)
am65	-0.664*** (0.078)	-0.225*** (0.061)	0.994*** (0.065)	0.455*** (0.053)	-0.098 (0.073)
k017	0.222*** (0.023)	0.235*** (0.022)	0.373*** (0.030)	0.037* (0.020)	0.045 (0.029)
huni	-0.531*** (0.103)	-0.645*** (0.081)	-0.146 (0.091)	-0.216*** (0.068)	-0.167* (0.096)
hnucch	-0.329*** (0.102)	-0.627*** (0.096)	-0.368*** (0.093)	-0.144* (0.077)	-0.119 (0.106)
hnusch	-0.291*** (0.068)	-0.254*** (0.070)	-0.005 (0.083)	-0.242*** (0.061)	-0.047 (0.084)
hmono	-0.105 (0.078)	-0.086 (0.076)	0.114 (0.093)	-0.222*** (0.071)	0.015 (0.097)
moa	0.029 (0.056)	-0.122** (0.049)	-0.277*** (0.061)	0.233*** (0.048)	-0.287*** (0.062)
mea	-0.187*** (0.059)	-0.189*** (0.055)	-0.150** (0.068)	0.112** (0.049)	-0.446*** (0.067)
rcuy	0.225*** (0.059)	-0.084 (0.057)	-0.149** (0.068)	-0.095* (0.051)	-1.363*** (0.117)
rcen	0.047 (0.052)	0.011 (0.049)	-0.115** (0.058)	-0.115*** (0.043)	-0.500*** (0.057)
rsur	-0.265*** (0.069)	-0.225*** (0.061)	-0.102 (0.083)	-0.101* (0.056)	-0.762*** (0.088)
Constant	0.666*** (0.249)	0.814*** (0.227)	-3.130*** (0.321)	-0.177 (0.209)	-0.520** (0.265)
Observations	13978				

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Nota: Los valores entre paréntesis representan el desvío estándar. Los asteriscos representan significatividad a ***1%, **5%, *10%. La ausencia de asteriscos implica no significatividad a estos niveles.

CUADRO A.4. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES PROBIT.

VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES

DE CADA META DEL ODS 1. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE (2016)

VARIABLES EXPLICATIVAS	NÚMERO DE LA META				
	1	2	3	4	5
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
liec	-3.351*** (0.251)	-0.710*** (0.096)	0.848*** (0.115)	-1.011*** (0.085)	-0.169 (0.121)
jvaron	0.030 (0.057)	-0.116** (0.052)	0.008 (0.059)	-0.058 (0.045)	-0.056 (0.062)
jedad	0.043*** (0.010)	0.018** (0.008)	0.054*** (0.011)	0.081*** (0.007)	0.016 (0.010)
jedad2	-0.001*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000* (0.000)
jeduca	-0.083*** (0.007)	-0.101*** (0.007)	-0.043*** (0.007)	-0.124*** (0.005)	-0.054*** (0.007)
am65	-0.736*** (0.078)	-0.263*** (0.061)	0.833*** (0.060)	0.414*** (0.053)	-0.133* (0.074)
k017	0.185*** (0.023)	0.206*** (0.022)	0.284*** (0.026)	0.010 (0.020)	0.026 (0.028)
huni	-0.674*** (0.128)	-0.652*** (0.082)	-0.070 (0.090)	-0.220*** (0.068)	-0.163* (0.097)
hnucch	-0.350*** (0.108)	-0.613*** (0.097)	-0.410*** (0.095)	-0.124 (0.077)	-0.113 (0.106)
hnusch	-0.238*** (0.068)	-0.261*** (0.070)	-0.085 (0.081)	-0.244*** (0.060)	-0.062 (0.083)
hmono	-0.118 (0.080)	-0.099 (0.076)	0.061 (0.090)	-0.230*** (0.071)	0.000 (0.096)
moa	-0.026 (0.060)	-0.140*** (0.049)	-0.247*** (0.058)	0.212*** (0.047)	-0.293*** (0.062)
mea	-0.265*** (0.062)	-0.212*** (0.055)	-0.170*** (0.066)	0.092* (0.049)	-0.457*** (0.067)
rcuy	0.189*** (0.061)	-0.101* (0.057)	-0.148** (0.066)	-0.118** (0.052)	-1.369*** (0.117)
rcen	0.039 (0.055)	0.007 (0.049)	-0.116** (0.057)	-0.126*** (0.044)	-0.505*** (0.057)
rsur	-0.212*** (0.072)	-0.213*** (0.061)	-0.157* (0.081)	-0.083 (0.056)	-0.765*** (0.088)
Constant	0.426 (0.262)	0.818*** (0.226)	-2.710*** (0.324)	-0.221 (0.206)	-0.474* (0.265)
Observations	13978				

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Nota: Los valores entre paréntesis representan el desvío estándar. Los asteriscos representan significatividad a ***1%, **5%, *10%. La ausencia de asteriscos implica no significatividad a estos niveles.

REFERENCIAS

- Born, Diego y Nicolás Sacco, 2017, “El análisis de la calidad del empleo a partir de un índice multidimensional: una mirada al mercado de trabajo urbano en Argentina (2003 y 2015)”, *De Prácticas y Discursos*, vol. 6, núm. 7, pp. 1-33.
- Bradshaw, Sarah, Sylvia Chant y Brian Linneker, 2018, “Challenges and Changes in Gendered Poverty: The Feminization, De-Feminization, and Re-Feminization of Poverty in Latin America”, *Feminist Economics*, vol. 25, núm. 1, pp. 119-144, <<https://doi.org/10.1080/13545701.2018.1529417>>.
- Castel, Robert, 1995, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Corluy, Vincent y Frank Vandenbroucke, 2017, “Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU. A decomposition analysis”, en A. B. Atkinson, A. C. Guio, y E. Marlier (eds.), *Monitoring Social Inclusion in Europe*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, pp. 279-298.
- Chernyshev, Igor, Philippe Egger, Farhad Mehran y Joseph Ritter, 2003, “Measuring decent work with statistical indicators”, *International Labour Review*, vol. 142, núm. 2, pp. 147-178.
- Easterly, William, 2001, *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Ghai, Dharam, 2003, “Decent work: Concept and indicators”, *International Labour Review*, vol. 142, núm. 2, pp. 113-145.
- Gordon, David, Shailen Nandy, Christina Pantazis, Simon Pemberton y Peter Townsend, 2003, *Child Poverty in the Developing Countries*, Bristol, The Policy Press.
- International Labour Office (ILO), 1999, “Report of the Director-General: Decent Work”, *International Labour Conference, 87th Session*, Ginebra.
- Levi-Strauss, Claude, 1974, “La familia”, en C. Levi-Strauss, M. E. Spiro y K. Gough, *Polémica sobre el origen y la universalidad de la Familia*, Barcelona, Anagrama.
- Martel, Jean-Pierre y Gilles Dupuis, 2006, “Quality of Work Life: Theoretical and Methodological Problems, and Presentation of a New Model and Measuring Instrument”, *Social Indicators Research*, vol. 77, núm. 2, pp. 333-368.

- Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael y Enrique Fernández Macías, 2005, "Job satisfaction as an indicator of the quality of work", *Journal of Socio-Economics*, vol. 34, núm. 5, pp. 656-673.
- Neffa, Julio (dir.), Silvia M. Korinfeld y María L. Henry, 2017, *Trabajo y salud en puestos de atención al público: una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en Anses*, Buenos Aires, SECASFPPI.
- Puyana Villamizar, Yolanda, 2004, "La familia extensa: una estrategia local ante crisis sociales y económicas", *Trabajo Social*, núm. 6, pp. 77-86.
- Ranis, Gustav y Frances Stewart, 2002, "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 78, pp. 7-24.
- Watson, Dorothy, Bertrand Maître y Helen Russell, 2015, *Transitions into and out of Household Joblessness, 2004 to 2014. An Analysis of the Central Statistics Office (CSO) Quarterly National Household Survey (QNHS)*, Dublín, The Economic & Social Research Institute.

10. HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN ARGENTINA: REFLEXIONES ACERCA DE UN CONJUNTO DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS

LUIS BECCARIA Y ROXANA MAURIZIO

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es contribuir a la reflexión acerca de los enfoques de políticas destinadas a garantizar los derechos económicos y sociales básicos en Argentina, que permitirían avanzar en la reducción tanto de la pobreza como la desigualdad relativa del bienestar.

La eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades económicas y sociales son dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales están basados en un enfoque de derechos. En este marco, la ciencia de la sustentabilidad (cs) emerge como una respuesta a los desafíos que presenta el modelo actual de desarrollo. De allí que el debate respecto de cómo avanzar hacia el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea y niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida es relevante y pertinente. Este artículo pretende aportar elementos valiosos en esta discusión.

En una sociedad con pleno empleo formal, la mayoría de estos derechos se podría alcanzar a través de una combinación de mecanismos de seguridad social y normas laborales protectoras. Sin embargo, el pleno empleo formal no ha resultado ser la situación “normal” de las economías capitalistas, incluso de las desarrolladas. Más aún, el mismo resulta compatible con marcadas brechas entre los ingresos de distintos grupos de trabajadores. Para atender tales situaciones, los Estados de las economías avanzadas han desplegado tradicionalmente regímenes de provisión de bienestar con algunos componentes no contributivos, con ello buscan que el logro de esos derechos no dependa exclusivamente de la situación laboral de los ciudadanos.

Este esquema de protección –núcleo constituido por la seguridad social y medidas universales complementarias– ha estado sujeto a cuestionamientos, en parte motivados por la persistencia de la desocupación, aun en países desarrollados. Sin embargo, ciertas propuestas alternativas también responden a una perspectiva valorativa diferente a la implícita en aquel arreglo, en tanto plantean que debe brindarse un amplio rango de “libertad efectiva” a los ciudadanos.

En Argentina, como en gran parte de la región, la brecha de pleno empleo¹ formal continúa siendo muy amplia; en este sentido, los esfuerzos por asegurar la plena vigencia de los derechos económicos y sociales no pueden recaer exclusivamente en la seguridad social y las regulaciones laborales.

El capítulo considera dos aspectos: el examen de las principales brechas en el logro de una serie de derechos a partir de la evaluación del acceso a distintos satisfactores, así como una discusión relativa a la conveniencia de implementar una estrategia de protección social basada en dos pilares: *i*] políticas destinadas a la consecución del pleno empleo formal y consolidar un esquema de regulaciones laborales protectoras, y *ii*] un conjunto articulado de diversas intervenciones públicas que garanticen el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea y niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida.

El resto del capítulo continúa de la siguiente forma. En el primer apartado se discuten los límites del sistema de protección social argentino basado, fundamentalmente, en el empleo formal. En el segundo apartado se describen los componentes de un esquema de protección social con vocación universal, pero con eje en el mercado de trabajo. Por último, el tercer apartado presenta las conclusiones.

¹ Se hace referencia a los empleos asalariados que cuentan con cobertura de la seguridad social y la protección de las normas laborales.

LOS LÍMITES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL BASADA
EN EL EMPLEO EN UN CONTEXTO DE ELEVADA INFORMALIDAD

Los regímenes de protección social de América Latina son básicamente de tipo bismarckniano.² Con esquemas de protección de naturaleza contributiva, la condición laboral define su acceso o exclusión a éstos. El desempleo y la informalidad son dos de los factores más importantes para explicar la falta de cobertura de la protección social entre los individuos en edades activas en la región, en general, y en Argentina, en particular. Esto sigue siendo así incluso después de las mejoras que experimentaron los mercados de trabajo latinoamericanos durante el primer decenio del siglo XXI.

En efecto, con posterioridad al máximo nivel alcanzado de casi 25% en mayo de 2002 en el marco de la crisis de la convertibilidad, la tasa de desempleo en áreas urbanas de Argentina registró una reducción muy importante, especialmente hasta 2007, para mantenerse luego en alrededor de 7-8%. Sin embargo, la incidencia de la desocupación no resulta homogénea entre los diferentes grupos de población activa, ya que continúa muy elevada entre los jóvenes de menos de 25 años (24%) y aquéllos sin primaria completa (11%).

Al mismo tiempo, y como también sucedió en un conjunto de países de la región, la informalidad experimentó un fuerte proceso de reducción desde 2003, especialmente entre ese año y 2012, cuando el porcentaje de no registrados en el total de asalariados cayó 11 puntos. No obstante, a partir de ese momento, dicha proporción ha fluctuado en el entorno de 33%, y de 25% cuando se la calcula con relación al total de los ocupados.

La informalidad dista de encontrarse aleatoriamente distribuida, pues afecta en mayor medida a trabajadores con reducidas calificaciones y que reciben regularmente bajas remuneraciones. Esta asociación, que se observa a nivel individual, también se

² El término “bismarckniano” hace referencia a sistemas cuyas condiciones de acceso dependen de la historia contributiva del individuo.

presenta al analizar la distribución del ingreso de los hogares, en tanto los ocupados de aquellos que se ubican en la cola inferior de la distribución son predominantemente informales. Ello obedece, en parte, a la existencia de una penalidad en las remuneraciones asociada con este tipo de ocupaciones.

Así, la falta de cobertura es más intensa en hogares de mayor tamaño, con presencia de menores de edad en el hogar, escasa capacidad de ahorro y de recursos para hacer frente a eventos laborales o de salud.

Para algunos de los riesgos que cubren los sistemas contributivos no existe (dada su naturaleza) la posibilidad de adquirir seguros en el mercado, por ejemplo, el del desempleo. Por otra parte, los individuos en las etapas iniciales del ciclo de vida no tienden a ahorrar voluntariamente una proporción de sus ingresos que sustenten sus requerimientos en la vejez. Asimismo, en el caso de salud, la demanda de aseguramiento privado suele ser limitada entre aquellos que obtienen bajos ingresos.

En muchos países, los sistemas de seguridad social son financiados por los trabajadores, los empresarios y también el Estado. Sin embargo, los recursos fiscales suelen tener que contribuir a enjugar los déficits, incluso en casos donde los trabajadores y empleadores son los únicos sostenedores del sistema. Sin embargo, aun cuando los asalariados formales terminen finalmente “pagando” por esos seguros con una remuneración neta menor que la de los informales (ya que sus empleadores no enfrentan costos no salariales que tengan que trasladarse hacia atrás), el resultado es que ahorrarán más para la vejez, demandarán más servicios de salud y tendrán mayor protección ante ciertos eventos que los informales. De cualquier manera, y tal como se señaló más arriba, este razonamiento se basa en un supuesto que no se verifica en la región, como es la traslación “hacia atrás” de las contribuciones patronales.

Por ejemplo, el costo de los seguros (o directamente de los servicios) de salud estaría fuera del alcance de muchos trabajadores, por lo que el cofinanciamiento con los empleadores o

el Estado resulta necesario para acceder a servicios con niveles mínimos de buena calidad.³

Como ya se manifestó, la significativa presencia de la informalidad refuerza la desigual distribución de los ingresos monetarios a lo largo del ciclo de vida. Muchas personas que participaron en el mercado de trabajo durante sus edades activas no logran trabajar una cantidad de años suficientes en ocupaciones registradas que sean elegibles para el beneficio jubilatorio una vez retirados. En consecuencia, para la mayoría de los países la proporción de adultos mayores que reciben pensiones contributivas es baja (Rofman y Oliveri, 2011). Por otro lado, las personas mayores menos educadas –aquéllas más propensas a trabajar en la informalidad– registran una menor cobertura de jubilación.⁴ Sólo en algunos países como Argentina, Brasil o Costa Rica, que tienen una elevada cobertura agregada global, no se presentan diferencias significativas entre grupos educativos.

Los Estados han provisto tradicionalmente servicios de salud con vocación universal, de manera gratuita o con un precio bajo, para cubrir a quienes no son elegibles para el sistema contributivo. Ello ha facilitado un mayor acceso, pero en muchos casos las prestaciones públicas (o financiadas públicamente) enfrentan limitaciones cuantitativas de oferta o calidad.

En educación –quizá el sector con el mayor involucramiento del Estado–, se aprecia un crecimiento generalizado de la matrícula en la región,⁵ sin embargo, en el nivel secundario el

³ En particular, se verifica en la región que los seguros de salud privado son adquiridos principalmente por miembros de hogares de ingresos medio-altos y altos, que incluso cuentan con la cobertura de la seguridad social (según se desprende de datos computados por los autores a partir de microdatos de las encuestas de hogares de los países).

⁴ Véase Rofman y Oliveri (2011: 33).

⁵ La asistencia al nivel primario es actualmente universal en América Latina y el Caribe, mientras que la tasa neta correspondiente al nivel secundario alcanzó 74% (63% para el promedio mundial). También es relativamente elevada la asistencia al preprimario, que ya está en 78% (48% como promedio mundial), según cifras del Instituto de Estadística de la Unesco, <www.uis.unesco.org>.

número de quienes lo concluyen sigue siendo muy diferente según su estrato socioeconómico y género.⁶

Finalmente, el flujo de ingresos de los ocupados informales resulta más inestable que el de los asalariados registrados, en tanto se trata de puestos de menor duración y cuyas remuneraciones se encuentran sujetas a cambios más frecuentes o marcados. La inestabilidad de ingresos es un aspecto que afecta el bienestar de los individuos en tanto los hace menos predecibles. En particular, si esas variaciones implican caídas en los recursos corrientes a los que acceden, por algunas de las cuestiones mencionadas más arriba, no cuentan con suficientes mecanismos que les permitan compensar los efectos de esas retracciones de ingresos.

En definitiva, los ocupados informales no sólo están expuestos a una más baja estabilidad laboral⁷ y, por tanto, de ingresos (Albornoz y Menéndez, 2002; Beccaria y Groisman, 2006; Fields *et al.*, 2006), así como a remuneraciones inferiores, sino que tienen menor acceso a beneficios sociales de diferente tipo y no se encuentran asegurados contra eventos como accidentes o enfermedades laborales.⁸

Para concluir este apartado, se enfatiza que incluso si hubiera condiciones favorables en términos de crecimiento económico, el proceso que llevaría a la modificación de los condicionantes estructurales de la elevada informalidad sería prolongado. Por lo tanto, es conveniente encarar políticas destinadas a atender la falta de cobertura que genera un sistema de protección basado fundamentalmente en una lógica contributiva, así como poner en marcha, expandir o consolidar otros mecanismos que operen con un enfoque universal. El próximo apartado aborda este tema.

⁶ Véase, por ejemplo, CEPAL (2010), gráfico II.5.

⁷ Beccaria y Maurizio, 2004; Paes de Barros, Corseuil y Bahia, 1999, entre otros estudios para la región.

⁸ Los asalariados informales pueden también recibir un tratamiento menos equitativo por parte de los empleadores, debido a la nula o escasa afiliación.

HACIA LA PROTECCIÓN UNIVERSAL EN ARGENTINA

El esqueleto de lo que se considera aquí una estrategia de protección relevante para Argentina contiene componentes de políticas contributivas, no contributivas y regulaciones laborales. El segundo de estos elementos resulta necesario ante las limitaciones de la seguridad social tradicional, pero también porque aparece como la forma adecuada para asegurar de manera equitativa el efectivo cumplimiento de un conjunto extenso de derechos económicos y sociales.

Por lo tanto, el esquema incluye:

- la vigencia de esquemas de seguridad social en ciertos ámbitos, como en el caso de pensiones/jubilaciones y otros, tal como se explicita más abajo;
- políticas de diferentes tipos –productivas, financieras, fiscales, cambiarias, comerciales, entre otras– que apunten a la promoción del empleo formal;
- la consolidación de un conjunto de regulaciones laborales protectoras, medios para alcanzar ingresos y condiciones laborales apropiadas, con el fin de facilitar la integración social,
- instituciones que aseguren el acceso universal a servicios de salud y educación de calidad homogénea, así como niveles de ingresos adecuados, incluso durante eventos como el desempleo y, después, el retiro de la vida activa.

Más allá de que los mecanismos orientados a alcanzar la cobertura universal se constituirían en elementos primordiales del esquema de protección, las instituciones ligadas al empleo formal deberían continuar siendo un componente central. En este sentido, es poco realista plantearse un camino hacia la consolidación de este u otro sistema de protección si está aislado de los esfuerzos por acelerar la generación de empleo de calidad y disminuir la desigualdad de la distribución primaria del ingreso.

De manera específica, el esquema está orientado a que toda la población acceda de manera permanente a un nivel adecuado de bienes y servicios, además de apuntar a reducir las desigualdades respecto a dicho acceso. Para ello, los individuos tendrían garantizado, por fuera del mercado de trabajo, la obtención de determinados bienes y servicios de buena calidad. Asimismo, se protegería a los individuos durante su vida activa de ciertos eventos en el plano laboral, lo cual debería procurarse con independencia de las características del puesto, especialmente de su grado de formalidad. A su vez, se asegurarían ingresos monetarios adecuados a todos aquéllos en edad de jubilación, sin tener en cuenta su historia ocupacional previa.

Servicios de salud

Como se hizo referencia, los grupos de hogares no cubiertos por la seguridad social encuentran un mayor número de obstáculos para obtener servicios de salud de buena calidad. La forma de asegurar prestaciones universales y relativamente homogéneas es un sistema nacional que cubra a todos los individuos, con independencia de su situación laboral, edad o género. Avanzar en esta dirección enfrenta obvias dificultades de financiamiento y también de “economía política,” en tanto quienes se atienden en subsistemas contributivos –que brindan prestaciones adecuadas a bajos costos– tenderán a resistir la integración de éstos con otros componentes, especialmente el público.

Así, las formas para avanzar hacia la universalización de la salud pueden ser diferentes, no sólo en cuanto a la cobertura, sino también en términos de reducción de disparidades en la calidad de la atención. Algunos procesos que elevan efectivamente el acceso y mejoran las prestaciones que reciben los hogares de menores recursos pueden, sin embargo, cristalizar diferencias entre componentes del sistema sanitario; otros, en cambio, tienen un diseño que procura una mayor integración y menor segmentación. En particular, estos últimos requieren de

estrategias que consideren la elevación del grado de coordinación entre los subsistemas y permitan un uso eficiente de los recursos disponibles. Debe reconocerse, no obstante, que tal derrotero suele tropezar con dificultades pues cada uno de ellos opera con lógicas propias. De cualquier manera, avanzar hacia una menor heterogeneidad, con un incremento de la intensidad de los subsidios cruzados, significaría un avance trascendente.

Una etapa hacia la meta de mayor equidad sería el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a aquéllos sin cobertura de seguridad social ni privada, lo cual requiere de un incremento del gasto público en salud. Algunos países de América Latina han dado pasos en esta dirección a través de diversos mecanismos y con alcances diferentes. En Argentina existe un programa que incentiva a los prestadores del sector público a elevar la cobertura efectiva –y calidad de servicios– en la atención de salud materno-infantil. Sin embargo, prevalece una fuerte segmentación del sistema, como sucede en gran parte de la región.

Seguro de desempleo

Con el fin de contribuir a la equidad horizontal –lo que en la práctica implica equidad vertical–, un seguro de desempleo de naturaleza contributiva debería ir acompañado, como un elemento central del sistema de protección, de un mecanismo que proteja a los individuos ante la contingencia del desempleo que proviene de la pérdida de un puesto informal. Este último sería un instrumento que transferiría ingresos a quienes experimentan tal situación, además de proveer similares incentivos que el seguro contributivo. No obstante, por razones que se comentarán enseguida, no sería posible adecuar estos seguros para que cubran a los trabajadores informales, por lo que debería considerarse un dispositivo específico.

Un aspecto crucial que debe considerarse en su diseño es la manera de identificar la condición de desocupado. Una alter-

nativa sería requerir que el beneficiario realice alguna actividad durante el periodo que está cubierto (capacitación u ocupación) y que revele aquella condición.⁹

Sin embargo, debido a las características del mercado de trabajo, no existe una plena diferenciación o discontinuidad entre la desocupación abierta y el empleo en ciertos puestos de unidades pequeñas, no estructuradas, muchas de ellas desarrolladas de manera independiente. Estos últimos resultan frecuentemente refugios frente al desempleo abierto, que generan muy bajos ingresos y que, en muchos casos, tampoco les aseguran el acceso a los bienes y servicios básicos. Por tanto, no parece posible restringir el programa a los desocupados abiertos no cubiertos por el sistema contributivo, ya que también resultará atractivo para muchos que trabajan en una ocupación informal y obtienen ingresos muy bajos; por tanto, estos últimos deberían ser también elegibles para este dispositivo. Un esquema de esta naturaleza cumpliría el objetivo de asegurar un determinado nivel de ingreso a todos los que deseen trabajar y no encuentren una ocupación que les permita lograr ese nivel. Mientras la cantidad de solicitantes resulte amplia, este objetivo difícilmente se cumpliría a plenitud a través de un mecanismo como el que se comentó, entre otras cosas, por las dificultades que surgirían durante su gestión. En este sentido, se podría complementar con programas de generación directa de empleo que atenderían la misma situación. En realidad, si la condición que se impone a las personas que solicitan el beneficio para exteriorizar su condición de desocupado es el desempeño de un puesto de trabajo, el dispositivo no se diferencia sustancialmente de un programa activo de empleo.

En cuanto al monto del beneficio, debería ser algo menor que el mínimo del seguro contributivo, con el fin de no afectar ciertas decisiones de oferta. Su duración, por otra parte, no podría ser muy corta o, estrictamente, establecida con la con-

⁹ Aunque en menor medida, la necesidad de desarrollar mecanismos que buscan constatar la situación efectiva de falta de empleo es también experimentada por los sistemas contributivos de países desarrollados.

sideración de que la desocupación y la subocupación asociada a la informalidad sean fenómenos coyunturales o friccionales. La naturaleza estructural de la subocupación en América Latina requeriría de una protección más prolongada.

Tanto la elevada “demanda” potencial de estos programas, como la necesidad de que su duración no sea corta, implicarían una carga muy significativa sobre los recursos fiscales. Por lo tanto, su implementación también resultaría progresiva. El monto de la asignación constituirá un parámetro básico, ya que la autofocalización llevará a que cuanto menor sea éste, más reducida será la proporción de ocupados en puestos informales que solicitarían ingresar al sistema. También podrían considerarse ciertos criterios de entrada –al considerar determinadas características individuales o del hogar– y relajarlos de manera progresiva.

Debe tenerse en cuenta que, aun para los trabajadores formales, la preocupación por la atención al desempleo no ha sido prioritaria en América Latina (sólo seis países cuentan con seguros contributivos: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Pero incluso en esos países, su cobertura es reducida, pues se benefician de éste entre 10 y 20% de los desocupados (Velásquez, 2010).

En este contexto, se prevé que sean escasas las experiencias de atención del riesgo de desempleo para los trabajadores informales. Una de las que ha intentado enfrentar tal situación en Argentina es el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). Sus beneficiarios reciben una transferencia monetaria durante un máximo de dos años y deben realizar actividades de capacitación mientras permanecen en el programa. Sin embargo, el monto de la transferencia es muy reducido (alrededor de 35 dólares a fines de 2016).¹⁰ Al menos en cuanto a su diseño, el programa está destinado a los desocupados no elegibles para el seguro del régimen contributivo, aunque en

¹⁰ El monto máximo del seguro de desempleo en ese momento equivalía a aproximadamente 200 dólares o 40% del salario mínimo.

la práctica la mayor parte de quienes lo recibían eran beneficiarios de otros programas sociales que fueron eliminados o se han reducido.¹¹

La generación directa de empleo por parte del Estado y otras políticas activas, como las de promoción del autoempleo, también se pueden considerar como mecanismos para atender situaciones de desocupación o subocupación. Incluso, una de las líneas del Seguro de Capacitación y Empleo apunta a promover el trabajo independiente.¹²

Ingresos adecuados para los adultos mayores

Para alcanzar el objetivo de asegurar niveles de ingresos adecuados a todos los adultos mayores, deberían establecerse dispositivos que cubran a aquellos que durante su vida activa no contribuyeron a la previsión social o que lo hicieron sólo durante pocos años. Por lo tanto, parece conveniente estructurar un sistema de pensiones con varios componentes adicionales al contributivo ya existente en prácticamente todos los países de la región. Uno de estos nuevos pilares brindaría una prestación asistencial a quienes no hayan realizado ningún aporte a la seguridad social. En otro, serían elegibles quienes lo hayan hecho durante cierto tiempo que no les permite alcanzar un monto mínimo a definir. Esos últimos recibirían una prestación asistencial, pero adicionalmente se les reconocería una cantidad que se calcularía en función de los aportes realizados.

Un esquema que adicione componentes total o parcialmente no contributivos al sistema de seguridad social implica que este último continuaría siendo reconocido como su pilar principal. Ello permite mantener cierto incentivo al trabajo y a la registración. De cualquier manera, la diferencia de las presta-

¹¹ También los desocupados que agotan las prestaciones contributivas tienen la posibilidad de entrar al SCE y permanecer allí por unos meses más.

¹² Al otorgar en una cuota el total de lo que se recibiría durante el período de duración del beneficio.

ciones entre ambos componentes no debería ser muy amplia, ya que la no elegibilidad para el contributivo resulta en muchos casos de trayectorias laborales que implicaron movimientos básicamente involuntarios.

En Argentina, en 2005-2014 se establecieron planes de “Inclusión Previsional” que permitieron que las personas que se encontraban en edad de jubilación¹³ y no habían realizado aportes o les faltaban años de aportes ingresarán a una moratoria, con lo que obtenían la jubilación.¹⁴ Como consecuencia de este mecanismo, la tasa de cobertura de los adultos mayores aumentó del mínimo histórico de alrededor de 61% en 2003 a 90% en 2017.¹⁵

Recientemente se puso en marcha la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), que constituye un pilar no contributivo en tanto cubre a personas de 65 años y más que no pueden acceder a las jubilaciones contributivas. Los beneficiarios reciben un monto equivalente a 80% de la jubilación mínima regular. Sin embargo, la cobertura es aún baja, ya que cubre sólo a aproximadamente la cuarta parte de las personas elegibles (mayores de 65 años no cubiertos por jubilaciones o pensiones).

Protección a la niñez

Cabe reconocer aquí la extensión de derechos a la niñez que implicó la puesta en marcha en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual está dirigida a los niños y adolescentes hasta 18 años cuyos padres sean asalariados informales,

¹³ El sistema previsional argentino requiere 30 años de servicios con aportes para acceder a la prestación por vejez, además de acreditar 60 años de edad en el caso de las mujeres y 65 en el de los varones.

¹⁴ También posibilitó que accedieran anticipadamente al régimen contributivo a quienes acumularon 30 años de aportes sin alcanzar la edad mínima de retiro, pero que por su edad se encontraban en una situación de difícil reinserción laboral. Para una mayor descripción, véase Bertranou *et al.* (2011).

¹⁵ Se refiere a la proporción de la población en edad de jubilarse, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

desocupados sin seguro de desempleo, inactivos sin jubilación o monotributistas sociales. A partir de la introducción de este programa no contributivo, en la actualidad el esquema de garantías de ingresos para los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA) cuenta con tres pilares: asignaciones familiares contributivas, que cubren a alrededor de 42% de las/os NNA del país, AUH y otros programas no contributivos provinciales (36%), así como la deducción por hijo realizada en la declaración del impuesto a las ganancias por parte de los trabajadores de mayores ingresos (8%). Resta, por lo tanto, cubrir alrededor de 13% de las/os NNA del país que, por sus características, deberían estar incluidos en la AUH (Cetrángolo y Curcio, 2017).

Asimismo, la cobertura “vertical” también resulta insuficiente si se considera el muy reducido impacto de este pilar no contributivo en la incidencia de la pobreza entre los hogares beneficiarios. Ello se debe al bajo monto de este beneficio en relación con la brecha de pobreza de esos hogares.

Adicional a la necesidad de incrementar la cobertura horizontal y vertical, resulta importante discutir el papel de las condicionalidades requeridas por la AUH. En el esquema aquí propuesto, el acceso a la salud, la educación y otros servicios básicos se lograría a través de los otros componentes del sistema de protección que avanzan hacia la universalización. Por lo tanto, el cumplimiento de la asistencia escolar y de los controles médicos no debería ser un requisito para acceder a este beneficio. Sin embargo, sólo se asegurará el derecho de los niños y adolescentes a beneficiarse de tales satisfactores si, entre otras cosas, se cuenta con la oferta de centros de salud y de educación que brinden servicios de buena calidad en las zonas de residencia de los beneficiarios. Asimismo, dimensiones como una adecuada nutrición infantil y materna, cuidado de los niños, inequidad de género, trabajo infantil y maltrato a los niños deberían ser prioritariamente tomadas en cuenta en la construcción de un sistema integral de protección social a las/os NNA y sus familias.

Regulaciones laborales

Los avances hacia la universalización de los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos no pueden constituirse en el justificativo para eliminar o hacer más laxas las regulaciones laborales. En el marco de la aplicación de esa estrategia, las normas del mercado de trabajo pueden requerir de adecuaciones, pero no deben perderse de vista los efectos globales de estas normas, tanto en el plano de la eficiencia como de la equidad.

Sin embargo, desde otras perspectivas se argumenta que bajo esquemas de universalización de derechos con pilares desligados del mercado de trabajo algunas normas laborales aparecen como redundantes, por lo que podrían eliminarse o flexibilizarse, lo cual llevaría a ganancias de eficiencia y crecimiento del empleo; se refieren, en particular, a las relativas a la seguridad en el empleo y el salario mínimo.

En efecto, se ha planteado con frecuencia que la primera de esas dos instituciones provoca desaliento a la contratación, limita la introducción de tecnología y debilita la movilidad en respuesta a cambios en la distribución sectorial o regional de la producción. Asimismo, las indemnizaciones por despido podrían no ser efectivamente liquidadas en tanto las firmas no cuenten con capacidad de pago durante periodos de restricciones financieras. Sin embargo, las dificultades serían aún mayores porque el sistema de beneficios crecientes según la antigüedad no guarda relación con el riesgo de desempleo asociado a la fase del ciclo económico (Velásquez, 2010). La rotación laboral, a su vez, permitiría aumentos de productividad debido a la difusión de saberes y a la mejor asignación del factor trabajo y la desocupación; además, como estado que facilita la búsqueda de empleo, conduciría a una movilidad ascendente y a una mayor eficiencia asignativa. Lo mismo sucedería con los cambios de puestos de trabajo donde el individuo necesita transitar hacia otra ocupación luego de adquirir cierta experiencia para mejorar su inserción laboral.

Un argumento central a favor de sistemas de protección, que descansan en un ingreso universal garantizado o la universalización del acceso a determinados servicios básicos, es el impacto favorable de la disminución del costo laboral sobre la eficiencia asignativa y la generación de empleo.¹⁶

Sin embargo, los argumentos acerca de los efectos de las regulaciones laborales están lejos de ser constatados por la evidencia empírica disponible y existe una amplia disputa acerca de los efectos de las experiencias flexibilizadoras en los niveles y calidad del empleo. En América Latina, desde comienzos de los años noventa –y en algunos casos con anterioridad– se produjeron reformas desregularizadoras que disminuyeron los costos laborales no salariales y no lograron mejoras en el mercado de trabajo.¹⁷

Pero más allá de la evaluación de aquellas experiencias, se enfatiza que la disminución de los costos laborales no debería ser el objetivo central que persigan las políticas tendientes a universalizar la protección. Esta orientación está enraizada en principios básicos, como el de los derechos de los ciudadanos, que plantea que el ejercicio pleno de los mismos requiere el acceso a determinados recursos básicos. Los ciudadanos son titulares de derechos y la sociedad debe establecer mecanismos que permitan que ellos sean efectivamente garantizados.

En este contexto, el diseño de las regulaciones laborales debe responder a los méritos relativos de sus diferentes componentes en lo que hace a aspectos como el bienestar de los trabajadores. El balance entre los componentes que promueven la estabilidad en el empleo y los que proveen seguridad del ingreso debería evaluarse en términos de los objetivos y efectos de cada uno de ellos. Si bien el desincentivo al despido que buscan los primeros eleva la estabilidad del flujo de remuneraciones, objetivo que es similar al de los seguros de desempleo

¹⁶ De manera similar, se plantean las ventajas de la flexiseguridad, ya que implica limitadas o nulas normas sobre seguridad pero un seguro de desempleo amplio que tiende a estabilizar el ingreso.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Marshall (1996) o Weller (2001).

o a un ingreso básico, las normas de seguridad en el empleo apuntan a un conjunto de metas más amplio, tanto en el plano del bienestar como en el de la eficiencia productiva.

Así, la pérdida de un empleo puede acarrear la ruptura de lazos importantes de sociabilidad que se generan en el mundo del trabajo. Tampoco se enfatizan las ventajas de las relaciones laborales de largo plazo sobre la eficiencia en tanto resultan más propicias para la capacitación en el puesto de trabajo que aquéllas más efímeras y, además, promueven una relación más cooperativa entre trabajadores y empleadores. Si bien las empresas podrían decidir *per se* una mayor estabilidad, la existencia de costos o limitaciones al despido constituyen incentivos dirigidos a influir en el comportamiento de las firmas para promover relaciones laborales estables.

Por otro lado, una transferencia que garantice un nivel mínimo de ingresos a los hogares también suele ser vista como un sustituto del salario mínimo. La opción más eficiente es que el mercado fije las remuneraciones y se alcance así el pleno empleo, objetivo que no se lograría de estar vigente aquella institución laboral; su influencia también provocaría una sustitución de cierto tipo de trabajadores por otros; por ejemplo, de no calificados por calificados, de jóvenes por adultos y de mujeres por varones, porque es más probable que los salarios de los primeros sean iguales o cercanos al salario mínimo. Si el salario de equilibrio que se fija el mercado resulta insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado al hogar del trabajador, la brecha sería cubierta por la transferencia.

Sin embargo, por un lado, existen esquemas conceptuales alternativos, como el modelo de mercados monopsónicos, a partir del cual un aumento del valor del mínimo no necesariamente implicará reducciones en el empleo, con lo que se observaría un efecto neutro o incluso un incremento.¹⁸ Por otro lado, las investigaciones para la región muestran, en general, un bajo o nulo impacto negativo del salario mínimo sobre los

¹⁸ Véase, por ejemplo, Manning (2003).

niveles de empleo agregado.¹⁹ El hecho de que la mayoría de ellas encuentren elasticidades menores a la unidad sugiere que los incrementos del salario mínimo se constituyen en una herramienta potencialmente eficaz para reducir la pobreza (Freeman, 2009).

Asimismo, tal como argumentan Eyraud y Saget (2008), existen diferentes factores que podrían reducir el potencial efecto negativo del salario mínimo sobre el empleo e, incluso, invertirlo. Desde la oferta, incrementos en los mínimos promoverían cambios en la organización del trabajo que deriven en ganancias de productividad. Desde la demanda, aumentos salariales a trabajadores con baja propensión a ahorrar pueden generar un incremento en el consumo doméstico con efectos positivos sobre la creación global de empleo.

Si bien es razonable evaluar la relación entre salario mínimo y nivel de empleo, en los países en desarrollo que cuentan con una amplia oferta excedente de trabajo (no sólo reflejada en el desempleo abierto) no resultaría adecuado eliminar el salario mínimo o dejarlo erosionar a niveles muy reducidos, aun por razones de eficiencia. Parece escasamente atractiva una estrategia de desarrollo que base el crecimiento del empleo en salarios bajos.

En resumen, el esquema de protección que aquí se esboza resulta de una articulación de los mecanismos de seguridad social con una pluralidad de programas y políticas que, en conjunto, apuntarían a asegurar la cobertura universal de los derechos económicos y sociales. Difícilmente en muchas áreas podría considerarse un único dispositivo que permita alcanzar ese objetivo. Esta necesaria combinación de acciones obedece

¹⁹ Tanto Bell (1997) para Colombia, como Lemos (2007) para Brasil, no encuentran impactos significativos del salario mínimo sobre el empleo. Estos resultados difieren de los encontrados por este último autor en estudios previos, en los que se sugería la existencia de un efecto de largo plazo negativo, si bien de reducida magnitud (Lemos, 2004). Gindling y Terrell (2007) estiman una elasticidad del empleo total al SM de -0.10 en el caso de Costa Rica.

a dos razones, por un lado, a que cuestiones de eficiencia y también de realismo político llevarán a que en ciertas áreas se mantengan instrumentos de seguridad social, los que se combinarían con programas no contributivos; en segundo lugar, a que el objetivo universalista requerirá de instrumentos que focalicen determinadas acciones o prestaciones en ciertos grupos, precisamente aquellos con mayores desventajas y que requieren de atenciones especiales.

CONCLUSIONES

La elevada desigualdad del bienestar que aún caracteriza a Argentina, al igual que a gran parte de la región, refleja una marcada concentración de la distribución primaria de los ingresos monetarios, así como la presencia de un sistema de protección que, por insuficiente y segmentado, no permite reducir los efectos de aquella y, en muchos casos, los refuerza.

La eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades económicas y sociales son dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales están basados en un enfoque de derechos. De allí que en este capítulo se han planteado los rasgos generales de una estrategia orientada hacia la cobertura universal de servicios de salud, previsión, compensación contra el desempleo y obtención de ingresos adecuados que recurren tanto a mecanismos contributivos como no contributivos y que, en conjunto, aseguran que toda la población goce de los derechos económicos y sociales básicos.

El avance hacia universalizar la protección debería estar acompañado de regulaciones que mantengan y, si es posible, eleven las condiciones de trabajo de las ocupaciones formales, así como de políticas que fomenten el crecimiento de los puestos de buena calidad en términos de estabilidad, condiciones de trabajo y productividad. Las enormes diferencias que persisten en la calidad de los empleos demandan un actuar sostenido

en la distribución primaria del ingreso como vía para reducir la inequidad, con el fin de que obtener un empleo sea un mecanismo efectivo de salida de la pobreza y una puerta de entrada a la protección.

REFERENCIAS

- Albornoz, Facundo y Marta Menéndez, 2002, "Analyzing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990's", *Seminario de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de La Plata.
- Beccaria, Luis A. y Roxana Maurizio, 2004, *Movilidad ocupacional en Argentina*, Los Polvorines, UNGS.
- y Fernando Groisman, 2006, "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina", *Revista CEPAL*, núm. 89, pp. 133-156.
- Bell, Linda A., 1997, "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia", *Journal of Labour Economics*, vol. 15, núm. 3, pp. 102-135.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova, 2011, *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Argentina, CEPAL/OIT.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2010, *Panorama Social de América Latina 2010*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Javier Curcio (coords.), 2017, *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES/UNICEF.
- Eyraud, François y Catherine Saget, 2008, "The revival of minimum wage setting institutions", en J. Berg y D. Kucera (eds.), *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Nueva York/Ginebra, Palgrave MacMillan, pp. 100-118.
- Fields, Gary, Robert D. Hernández, Samuel Freije, y María L. Sánchez, 2006, "Income Mobility in Latin America", Working Papers ILR Collection, Ithaca, Cornell University.
- Freeman, Richard B., 2009, "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?", Cambridge, NBER Working Paper núm. 14789.

- Gindling, T. H. y Katherine Terrell, 2007, "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: the case of Costa Rica", *Labour Economics*, vol. 14, núm. 3, pp. 485-511.
- Lemos, Sara, 2004, "Minimum Wage Policy and Employment Effects: Evidence from Brazil", *Economía Journal*, vol. 5, núm. 1, pp. 219-266.
- , 2007, "Minimum Wages Across the Public and Private Sectors in Brazil", *The Journal of Development Studies*, vol. 43, núm. 4, pp. 700-720.
- Manning, Alan, 2003, *Monopsony in Motion: imperfect competition in labor markets*, Princeton, Princeton University Press.
- Marshall, Adriana, 1996, "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo", *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 11.
- Paes de Barros, Ricardo, Carlos H. Corseuil y Mónica Bahia, 1999, "Labor Market Regulations and the Duration of Employment in Brazil", IPEA Working Paper núm. 676.
- Rofman, Rafael y María L. Oliveri, 2011, "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales núm. 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Velásquez, Mario, 2010, "Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 99, Santiago de Chile, CEPAL.
- Weller, Jürgen, 2001, *Economic reforms, growth and employment: labour markets in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, CEPAL.

11. EL DESARROLLO COMO VÍA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA¹

MARIANA L. GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

El seminario que originó este libro propuso la reflexión acerca de la evolución de la pobreza y sus condicionantes, con el fin de evaluar la factibilidad de reducirla de manera sustantiva en el marco de una política de desarrollo sostenible.

Cabe considerar que Argentina suscribió la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas que propone, entre 17 amplios Objetivos de Desarrollo Sostenible plasmados en ambiciosas metas, pasos muy concretos en relación con la pobreza hacia el año 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 [y] poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables (NU, 2015).

Sin embargo, cuando se terminó este capítulo, el país se encontraba sumido en una crisis económica y social con un importante deterioro de ingresos reales y aumento de la pobreza.

Con este trabajo se pretende contribuir a la reflexión y la acción en torno al efectivo logro de la reducción de la pobreza a partir del análisis de la realidad argentina entre 2003 y 2015 como caso empírico relevante, ya que en ese periodo se expe-

¹ Algunos de los resultados que se muestran en este capítulo fueron incluidos en Fernández y González (2017).

rimentó una fuerte reducción en su incidencia, que había alcanzado niveles alarmantes durante la crisis económica y social de 2001-2002. Esta reducción tuvo lugar en el marco de cambios que ocurrieron tanto en el mercado laboral, en términos de empleo, calidad de los puestos de trabajo y salarios, como en la política social a través de la implementación de nuevas políticas de transferencias monetarias a amplios grupos de población, la modificación del régimen de jubilaciones y pensiones, así como la ampliación de su cobertura.

Sus resultados refuerzan, en primer lugar, la importancia del acceso al empleo, y especialmente a puestos no precarios, en la determinación de las condiciones de vida de los hogares. En efecto, los hogares obtienen sus ingresos fundamentalmente de la ocupación de sus miembros y, por esta vía, la situación de pobreza, así como el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, derivan en principio del funcionamiento del mercado de trabajo. Así, la principal política contra la pobreza es la generación de empleo de buena calidad y bien remunerado.

En segundo lugar, el desarrollo de un sistema de seguridad social amplio e inclusivo coadyuva, sin lugar a duda, a este objetivo, pues se constituye en la fuente de ingresos para las/os adultos mayores y los hogares con niños, niñas y adolescentes.

En el largo plazo, la posibilidad de contar con altas tasas de generación de empleo protegido y bien remunerado es indispensable de una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico, y en especial el de los sectores productivos que tengan esta capacidad generadora de empleo. Asimismo, el desarrollo permite la generación de recursos que pueden aplicarse a la seguridad social.

De ahí que el título de este capítulo refuerce la importancia de la relación entre desarrollo y reducción de la pobreza. Si bien la noción actual de desarrollo sostenible hace referencia a sus dimensiones económica, social y ambiental, se toma aquí una acepción más restringida, referida al desarro-

llo económico y social, dejando los importantes aspectos vinculados con la sostenibilidad ambiental para el análisis de otros especialistas.

En lo que sigue, el documento se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se describe de manera breve el proceso de reducción de la pobreza y se pretende ponerlo en relación con las transformaciones que tuvieron lugar en el mercado laboral, así como en la política previsional y principales políticas sociales. Asimismo, se caracteriza a los hogares en situación de pobreza, al compararlos con los que no están en tal situación, a partir de la construcción de perfiles basados en atributos demográficos, laborales y de acceso a políticas sociales. El análisis de los cambios en estos perfiles a través del tiempo, además de la diferenciación de las tasas de pobreza para los distintos tipos de hogares, tiene la intención de brindar una aproximación a las condiciones que posibilitaron a ciertos hogares salir de la pobreza, así como a los factores que pueden explicar la permanencia en dicha condición. A su vez, se realiza un sucinto análisis dinámico de los factores asociados con las tasas de entrada y salida de la pobreza, que permite asociar dichas tasas con las características de los hogares mencionadas. Finalmente, se cierra con algunas conclusiones y reflexiones finales.

LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y SU RELACIÓN CON LOS CAMBIOS EN INGRESOS LABORALES Y NO LABORALES

A principios del siglo XXI, la pobreza en Argentina llegó a niveles más que alarmantes. En el año 2002, más de 45% de los hogares –en los que vivía 57% de la población– tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza² (gráfica 1). Se tra-

² De acuerdo con las mediciones de pobreza realizadas con la metodología vigente. Con la metodología actual, la incidencia de la pobreza en 2002 era superior a 57% de los hogares.

taba de los niveles más altos desde que se tienen registros de este fenómeno.

El alza repentina en la incidencia de la pobreza fue el resultado de la crisis asociada con el final del régimen de convertibilidad, que implicó una fuerte caída del empleo y una abrupta pérdida del poder adquisitivo en los ingresos de trabajadores activos y pasivos. Pero más allá de la elevación de los valores en esos años, existía una tendencia subyacente hacia un incremento en la pobreza que se venía registrando desde mediados de los años setenta (Beccaria, 2007). Con la extraordinaria recuperación económica y del mercado de trabajo a partir de 2003, esa tendencia se revirtió: la tasa de pobreza se redujo aproximadamente en dos tercios.

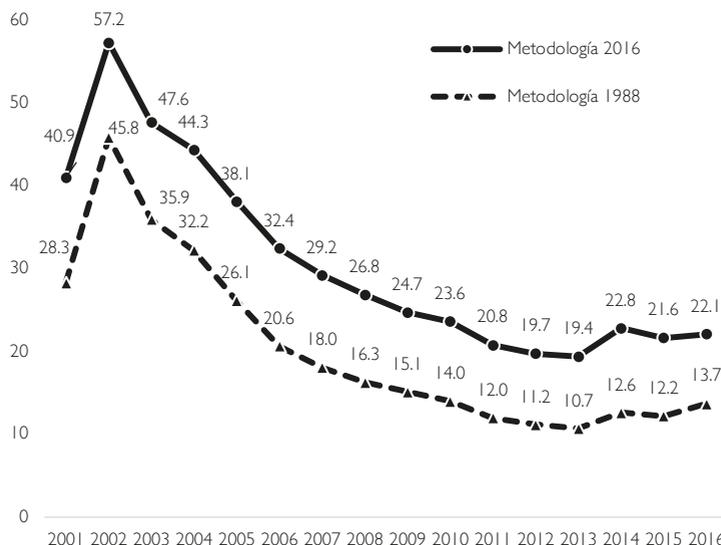
Llegado este punto, cabe aclarar que la comparación de los niveles de pobreza a lo largo del periodo y en años posteriores se complejiza, debido a la implementación de cambios en la forma de medición desde 2016. La nueva metodología aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), basada también en el método del ingreso, utiliza una canasta básica alimentaria con una mayor variedad de alimentos y bebidas y, a su vez, una diferente relación entre gastos alimentarios y no alimentarios, de manera que también se modifica la canasta básica total (CBT). Como consecuencia de esta modificación y otros cambios de menor impacto, los valores de las canastas (y de la línea de pobreza) son mayores que los surgidos de la metodología anterior (INDEC, 2016).

Por este motivo, se presentan los resultados de ambas metodologías. Con este fin se realizaron estimaciones propias a partir del uso de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. Debido a la escasa confiabilidad de las estimaciones oficiales de precios para el periodo 2007-2015, en esos años fue necesario valorizar la CBT en función de la evolución de un índice de precios alternativo al IPC del INDEC: el IPC provincias de CIFRA-CTA (CIFRA, 2012).

Más allá de la complejidad de estos cálculos y opciones metodológicas, es importante resaltar que, a pesar de mostrar niveles

diferentes, ambas series dan cuenta de la clara dinámica de reducción de la incidencia de la pobreza desde 2003 (gráfica 1).³

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, MEDIDA SEGÚN DIFERENTES METODOLOGÍAS. TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS (2001-2016) (PORCENTAJE SOBRE HOGARES)



FUENTE: elaboración propia con base en los datos de la EPH-INDEC y direcciones provinciales de estadística.

Asimismo, es posible plantear distintas etapas en el sendero de reducción de la pobreza. La mayor caída tuvo lugar entre 2003 y 2007. Desde ese momento y hasta 2013, las reducciones anuales fueron de menor cuantía, aunque no se detuvieron en

³ En 2014-2015, el nivel de pobreza estaría levemente sobreestimado. La EPH realizó, a partir del tercer trimestre de 2013, sucesivas modificaciones en la muestra y en los ponderadores, que resultaron en un incremento en el peso de las/os niñas, niños y adolescentes, grupo en el cual la incidencia de la pobreza resulta mayor. En 2016 se habría revertido este cambio. Para un análisis exhaustivo de los cambios introducidos en la muestra y las ponderaciones entre 2013 y 2014, véase Arakaki (2016).

ningún momento, ni siquiera en 2009, cuando la economía sufrió un descenso del nivel de actividad asociado a la crisis económica internacional. Entre esos años se destaca 2011, con un descenso particularmente acelerado. Por el contrario, en 2014 la incidencia de la pobreza tuvo un incremento, que fue parcialmente revertido al año siguiente.

Al considerar esta evolución, en el análisis de la pobreza en relación con el desempeño del mercado de trabajo y de ingresos no laborales, se procurará diferenciar esas etapas y sus momentos clave.

En primer lugar, debido a que la principal fuente de ingresos para el conjunto de los hogares es la que proviene de la ocupación de sus miembros, puede vincularse la reducción de la pobreza con la evolución del mercado de trabajo, que resultó positiva en múltiples aspectos.⁴

Por un lado, como consecuencia de un notable crecimiento económico con fuerte impulso del sector industrial, que resultó intensivo en la generación de empleo, se verificó una importante creación de puestos de trabajo, con especial intensidad hasta 2007. Entre 2002 y 2007 la economía creció a 8.8% anual acumulativo y las personas ocupadas aumentaron en 3.4 millones, de modo que la tasa de empleo pasó de 35.2 a 42.2% de la población. Este extraordinario crecimiento del empleo implicó, a su vez, una fuerte caída de la tasa de desocupación, que se redujo de un pico de 24.8% en mayo de 2002 hasta quedar por debajo de los dos dígitos a finales de 2006.⁵ Desde entonces se crearon 1.2 millones de puestos adicionales y la tasa de empleo tuvo leves variaciones en el entorno de 42%.

Por otra parte, existió una paulatina recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de las/os trabajadoras. Cabe señalar que el punto de partida (2002) representaba un nivel muy bajo: en octubre de ese año, los ingresos reales de las personas ocu-

⁴ Maurizio, Perrot y Villafañe (2008) destacan la influencia positiva del mercado laboral en la reducción de la pobreza entre 2003 y 2006.

⁵ Debido a los cambios metodológicos de la EPH en 2003, las series previas y posteriores a ese año debieron ser empalmadas.

padas eran 29.1% inferiores a los del mismo mes de 2001. En los años sucesivos estos ingresos se incrementaron, aunque de modo acotado. El poder de compra del ingreso medio del conjunto de las/os ocupadas recién se acercó al valor de 2001 en el año 2010. Entre 2004 y 2007 la recuperación de los ingresos fue más intensa. Después, los incrementos fueron relativamente reducidos y variables; el máximo nivel promedio de ingresos reales se verificó en 2013.

En suma, las reducciones más intensas en la pobreza se lograron al mismo tiempo que la creación de empleo y la consecuente reducción de la desocupación, en tanto la recuperación de los ingresos laborales fue más vigorosa, lo que resalta la importancia de un proceso de crecimiento económico con elevada y constante capacidad de generación de puestos de trabajo para combatir la pobreza.

En relación con el mercado laboral, también existió una mejora en la calidad del empleo que se reflejó en distintos indicadores. En particular, cayó fuertemente el peso de las/os asalariadas no registradas, característica que se asocia con precariedad, inestabilidad y bajos ingresos. Quienes no estaban registradas representaban 44% de las/os asalariadas en 2003 y 32% en 2015.⁶

Dentro del grupo de personas ocupadas, se redujo además el grado de desigualdad en la distribución de sus ingresos. En el segundo semestre de 2003, el coeficiente de Gini de los ingresos de la ocupación principal era 0.473, mientras que para el primer semestre de 2015 dicho indicador se había reducido a 0.367. Esta mejora distributiva se logró al tiempo que caía la tasa de desocupación, lo que implicó un fortalecimiento en la capacidad de negociación salarial de las/os trabajadoras (Fernández y González, 2012).

El proceso de reducción de la desigualdad entre las personas ocupadas no fue sólo el resultado de la mejora en el mercado

⁶ El cálculo de la proporción de asalariadas no registradas se realizó excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo.

laboral, sino que resultó acelerado y potenciado por una política de ingresos que apuntó a elevar en mayor medida los menores salarios. Se trata, fundamentalmente, de los incrementos salariales de suma fija implementados por decreto presidencial en diversas oportunidades entre 2002 y 2005, así como del aumento del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) que implicó incrementar el poder adquisitivo de este salario mínimo en más de una vez y media respecto del promedio de 2002. Este SMVM continuó incrementándose después de 2006, aunque con menor intensidad. En 2011 alcanzó el mayor nivel en términos reales, al situarse 167% por encima del nivel de 2002.

La reanudación de las negociaciones paritarias resultó también fundamental para la mejora de los salarios reales en general y para la disminución de la desigualdad.⁷ Si bien estas medidas se aplicaron exclusivamente sobre los salarios de las/os trabajadoras registradas, la experiencia demostró que las mismas repercuten indirectamente sobre el resto de las personas ocupadas (Marshall, 2009). Esta menor desigualdad también habría contribuido a la reducción de la pobreza, ya que se asoció con una mejora relativa de las/os ocupados de menores ingresos respecto del conjunto (Fernández y González, 2012).

Hasta aquí se han enumerado los factores vinculados con mejoras en los ingresos laborales, resta entonces considerar la evolución de los ingresos no laborales que influyen especialmente en la situación de pobreza de los hogares entre cuyos miembros hay personas inactivas. En particular, son fundamentales las jubilaciones y pensiones, así como los ingresos derivados de transferencias del gobierno a través de programas sociales. Ambos tipos de ingresos tuvieron importantes modificaciones en el periodo analizado, como resultado de sustantivas transformaciones en la política de previsión y la social.

En el caso de las jubilaciones y pensiones, hubo un aumento en su poder adquisitivo, así como en el número de beneficia-

⁷ En Senén y Borroni (2011) se muestra cómo la negociación colectiva adquirió un papel central en la determinación salarial en la posconvertibilidad.

rias/os. El incremento en la cantidad de personas beneficiarias estuvo asociado con la expansión del empleo registrado, pero fue centralmente la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las sucesivas moratorias previsionales las que posibilitaron que entre 2005 y 2008 se otorgaran 1.7 millones de nuevos beneficios, y que éstos tuvieran otro fuerte aumento de 500 000 en 2015. En total, entre 2002 y 2015 el número de personas beneficiarias pasó de 3 a 5.5 millones.

Además, se verificó un aumento en el poder de compra de los haberes medios y, en particular, del haber mínimo. El incremento real de este último le permitió no sólo recuperar la caída asociada con la devaluación de la moneda en 2002, sino superar ampliamente el valor de 2001. En efecto, el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo se duplicó entre 2002 y 2006, y continuó incrementándose desde entonces con menor intensidad, de manera que en 2015 fue casi 150% mayor que en 2002 y el doble respecto de 2001.

Por otra parte, los ingresos derivados de políticas sociales o políticas contra la pobreza atravesaron varios cambios durante este periodo. En mayo de 2002, en respuesta a la gravedad de la crisis socioeconómica, se implementó el Programa para Jefas y Jefes de Hogar desocupados (PJJD), que cubrió en dicho año a casi 2 millones de beneficiarias/os a través de un subsidio monetario por hogar. El registro de personas beneficiarias de este plan se cerró tras un corto periodo, de modo que paulatinamente su número se redujo, al tiempo que algunas ocupaban un puesto de trabajo registrado y otras personas eran transferidas a un nuevo programa, que se implementó desde 2004, el Programa Familias por la Inclusión Social. Este nuevo programa, que en 2009 cubrió a 627 000 familias, implicaba una transferencia de ingresos variable de acuerdo con la composición del hogar y, para aquellos hogares con más de un niño o adolescente, implicaba un monto mayor que el PJJD. Otro programa hacia el que podían traspasarse las/os beneficiarias/os del PJJD fue el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), en el

ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁸ (Bertranou *et al.*, 2015; Campos, Faur y Pautassi, 2007).

A finales de 2009 se produjo un cambio radical en materia de política social por medio de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (CIFRA, 2010; Fernández *et al.*, 2010). Esta asignación consiste en una prestación monetaria que reciben las familias por cada hijo menor de 18 años o discapacitado de cualquier edad. Es requisito para su cobro que las madres o padres se encuentren desocupados, sean monotributistas, se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, y que perciban remuneraciones inferiores al SMVM. La prestación es equivalente al monto de la mayor asignación por hijo del régimen contributivo de asignaciones familiares, es decir, un monto sustantivamente mayor respecto de los principales programas anteriores que, en la práctica, fueron reemplazados por esta nueva política (Bertranou *et al.*, 2015). De todos modos, la magnitud de la AUH es limitada en relación con la línea de pobreza, por lo cual su mayor impacto operó, probablemente, en la indigencia,⁹ mientras que sus efectos en la pobreza habrían sido más bien moderados.¹⁰

La AUH supuso no sólo más ingresos para los hogares de menores recursos, sino que implicó un salto en materia de equiparación de derechos de las/os niños y adolescentes independientemente de la inserción laboral de sus madres o padres, ya que implicó que se extendiera la cobertura de la asignación familiar contributiva hacia los hogares que no la percibían. A poco tiempo de su implementación, la AUH alcanzó los 3.5 mi-

⁸ Además del SCE, existieron otras políticas de empleo con el fin de mejorar la posibilidad de conseguir un empleo para los trabajadores desocupados o que se desempeñaran en la economía informal, que se focalizó en los grupos más vulnerables (Bertranou *et al.*, 2015).

⁹ Los hogares se encuentran en situación de indigencia cuando sus ingresos no son suficientes para cubrir una canasta de alimentos básica, capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

¹⁰ En 2015 los ingresos familiares que provenían de programas sociales representaban, en promedio, 15% del valor de la línea de pobreza de los hogares beneficiarios.

llones de beneficiarias/os, cifra que se mantuvo con escasas variaciones desde entonces.¹¹

En suma, son varias las razones por las cuales disminuyó la pobreza de manera significativa en los años señalados, éstas pueden vincularse con las mejoras en el mercado laboral (mayor empleo, crecimiento de ingresos laborales en términos reales, mejora de calidad del empleo, menor desigualdad) y en ingresos no laborales (principalmente, fuerte incremento del poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo, implementación de programas sociales de transferencias monetarias y creación de la Asignación Universal por Hijo).

CAMBIOS EN LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA

En esta sección se muestra las características diferenciales de los hogares que están en situación de pobreza respecto de aquellos que no lo están,¹² así como sus cambios a través del tiempo. La caracterización sintética se basará en atributos de la jefa o jefe de hogar, que resultan definitorios en la posibilidad de los hogares de acceder a ingresos, y en la presencia o no de niñas/os y adolescentes. Asimismo, se compararán las tasas de pobreza para estos tipos de hogares.

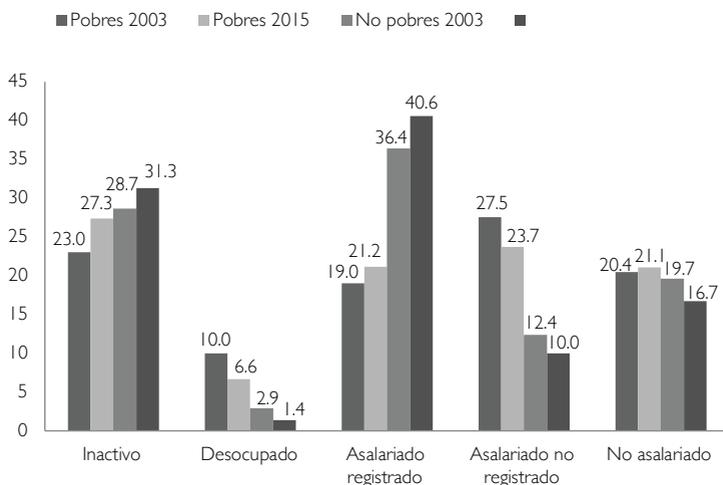
En primer lugar, es pertinente analizar la situación de los hogares respecto del mercado de trabajo, aproximada a partir de la inserción de la/del jefe de hogar (gráfica 2). Como característica estructural, entre los hogares pobres se observa en todo el periodo una menor proporción de jefas/es inactivos que entre los hogares no pobres y una muy superior proporción de jefas/es desocupados. El peso de las personas ocupadas no resulta muy

¹¹ Dado que los beneficiarios son niñas/os y adolescentes o hijos discapacitados de cualquier edad, puede existir más de un beneficiario por hogar.

¹² Para este análisis se trabajará con la metodología de pobreza que estableció el INDEC desde 2016.

diferente, aunque sí lo es su composición según la categoría ocupacional. Entre los hogares pobres priman las/os jefes ocupados como asalariados no registrados, mientras que entre los hogares no pobres se destacan las/os asalariados registrados.

GRÁFICA 2. COMPOSICIÓN DE LAS/OS JEFES DE HOGAR SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA DEL HOGAR (2003-2015) (%)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Así, en 2003, las/os jefes inactivos en hogares pobres eran 23 y 28.7% en los hogares que no estaban en situación de pobreza y las/os jefes desocupados eran 10% entre los primeros y 2.9% entre los segundos. Por su parte, las/os jefes de hogar empleados como asalariados registrados eran sólo 19% de los jefes de hogares en condición de pobreza y 36.4% entre los no pobres, mientras para los asalariados no registrados la relación se invertía: eran 27.5% de los jefes de hogares pobres y 12.4% de los que no estaban en dicha condición. En el caso de las/os jefes no asalariados, las diferencias fueron poco significativas, lo que reflejó la disparidad de situaciones y de ingresos que engloba esta categoría.

En suma, este perfil de las/os jefes de hogar muestra la importante relación entre la desocupación, así como la ocupación en puestos de trabajo no registrados con la condición de pobreza en los hogares. Debido a la importancia que revisten los ingresos laborales en la economía de los hogares, la existencia de niveles significativos de precariedad laboral se asocia con situaciones de pobreza y exclusión social. El fenómeno de la/del “trabajador pobre” indica que el hecho de tener un empleo no constituye necesariamente una salvaguarda contra la pobreza (Fernández, 2011).

En este sentido, cabe preguntarse, ¿en qué medida cambiaron estos perfiles diferencialmente entre hogares pobres y no pobres, atento a las transformaciones relevantes que tuvieron lugar en el mercado laboral, entre las cuales se destacan la reducción de la desocupación y la mejora de la calidad de los empleos a partir del peso de las/os asalariados no registrados entre las personas ocupadas?

Los hogares con jefas/es inactivos crecieron de manera significativa, con mayor intensidad entre los hogares no pobres, lo cual podría asociarse con la mayor capacidad que tiene el haber jubilatorio para que los hogares alcancen ingresos por encima de la línea de pobreza.

Por su parte, los hogares pobres con jefa/e desocupado pasaron desde el 10% ya mencionado para 2003 a 6.6% en 2015, lo que refleja la caída general en la tasa de desocupación. Las proporciones de jefas/es asalariados registrados sobre el total tuvieron variaciones menores, mientras que la reducción en el peso de las/os asalariados no registrados ocurrió con intensidad relativamente similar tanto entre hogares pobres como no pobres.

En segundo lugar, con atención a lo mencionado de que una de las políticas que habría tenido la potencialidad de coadyuvar en la reducción de la pobreza fue la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las sucesivas moratorias previsionales, se discriminará a las/os jefes de hogar en relación con la condición de jubilado o pensionado. Puede advertirse que, en 2003, 25%

de las/os jefes de hogar estaba en edad de jubilarse,¹³ pero sólo 19% declaraba estar efectivamente jubilado. Esta diferencia de 6% puede asociarse con la imposibilidad que enfrentaban muchas personas para reunir los años de aporte y las condiciones para acceder a su jubilación. En 2015, esa diferencia era de 3.3% y la mayor reducción tuvo lugar entre 2004 y 2011.

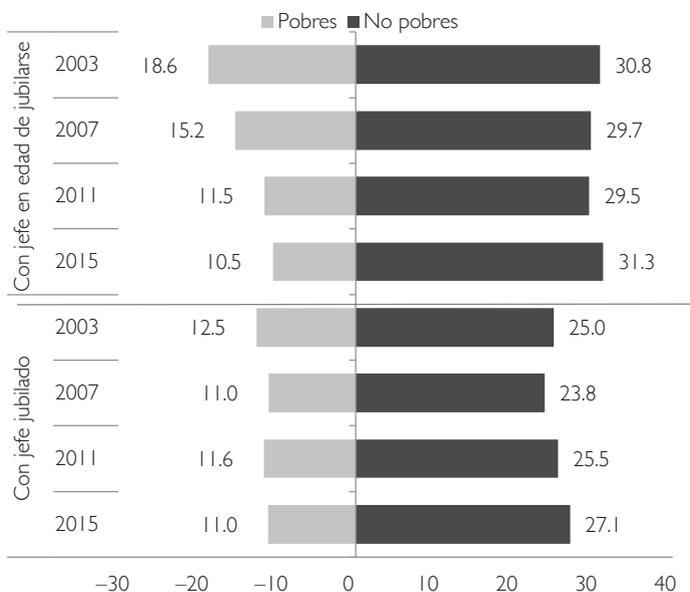
La gráfica 3 muestra estas condiciones para los hogares en situación de pobreza y los hogares no pobres. Se advierte que en 2003 la diferencia entre hogares con jefa/e en edad de jubilarse y hogares con jefa/e jubilado era similar entre hogares en ambas situaciones. Sin embargo, para 2011 esa diferencia había desaparecido por completo en el caso de los hogares pobres y se había reducido significativamente para los otros hogares. Es decir, los jefes de hogar varones de 65 años y más o jefas mujeres de 60 años y más percibían ingresos por jubilaciones que previamente no tenían. A su vez, el peso de hogares con jefa/e en edad de jubilarse se redujo entre los hogares pobres y se incrementó de manera sustantiva entre los no pobres, un indicio de la posibilidad de este tipo de hogares de superar la situación de pobreza.

En 2003, mientras que la incidencia de la pobreza alcanzaba a 47.6% de los hogares, llegaba a 35.4% de los hogares con jefa/e en edad de jubilarse. Para 2015, mientras la tasa se había reducido a 21.6% para el conjunto de los hogares, había tenido una caída mucho más fuerte para los hogares con jefa/e en edad de jubilarse, llegando a ser de 8.5%. En otras palabras, los hogares con jefa/e en edad de jubilarse tenían en mucho mayor medida acceso efectivo a una jubilación y una incidencia significativamente más reducida de la pobreza. En este último fenó-

¹³ Se define como personas en edad de jubilarse a los varones de 65 años y más, y las mujeres de 60 años y más, ya que se trata de los límites inferiores de edad dispuestos por la legislación previsional nacional para acceder a una jubilación. Debido a que las mujeres cuentan con la opción de postergar la jubilación hasta los 65 años y que existen regímenes previsionales específicos para determinadas provincias y sectores de actividad con diferentes edades límite, se trata de una aproximación general.

meno no sólo incidieron la inclusión previsional sino también, como se mencionó, la recuperación del poder adquisitivo de los haberes y, en particular, de los haberes mínimos.

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE HOGARES CON JEFA/E EN EDAD DE JUBILARSE Y CON JEFA/E JUBILADA/O SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA O NO POBREZA (2003-2007-2011-2015) (%)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Así como se analizó el peso de los hogares con jefa/e en edad de jubilarse, en el total y entre los hogares en situación de pobreza, puede fijarse ahora la atención en el otro extremo etario, es decir, los hogares con presencia de niñas/os y adolescentes.

Como se mostró, entre 2003 y 2015 la incidencia de la pobreza en el conjunto de los hogares se redujo a menos de la mitad. La reducción fue más potente entre los hogares sin presencia de menores de edad (de 30.7% a 9.4%, es decir, una caída de casi 70%) y proporcionalmente más reducida entre los hogares con menores, donde pasó de 64.8 a 35.5%. Puede

decirse entonces que en el grupo de hogares donde se observa una mayor incidencia de la pobreza, su reducción, si bien fue significativa, resultó más difícil. En estos hogares con presencia de niñas/os y adolescentes hay más miembros por persona ocupada: en 2003 la tasa de dependencia¹⁴ era de 3.2 en hogares con menores de 18 años, mientras que era de 1.7 en hogares conformados únicamente por personas adultas. En 2015 esas relaciones eran 3.1 y 1.6, respectivamente. Además, la presencia de niñas/os que requieren cuidados implica en general mayores dificultades para que las madres se inserten en el mercado de trabajo a tiempo completo (Álvarez y Fernández, 2011; Rodríguez, 2007). Estas dos condiciones inciden en una tasa de pobreza más elevada, lo cual también implicaría la necesidad de mayores esfuerzos por parte de las/os miembros en edades activas para salir de la condición de pobreza.

Este comportamiento diferencial de la pobreza, de acuerdo con la presencia o no de menores de 18 años en los hogares, implicó que en 2015 el peso de hogares con menores de edad entre los hogares pobres se haya incrementado sustantivamente. Mientras que en 2003 eran 67.5% del total de hogares en situación de pobreza, en 2015 representaron 77.3% de los mismos (gráfica 4).¹⁵ Vale aclarar que en el total de los hogares, la presencia de niñas/os y adolescentes tendió a disminuir levemente a lo largo de este periodo, en consonancia con un lento proceso de envejecimiento poblacional.

Finalmente, el peso de los hogares beneficiarios de programas sociales¹⁶ entre los hogares totales creció de 5.2% en 2003 a 13.8% en 2015, lo que dio cuenta de la expansión de los programas de transferencias monetarias que tuvo lugar a lo largo de este periodo (gráfica 5). En particular, desde la imple-

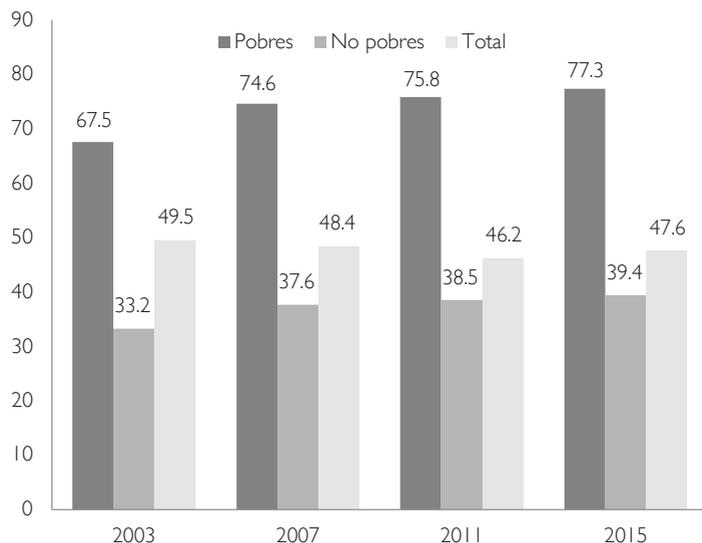
¹⁴ Definida como la cantidad de miembros por miembro ocupado en el hogar.

¹⁵ Se debe tener en cuenta que el cambio metodológico descrito en la nota al pie núm. 4 puede tener alguna incidencia marginal en estos resultados.

¹⁶ Se trata de los hogares donde al menos una/o de sus miembros percibe ingresos procedentes de programas de transferencias monetarias.

mentación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) aumentó de modo notorio la participación de beneficiarios en el total.

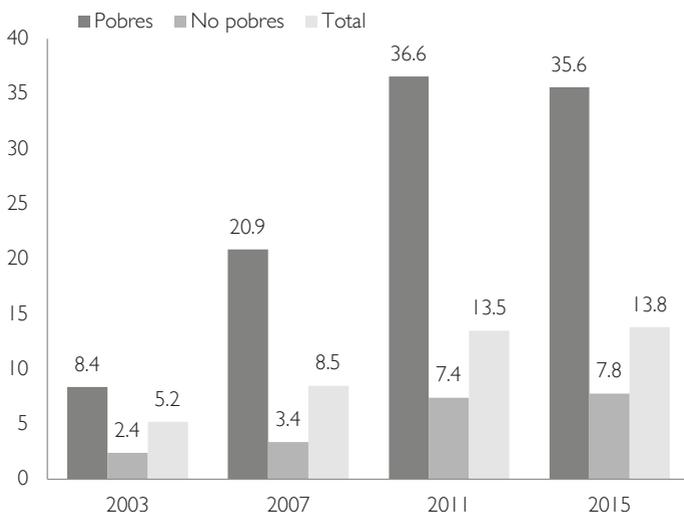
GRÁFICA 4. PROPORCIÓN DE HOGARES CON MENORES DE 18 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA (AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 2003-2015) (%)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Entre los hogares pobres, el incremento de la incidencia de personas beneficiarias de políticas sociales fue más fuerte. Mientras que los hogares con beneficiarias/os eran 8.4% de los hogares en condición de pobreza en 2003, que alcanzaron 35.6% en 2015. Entre los hogares no pobres, la proporción aumentó de 2.4% en 2015 a 7.8% en 2015, es decir, se mantuvo relativamente reducida, lo que demuestra la capacidad de focalización en los hogares de menores recursos de las políticas aplicadas. Como ya se mencionó, el hecho de que la incidencia de la pobreza entre los hogares con personas beneficiarias de programas sociales se mantenga elevada (55.9% en 2015) expresa también la insuficiencia de estos programas para asegurar la superación de la situación de pobreza.

GRÁFICA 5. PROPORCIÓN DE HOGARES CON PRESENCIA DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS SOCIALES, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA DEL HOGAR (AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 2003 Y 2015) (%)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

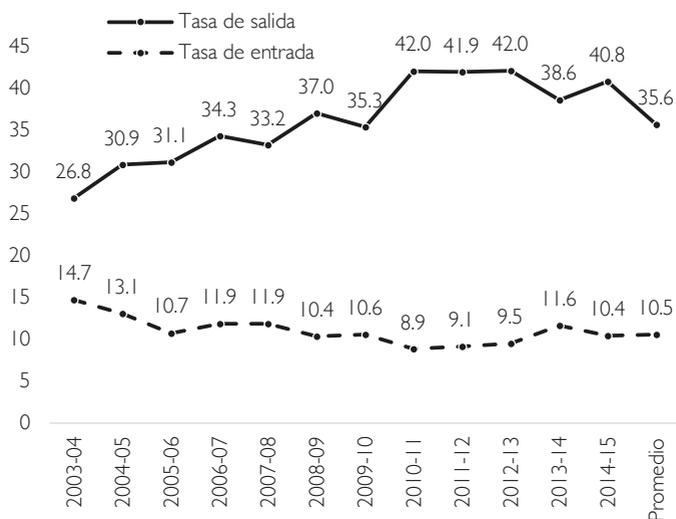
RESULTADOS DE UN ANÁLISIS DINÁMICO DE LA POBREZA

Este capítulo finaliza con un análisis de la dinámica de la pobreza, con el fin de robustecer las conclusiones y visualizar el efecto que los cambios en el mercado laboral, en la política previsional y en las políticas sociales tuvo sobre la misma. Mediante dicho análisis, se compara el estado de los mismos hogares en dos momentos del tiempo, separados por un año. De esta manera, se puede diferenciar aquellos que, habiendo estado en situación de pobreza en un momento inicial, no lo estuvieron al año siguiente, así como a quienes experimentaron el fenómeno contrario, es decir, que entraron al estado de pobreza. Se define las tasas de entrada a la pobreza como la proporción de hogares no pobres en el momento inicial “t” que

pasan a ser pobres en el momento siguiente “t+1”, mientras las tasas de salida se calculan de manera similar.¹⁷

La gráfica 6 muestra un aumento persistente en la tasa de salida de la pobreza entre 2003 y 2015, así como una disminución de la tasa de entrada, que explican en definitiva la tendencia descendente de esta condición. La excepción se advierte entre 2013 y 2014, consistentemente con el incremento de la pobreza en ese último año. En el promedio del periodo, la tasa de salida de la pobreza se ubicó en 35.6% de los hogares y la tasa de entrada en 10.5%, es decir, que la proporción de hogares pobres que salieron de la pobreza representó entre tres y cuatro veces la proporción de hogares no pobres que cayeron en la condición de pobreza.

GRÁFICA 6. TASAS DE SALIDA DE LA POBREZA (% DE HOGARES POBRES) Y DE ENTRADA A LA POBREZA (% DE HOGARES NO POBRES)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

¹⁷ El estudio de la dinámica de la pobreza, ampliamente explorado en países desarrollados, cuenta con limitados análisis empíricos en América Latina y, en particular, en Argentina. Distintas aplicaciones pueden encontrarse en Paz (2002), Cruces y Woodon (2003), Beccaria y Maurizio (2009).

Además, la perspectiva dinámica permite extraer conclusiones acerca de los factores asociados a dichas transiciones, resumidos en el cuadro 1, que diferencia las tasas de salida de y entrada hacia la pobreza, según las características de los hogares¹⁸ para el promedio 2003-2015.

La influencia de la condición de actividad y categoría ocupacional puede advertirse en el hecho de que la tasa de salida de pobreza sea significativamente superior para los hogares con jefa/e inactivo y para quienes son asalariados registrados respecto del conjunto de los hogares. Asimismo, la tasa de entrada en la pobreza resulta más elevada para los hogares con jefa/e desocupado, así como para los hogares con jefatura de una persona asalariada no registrada, es decir, con un empleo precario.

La tasa de salida también resultó más favorable para aquellos hogares con jefa/e jubilado, lo cual reveló los efectos positivos de la ampliación previsional y la mejora de haberes jubilatorios, así como para los hogares sin niñas/os o adolescentes. En cambio, la tasa de entrada en la pobreza fue más alta y la tasa de salida más baja para los hogares con presencia de menores de 18 años, lo que muestra las mayores dificultades que enfrentan estos hogares respecto de la posibilidad de salir de la condición de pobreza.

En suma, las conclusiones brevemente expuestas refuerzan las que se obtuvieron del análisis previo que se realizó con información estática.

¹⁸ Las características de los hogares se definen en el momento inicial.

**CUADRO 1. TASAS DE SALIDA DE LA POBREZA (% DE HOGARES POBRES)
Y DE ENTRADA A LA POBREZA (% DE HOGARES NO POBRES),
SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES**

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES	TASA DE SALIDA	TASA DE ENTRADA	TASA DE POBREZA			
			2003	2015	DIFERENCIA	VARIACIÓN
Total de hogares	35.6	10.5	47.6	21.6	-26.0	-54.6
Jefas/es jubilados	48.2	5.6	31.2	10.1	-21.1	-67.6
Jefa mujer	35.1	9.2	43.5	21.8	-21.7	-49.9
Beneficiarias/os de programas sociales	21.5	32.4	74.6	58.2	-16.4	-22.0
Hogares con niñas/os	28.5	16.8	64.8	35.1	-29.7	-45.8
Hogares sin niñas/os	55.2	6.8	30.7	9.4	-21.3	-69.4
Características de la/del jefe						
Inactiva/o	42.3	7.4	42.0	19.3	-22.7	-53.9
Desocupada/o	33.5	22.6	75.5	57.0	-18.5	-24.5
Asalariada/o registrada/o	41.9	8.0	32.1	12.5	-19.5	-61.0
Asalariada/o no registrada/o	24.6	19.2	66.8	39.4	-27.4	-41.0
No asalariada/o	35.5	14.6	48.4	25.7	-22.7	-46.9

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La pobreza en Argentina llegó a máximos históricos con la profunda crisis de 2001-2002. Desde esos niveles máximos descendió aguda y sostenidamente en los años sucesivos. La caída de la pobreza se vinculó con una fuerte creación de empleo, mejora relativa del ingreso laboral, mejora de la calidad de las ocupaciones, mayor inclusión previsional y duplicación del poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo, así como

con la mayor incidencia de programas sociales y la creación de la Asignación Universal por Hijo.

En este capítulo se mostró que la forma de inserción (o no) de las/os jefes de hogar en el mercado de trabajo resulta marcadamente diferente para los hogares de acuerdo con su situación de pobreza, lo que pone de manifiesto la centralidad de las ocupaciones y su calidad en la determinación de las condiciones de vida de los hogares. Precisamente, el periodo analizado se destaca por las mejoras en estos aspectos, que alcanzaron a todos los hogares.

No puede soslayarse la importancia del elevado crecimiento económico ni su intensidad en la generación de empleo, que empujó mejoras en el mercado laboral en múltiples aspectos y puede ubicarse en la base de las posibilidades concretas para reducir la pobreza. A su vez, la política de inclusión previsional, sumada al fuerte incremento en la capacidad de compra de los haberes mínimos, tuvo su correlato en una reducción de la pobreza significativamente más intensa para los hogares cuyas jefas/es están en edad de jubilarse.

En cambio, la tasa de pobreza de los hogares con presencia de niñas/os y adolescentes, que resultó más elevada que la del resto de los hogares durante todo el periodo, tuvo además una reducción proporcionalmente más acotada: mientras que en 2003 la incidencia de la pobreza era del doble entre los hogares con niñas/os y adolescentes respecto de aquellos que no los tenían, en 2015 casi se cuadruplicó. En este sentido, puede afirmarse que políticas como la AUH, que implicó un reconocimiento de derechos y un piso de protección para los menores de edad, no resultaron suficientes para que los hogares salieran de la situación de pobreza. De todos modos, la proporción de hogares beneficiarios de programas sociales se incrementó con fuerza, especialmente entre los hogares en situación de pobreza y, aunque estos ingresos adicionales pudieran no ser suficientes en relación con la línea de pobreza, representan un ingreso que contribuye a evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida.

En síntesis, con el fin de reducir la pobreza en el futuro, es necesario implementar una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico sostenido y, especialmente, el de los sectores generadores de empleo de buena calidad. En el largo plazo, la posibilidad de contar con altas tasas de generación de empleo protegido y bien remunerado es indisoluble del proceso de desarrollo económico y éste, a su vez, del desarrollo industrial, como lo atestigua la historia de los países que se han desarrollado, ya sea temprana o tardíamente (González, 2011). Por ello, la lucha contra la pobreza y por una sociedad igualitaria no puede dejar de lado la preocupación acerca del patrón de crecimiento económico que prevalezca en Argentina.

En segundo lugar, el desarrollo de un sistema de seguridad social amplio e inclusivo coadyuva, sin lugar a duda, a estos objetivos, pues se constituye en una fuente de ingresos primaria para las personas adultas mayores y los hogares con niñas/os y adolescentes, especialmente aquéllos de menores recursos. La ampliación de la cobertura de las prestaciones con vistas a su universalidad ha mostrado resultados sustanciales que requieren ser complementados con mejoras en las prestaciones.

REFERENCIAS

- Álvarez, Mariana y Ana L. Fernández, 2011, "Movilidad ocupacional de las mujeres en la Argentina durante la postconvertibilidad", trabajo presentado en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, Buenos Aires.
- Arakaki, A., 2016, "Cambios recientes en la Encuesta Permanente de Hogares: análisis de la actualización de las proyecciones poblacionales y la muestra", Documento de Trabajo núm. 22, CEPED-UBA, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis A., 2007, "Pobreza", en S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo II, Buenos Aires, Edhasa.

- Beccaria, Luis A. y Roxana Maurizio, 2009, "Factors associated to poverty mobility in Greater Buenos Aires", *Journal of Income Distribution. An International Quarterly*, vol. 18, núm. 2, pp. 35-69.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Julián Folgar, 2015, *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina: consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social*, Buenos Aires, OIT.
- Campos, Luis E., Eleonor Faur y Laura Pautassi, 2007, *Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, CELS.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), 2010, "La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación", Documento de Trabajo núm. 7, Buenos Aires.
- , 2012, "Propuesta de un indicador alternativo de inflación", Buenos Aires.
- Cruces, Guillermo y Quentin T. Wodon, 2003, "Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002", *Economic Bulletin*, vol. 9, núm. 3, pp. 1-12.
- Fernández, Ana L., 2011, "El papel del mercado de trabajo y la política social en la dinámica de la pobreza en América Latina: los casos de Argentina, Costa Rica y Ecuador", tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- , 2011b, "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.
- , Marcos E. Gallo, Mariana L. González y Marcela Sacavini, 2010, "La Asignación Universal por Hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo", Documento de Trabajo núm. 2, Buenos Aires, CENDA.
- y Mariana L. González 2012, "La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad", *Apuntes para el Cambio*, núm. 3, pp. 18-32.
- y Mariana L. González, 2017, "Radiografía de la pobreza en Argentina 2003-2016", en *14° Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina*, Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2016, *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*, Metodología Núm. 22, Buenos Aires, INDEC.

- Marshall, Adriana, 2009, “Desigualdad interindustrial de salarios, 2003-2008: ¿reversión a los patrones históricos?”, *Revista Estudios del Trabajo*, núms. 37/38.
- Maurizio, Roxana, Bárbara Perrot y Soledad Villafañe, 2008, *Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad, proyecto PNUD ARG/04/034 “Sistemas de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social”*, Argentina, PNUD.
- Naciones Unidas, 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución de la Asamblea General A/Res/70/1, Nueva York.
- Paz, Jorge A., 2002, “Una introducción a la dinámica de la pobreza en la Argentina”, Serie Documentos de Trabajo núm. 226, Buenos Aires, Universidad del CEMA.
- Rodríguez Enríquez, C., 2007, “Fases económicas y trayectorias laborales”, Documento de Trabajo núm. 60, Buenos Aires, CIEPP.
- Senén Gonzalez, Cecilia y Carla Borroni, 2011, “Diálogo social y revitalización sindical: una reflexión sobre las relaciones laborales en Argentina post devaluación”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 24, núm. 29, pp. 33-53.

12. INSERCIÓN LABORAL, CICLO ECONÓMICO Y POBREZA EN LOS HOGARES ARGENTINOS (2003-2014): ALGUNOS APUNTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS 1 Y 8

GIUSEPPE MANUEL MESSINA

INTRODUCCIÓN

En el marco de la adaptación nacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a la Agenda 2030, la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) manifestó entre sus prioridades la “lucha a la pobreza en todas sus formas” (ODS 1) y la promoción del “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ODS 8).¹ Este compromiso internacional se vincula con directrices contenidas en el plan estratégico del gobierno de Macri, como el desarrollo humano sustentable, el acuerdo productivo nacional y la estabilidad macroeconómica por medio de acciones como el plan de formalización de la economía, el fomento del empleo y la productividad laboral, así como la política de ingreso familiar.² En el nivel discursivo, la lucha contra la pobreza y las políticas de promoción del empleo de buena calidad se expresaron en el objetivo de “pobreza cero” como uno de los ejes de la presidencia de Macri, cuya solución pasa por “más y mejores trabajos y menos inflación”.³ Este vínculo (normativo y político) entre la reducción de la pobreza y la creación de empleo formal y de buena calidad (o trabajo decente, según el paradigma de la OIT) no fue una novedad

¹ Véase el Informe Voluntario Nacional (Presidencia de la Nación Argentina, 2017).

² Véase <<https://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/>> y <<http://www.odsargentina.gob.ar/VinculacionODS>>.

³ Discurso en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso, 1 de marzo de 2016.

de este gobierno, sino que puede ser trazado como una problemática de largo recorrido histórico.⁴ Un análisis de largo plazo excede los límites de este trabajo, sin embargo, es indudable que la crisis (política y económica) de los años 2001-2002 empujó los niveles de pobreza, desocupación e informalidad a máximos históricos, al situar estos problemas en el centro de la agenda pública. El “kirchnerismo” (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández entre 2003 y 2015) hizo de la lucha a estos fenómenos una de las banderas de su gestión, bajo el lema de desarrollo económico con inclusión social.⁵ Al margen del distinto énfasis que se ha dado al papel del Estado en las dos etapas políticas mencionadas (facilitador de la iniciativa privada *versus* regulador e interventor directo en el sistema económico), el problema de la pobreza a causa, entre otros factores, de una creación insuficiente de empleos de buena calidad permanece como una de las constantes de la sociedad argentina. Pese al fuerte impulso a la política social con el kirchnerismo, no se solucionó de forma definitiva la cuestión, lo que evidenció unos pisos de informalidad y pobreza

⁴ El concepto de informalidad abarca diferentes dimensiones, según se haga referencia a la unidad productiva donde trabaja la persona, o bien, a la persona ocupada (Husmanns, 2004; *cf.* PREAL, 1978). En el primer caso se habla de sector informal de la economía, mientras en el segundo se suele hablar de empleo informal o, en el caso argentino, de empleo no registrado, que no aporta a la seguridad social, aunque existe una fuerte asociación entre los dos fenómenos (Salvia y Vera, 2011). La precariedad refiere a otras dimensiones en cuanto a la calidad del empleo y que no siempre están reguladas legalmente: subocupación involuntaria, sobreocupación, pluriempleo, salarios por debajo de la pobreza, condiciones laborales insalubres o peligrosas, etc. Para una discusión del concepto de trabajo decente, véase OIT (2013).

⁵ “Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno” (Discurso de asunción presidencial de N. Kirchner, 25 de mayo de 2003).

que afectaban a un porcentaje muy significativo de la población (Messina, 2017). Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) muestran que, bajo las vicisitudes económicas que también afectaron al gobierno Macri, amplios sectores de la población siguen afectados por bajos ingresos y una inserción laboral de baja calidad.

A la luz de estas consideraciones, el propósito de este capítulo es aportar evidencia en torno a la relación entre la pobreza monetaria de los hogares y el funcionamiento del mercado laboral en el caso concreto de Argentina durante la gestión del kirchnerismo. El objetivo es mostrar la presencia de algunos rasgos estructurales de la fuerza de trabajo argentina (el grado insuficiente de inserción laboral de un número significativo de hogares) como uno de los factores explicativos de la persistencia de la pobreza, con independencia del ciclo económico o de las políticas de transferencias de ingreso puestas en acto por el gobierno de turno. Esta discusión pretende aportar elementos al debate más amplio respecto a la factibilidad de las políticas orientadas al cumplimiento de los ODS 1 y 8 en Argentina, señalando alguna de las criticidades que de forma persistente afectan la distribución de ingresos y la pobreza a partir de un acceso desigual de los hogares a los empleos de mayor calidad.⁶ Para ello, se parte de las orientaciones que propone la ciencia de la sostenibilidad (ver el segundo capítulo de este volumen), como *a*) la transdisciplinariedad –al fundamentar el análisis en aportes de las ciencias económica, sociológica y política–; *b*) la adopción de una perspectiva de largo plazo en el tratamiento de los problemas sociales y la problematización de las causas estructurales que impiden dar una solución a la persistencia de la pobreza, incluso durante los ciclos económicos positivos; *c*) la incorporación de un enfoque normativo, como parte del conocimiento científico –al declarar, por ejemplo, la deseabilidad de determinadas formas de inserción laboral de

⁶ Se deja para trabajos posteriores un análisis del periodo bajo la gestión del presidente Macri, cuando los datos oficiales que refieren a este mandato estén disponibles.

los hogares por encima de otras–, y d] el reconocimiento de la complejidad de los fenómenos, gracias a una metodología que incorpora en el análisis una pluralidad de dimensiones en la explicación del riesgo de pobreza que enfrentan los hogares –por ejemplo, la presencia de niñas/os y adolescentes, así como su impacto en la participación laboral femenina, debido a la distribución desigual del trabajo de cuidados entre varones y mujeres–.

Para llevar a cabo esta tarea, se realizó un análisis estadístico a partir de las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC a lo largo de las tres etapas que caracterizaron al periodo iniciado en 2003, a la salida de la crisis de 2001-2002, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En particular, se comparan tres momentos de este periodo histórico, utilizando como línea de base 2003, el primer año de recuperación económica:

- i] El año 2008, que representa la culminación de la etapa “fácil” de recuperación del crecimiento con equilibrio macroeconómico y fuerte creación de puestos de trabajo.
- ii] El año 2011, periodo en el que se reabsorbe el impacto de la crisis internacional (2008-2009) y en el que se observa un agotamiento de las fuentes de crecimiento de la primera etapa, crecientes desequilibrios macroeconómicos y un ritmo de creación de empleo mucho más lento, en particular el formal.
- iii] El año 2014, representativo de la última fase de crecimiento irregular, del tipo *stop and go*, afectado por las crecientes restricciones externas y fiscales, así como un estancamiento o empeoramiento de los principales indicadores sociales y laborales.

La hipótesis que guía el trabajo es que, pese a la reducción del desempleo y la recuperación del salario real, la forma de inserción laboral de los hogares siguió teniendo un impacto muy significativo en el riesgo de caer en situación de pobreza

durante todos los momentos del ciclo económico. Incluso en sus episodios de auge y pleno uso de la capacidad productiva instalada, el sistema productivo no logró crear un número suficiente de puestos de trabajo formales. De manera simultánea, la política social mantuvo su estructura tradicional que se centró en el empleo formal, no obstante que hubo importantes extensiones en términos de cobertura horizontal de la población desocupada y empleada informal, con formas híbridas de los principales programas contributivos de la seguridad social, como la denominada “moratoria previsional” o la Asignación Universal por Hijo (AUH) (Messina, 2017). Si bien se reconocen dichos avances, este trabajo aborda cómo la situación de pobreza de los hogares siguió fuertemente vinculada con las formas de inserción laboral de los hogares.

En este trabajo se plantea analizar la situación de pobreza de los hogares según la tipología de inserción laboral de sus miembros (formal e informal) y su composición (en particular, componentes en edades activas y aquellos que no reciben ingresos), controlando por las otras variables que podrían afectar estos resultados. El objetivo de este análisis es aportar nueva evidencia respecto a la relación entre calidad del empleo y pobreza (establecida a nivel normativo por los ODS 1 y 8), al marcar la debilidad de estrategias que aborden cada problema por separado. Además, se enfatiza en la importancia de considerar la carga de cuidados que afecta a los hogares y cómo su impacto es más fuerte en el caso de jefaturas femeninas. También se destaca el peso de las transferencias (principalmente estatales) en los ingresos de los hogares pobres. Para finalizar, se realiza este estudio durante un periodo temporal lo suficientemente largo para asegurar la robustez de los resultados respecto al ciclo económico.

Si bien las conclusiones están en línea con la literatura (ver el segundo apartado), se realizó este análisis a nivel hogar y no del individuo, lo que permite incluir los efectos de la composición del hogar sobre la relación entre informalidad y pobreza. Luego de presentar los fundamentos teóricos del trabajo, en el

tercer apartado se describen de forma sucinta cómo se construyeron las principales variables incluidas en el modelo y las fuentes de los datos (ver también el anexo). En el cuarto apartado se describen los principales resultados del análisis estadístico a partir de la muestra de hogares, donde se estima la variación del riesgo de pobreza asociada con su inserción laboral, controlando por las otras variables significativas. En el quinto y último apartado se presentan las consideraciones finales.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Desde el punto de vista teórico, este trabajo se fundamenta en el concepto de régimen de bienestar, entendido como constelación de instituciones económicas, sociales y políticas, estatales y no estatales, donde se concentran la producción y distribución de bienes y servicios satisfactorios de necesidades humanas básicas y los mecanismos de protección colectiva frente a la pérdida de ingresos laborales asociada con determinadas contingencias (o riesgos) sociales (Adelantado *et al.*, 1998; Esping-Andersen, 2000, entre otros). Se trata del mecanismo de resolución de la denominada “cuestión social”, es decir, la contradicción entre un orden jurídico-político fundado en el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, así como en un orden económico capitalista que produce desigualdades, sobre la base de la acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada (Castel, 1997; Donzelot, 2007). El desarrollo de las instituciones del Estado de bienestar y la consolidación de la ciudadanía social produjeron cierto grado de desmercantilización, al desligar en parte el bienestar de las personas de su posición en el mercado y de su capacidad de compra.

Si un equilibrio con estas características fue logrado en el caso de las sociedades asalariadas de Europa occidental, en el periodo de auge del modo de desarrollo fordista-keynesiano

(Boyer, 2014), en su versión “criolla” (Golbert, 1988), asumió formas peculiares y periféricas durante la etapa de “industrialización por sustitución de importaciones”, debido a que la creación de empleo formal fue insuficiente respecto al crecimiento demográfico y a la urbanización, lo que produjo una brecha entre los trabajadores formales, dotados de derechos laborales y sociales colectivos, y los trabajadores informales, privados de esos derechos (Pérez y Mora, 2009).

En el caso específico de Argentina, se observó un proceso de “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002) a partir de mediados de los años cuarenta y la expansión de derechos sociales para las clases trabajadoras, de esta manera se alcanzó un grado de madurez y extensión muy significativo en el nivel regional, pese a una pronunciada estratificación del sistema y de las prestaciones (Filgueira, 2013) y los límites ya señalados de este proceso de modernización, entre otros, por Gino Germani (1980) y José Nun (2001).

En decenios recientes, se observa el declive de la sociedad asalariada de la etapa industrialista frente a las transformaciones económicas de los años ochenta y noventa, las cuales condujeron a las clases trabajadoras argentinas a una posición de mayor subordinación, ya que perdieron su centralidad como componente fundamental de la demanda, a raíz de la apertura y desregulación del mercado interno. En este contexto se observa el crecimiento exponencial de la desocupación, de la informalidad y la precariedad laboral (Andrenacci, 2002; Cortés, 1999), cuyo pico se produce durante la crisis económica, social y política de 2001-2002, proceso que genera una crisis de legitimidad del sistema y el surgimiento de una “nueva cuestión social” (*cf.* Cortés y Kessler, 2013).

Al tiempo que el mercado laboral se fragmentaba y cada vez más trabajadores eran excluidos del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección hacia un mayor peso de la producción y distribución mercantil de bienes y servicios (educativos, de salud), así como mecanismos privados de asegu-

miento, al reducirse la cobertura de la seguridad social contributiva, al tiempo que los programas asistenciales de tipo residual atendieron las necesidades de los más vulnerables (Lo Vuolo y Barbeito, 1994; Vilas, 1997).

El periodo 2003-2015 constituye, en este sentido, la contracara de ese proceso, en el que se asocian una coyuntura económica positiva, la expansión del empleo registrado, una mayor regulación estatal del mercado laboral y la expansión de la cobertura de las políticas sociales (Danani y Hintze, 2011; 2014). En particular, hasta la fase de auge en 2007-2008, aproximadamente, se observa una fuerte recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social contributiva, lo que favoreció a los sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal. En una segunda etapa, más compleja desde el punto de vista económico, en la que los indicadores laborales se estancan o mejoran lentamente (Trajtemberg, 2016), persisten fenómenos de precariedad e informalidad de amplios sectores de los ocupados, lo que afectó en particular determinadas categorías de la población (mujeres, jóvenes, etc.) (Salvia, Vera y Poy, 2015). En el caso de la informalidad, se registró al final del periodo una tasa superior a 30% en el caso de los asalariados y de 40% para el total de los ocupados (MTEySS, 2013). Por otra parte, a la recuperación económica de la clase media se acompañó el mantenimiento de un porcentaje elevado de hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza, asociada con una incorporación laboral inestable y precaria de sus componentes activos, no obstante que estos sectores fueron objeto de políticas de inclusión social sobre la base de modalidades híbridas (no contributivas, en el álveo de las instituciones de la seguridad social contributiva, *cf.* Messina, 2017).

En paralelo, otros cambios de largo plazo también afectaron de forma generalizada la configuración de los regímenes de bienestar, lo que provocó el surgimiento de nuevos riesgos sociales, como el proceso de envejecimiento demográfico, el incremento de la participación laboral femenina y los cambios en la estructura familiar de los hogares (Filgueira, 2013). En par-

ticular, el mayor porcentaje de hogares con mujeres ocupadas conduce a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado (de cuidados), que cuestiona el arreglo tradicional donde las formas de provisión del cuidado han tenido un carácter esencialmente privado e individual a causa de las carencias de la acción estatal, lo que ha contribuido de forma decisiva a perpetuar las desigualdades de género (Marco y Rico, 2013).

En el caso de Argentina, se observa un fuerte incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral en los últimos 20 años del siglo pasado, en particular en edades fértiles, así como un posterior aplanamiento de la brecha respecto a los varones.⁷ Además, en el contexto de los procesos históricos y sociales antes mencionados, la inserción de las mujeres en el mercado laboral fue sujeta a condiciones menos favorables, en promedio, que la de los varones. En particular, las mujeres recibieron salarios comparativamente más bajos, una más alta incidencia del desempleo y de la informalidad, así como tasas mayores de indigencia en los hogares con jefa de hogar mujer (Chahbenderian *et al.*, 2011). Por ejemplo, según datos del MTEYSS (2017), entre 2006 y 2017 se observa una tasa de desocupación femenina relativamente mayor: en promedio 10.8%, contra 7.4% de los varones (es decir 46% más).

A esto se sumó una mayor heterogeneidad de la composición de los hogares, con una reducción relativa de la tradicional familia nuclear-tradicional, donde el varón proveía los recursos monetarios en el mercado laboral (*bread-winner male*) y la mujer se ocupaba del trabajo de cuidados dentro del hogar. Así se han multiplicado las familias donde tanto el varón como la mujer

⁷ Estimaciones de la OIT indican que la tasa de participación femenina era 39% de la masculina en 1980, 52.7% en 1991 y en torno a 66% en el periodo posterior a 2003 (ILOSTAT, 2019). Excede a este trabajo entrar en el debate acerca de cuánto de esta evolución es fruto de cambios culturales, de los mayores niveles educativos femeninos, reducción de la fecundidad o de estrategias familiares frente a las crisis económicas (el llamado efecto “trabajador adicional”, véase Beccaria, 2000). Para una discusión, véase Gasparini y Marchionni (2015).

trabajan (*dual-earner model*) o la mujer asume el papel de jefa de hogar (Arriagada, 2007; Lewis, 1992; Sainsbury, 1999; Torrado, 2007). Por ejemplo, entre 1980 y 2010, se registró un incremento de los hogares unipersonales (10.4 a 17.7%), donde la jefatura es femenina en 54% de los casos, así como un incremento de los hogares monoparentales dentro de los multipersonales (de 14.7 a 22.3%), donde se da jefatura femenina en 81.8% de los casos. En el total de los hogares censados, la jefatura femenina pasa de 19.2% en 1980 a 34.2% en 2010 (Ariño, 2014).

Estas transformaciones de los hogares se traducen en una puesta en tensión del arreglo tradicional que se caracterizaba por una fuerte familiarización de la provisión del bienestar,⁸ a raíz de una división sexual del trabajo que carga principalmente sobre las mujeres el cuidado, no remunerado y no reconocido socialmente, pese a que son actividades fundamentales y necesarias para la reproducción de la sociedad de la fuerza de trabajo. Se trata de un costo (económico y de tiempo) que es internalizado dentro de los propios hogares y que afecta la disponibilidad de horas para ejercer un trabajo remunerado, lo que genera “dobles jornadas laborales” y situaciones de “pobreza de tiempo” para las mujeres (Messina, 2016; Pautassi y Zibecchi, 2013; Rodríguez, 2012; Rodríguez y Pautassi, 2014). Por otra parte, dado el carácter contributivo de la seguridad social argentina, las carreras laborales discontinuas e inestables (entre inactividad laboral, informalidad y formalidad) y los menores salarios que en mayor medida padecen, las mujeres sufren un impacto en la desigualdad de género en términos de cobertura y montos recibidos. En ese sentido, políticas de tipo no contributivo, como la moratoria previsional y la AUH, tuvieron repercusiones significativas con el fin de reducir la brecha de género en términos de protección social (Messina, 2017; Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

⁸ Este concepto refiere al grado en el que el bienestar individual se hace independiente de la provisión de cuidados generada por el trabajo no remunerado por parte de algún miembro de un hogar, generalmente femenino (Esping-Andersen, 2000; Martínez, 2008).

OPERACIONALIZACIÓN

Con base en estos antecedentes teóricos, el análisis empírico que sigue analizará la relación entre inserción laboral de los hogares, en términos de formalidad/informalidad del empleo, y su situación de pobreza, controlando por su composición y características demográficas y el peso de las transferencias estatales sobre los ingresos monetarios del hogar. El análisis se realizó sobre los hogares cuyo jefe está en edad laboral (74.5% de la muestra).⁹ La variable dependiente del modelo empírico utilizado para someter a prueba la hipótesis de este trabajo es una variable dicotómica (dummy) que indica la situación de pobreza o no pobreza del hogar.¹⁰ En razón de la disponibilidad de datos, se optó por una concepción tradicional de la pobreza de tipo unidimensional y monetario (línea de pobreza), aunque queda claro que el cumplimiento del ods 1 apunta a una concepción multidimensional de la pobreza y, por lo tanto, este estudio representa un acercamiento parcial y preliminar al fenómeno.¹¹

⁹ En esta categoría, la principal fuente de ingresos es el empleo remunerado. En los hogares cuya jefa/e se encuentra en la fase de retiro del mercado laboral, sus ingresos derivan principalmente de transferencias del sistema previsional, cuya cobertura alcanzó niveles cercanos a 95% a finales del periodo (Messina, 2017).

¹⁰ Para construir las líneas de pobreza, se utiliza la serie calculada hacia atrás para el periodo 2000-2017 (cedida por Diego Born), a partir de la nueva metodología del INDEC (2016). Se seleccionaron, con el objetivo de analizar las bases de la EPH-INDEC del tercer trimestre, los años 2003, 2008, 2011 y 2014 para los 28 aglomerados urbanos presentes en los cuatro relevamientos. Debido a los límites de extensión de este trabajo no se pueden profundizar las vicisitudes del sistema estadístico argentino en general y la medición de la pobreza en particular. Se sugiere consultar los trabajos de Arakaki (2018) y Born (2018).

¹¹ Este campo se ha desarrollado notablemente a partir de propuestas como la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México o la Oxford Poverty and Human Development Initiative (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2013), aunque su uso en el debate público es todavía muy limitado. Para una aplicación a la Argentina, véase Salvia, Bonfiglio y Vera (2017).

A partir de la hipótesis que guía este análisis, se construyó una variable independiente de tipo categórico que reflejara el grado y calidad de la inserción laboral de los hogares. Para este fin, se clasificaron los hogares según el número de ocupados y su calidad del empleo, aproximada por la formalidad/informalidad de la relación laboral. La base de comparación del análisis es el hogar con doble proveedor formal, al cual corresponden mayores ingresos y un menor riesgo de pobreza. Se define a este tipo de hogares como categoría cero u hogar parámetro, ya que los atributos de las otras categorías de hogares serán comparados con éste.¹² Dicho caso corresponde a una conexión completa con el mercado laboral formal, mientras que en el de las categorías 1 y 2 se observa una conexión no completa con el mercado formal y en las restantes categorías se produce una desconexión completa con el mercado formal, donde la categoría 5 es la peor situada, al no tener miembros ocupados.

En resumen, se construyeron las siguientes categorías de análisis según la inserción laboral y conexión con el mercado laboral formal/informal:

Conexión al mercado formal

- 0] Inserción plena, por lo menos dos proveedores formales.
- 1] Inserción mixta, jefa/e formal y otros ocupados no formales o jefa/e informal y trabajadores adicionales formales.
- 2] Proveedor único formal, jefa/e formal o jefa/e no ocupada/o y por lo menos otro ocupado formal.

Conexión al mercado informal

- 3] Doble proveedor informal, jefa/e ocupada/o no formal con trabajadores adicional no formales.

¹² Técnicamente, el hogar parámetro asume como atributos la línea de base a lo largo de todas las variables introducidas en el modelo empírico. En el caso concreto de este capítulo, sería un hogar con doble proveedor formal, con jefe varón de nivel educativo alto, sin niñas/os ni adolescentes, en el año 2003, recibiendo transferencias menores a 5% del ingreso total familiar.

- 4] Inserción de subsistencia, jefa/e informal como proveedor único o jefa/e no ocupada/o con trabajador adicional no formal.

Desconexión del mercado laboral

- 5] Exclusión severa, ningún miembro ocupado.

Para tener una idea de cómo se distribuyen los hogares según esta clasificación, se muestra de forma resumida la evolución de la conexión al mercado formal/informal de los hogares con jefa/e en edad laboral, según sea formal por lo menos uno de sus miembros ocupados. Puede observarse cómo, en la primera etapa del periodo (hasta 2008), se produce un crecimiento de 10% en los hogares conectados con el mercado formal, que representa alrededor de dos tercios del total. Dentro de este grupo, los hogares con por lo menos dos proveedores formales, los mejor situados, representan 20%, aproximadamente, mientras que el grupo más numeroso (proveedor único formal) representa 30% del total en 2014 respecto a 26% de 2003. Sin embargo, en los dos periodos posteriores (2011 y 2014) se observa un estancamiento del empleo formal, de manera que los hogares con sólo acceso al mercado laboral informal se mantienen en casi 30% del total. Por último, el número de hogares totalmente desconectados del mercado laboral oscila levemente a lo largo del periodo, al mantenerse entre 5 y 10%, aunque con una leve reducción entre puntas.

CUADRO 1. HOGARES SEGÚN INSERCIÓN LABORAL DE SUS MIEMBROS (%)

INSERCIÓN LABORAL DE LOS HOGARES	2003	2008	2011	2014
Conexión al mercado formal	54.0	64.0	65.6	65.0
Conexión al mercado informal	37.0	29.0	27.9	28.0
Desconexión	8.2	6.9	6.5	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia con base en la EPH (INDEC), 28 aglomerados.

En relación con las variables de control, el modelo incluye una variable que aproxima la carga de trabajo de cuidados para

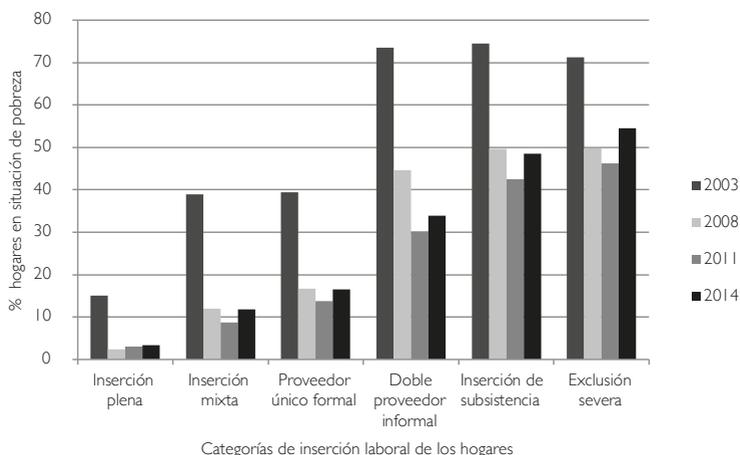
los miembros adultos del hogar (el número de niñas/os y adolescentes), bajo la hipótesis de que la presencia de personas dependientes incrementa el riesgo de pobreza del hogar, a paridad de otras condiciones. También se incluyen variables relacionadas con las características demográficas de la jefa/e del hogar (género, edad y nivel educativo), al tener en cuenta que suele tratarse del principal proveedor de ingresos. Además, se introducen variables que capturan el efecto de los ingresos por transferencia sobre el riesgo de pobreza de los hogares para aproximar el efecto de políticas redistributivas del Estado. Finalmente, se controla por el ciclo económico, adoptando como base el año de recuperación económica (2003) y tomando como momentos de análisis los años ya mencionados (2008, 2011, 2014). Esto permite considerar toda la etapa marcada por los gobiernos del kirchnerismo, antes del giro político de finales de 2015, y estimar la relación entre informalidad laboral y pobreza, independientemente de los efectos del ciclo económico.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

Si se analiza la evolución de la pobreza en el universo de hogares seleccionados (con jefa/e en edad laboral), a partir de las bases de datos de la EPH-INDEC y con las limitaciones señaladas en la nota al pie núm. 10, se observa que entre 2003 y 2008 se produjo una reducción de la tasa estimada, que pasó de 51.8 a 24.3%. En 2011, la pobreza estimada se redujo sólo hasta 19.5% y en 2014 subió de nuevo hasta 23.3% de los hogares (equivalente a 29.7% de las personas). Precisamente, en ese último año se produjo una caída significativa de los salarios reales de los hogares, a causa de la devaluación del peso argentino y su impacto sobre los precios al consumo (véase CIFRA, 2015). Se trata de un momento representativo de las dificultades económicas que debió enfrentar el país en la última etapa del kirchnerismo (ver el primer apartado de este capítulo).

Estas tendencias se observan a lo largo de todas las tipologías de hogares agrupados según su inserción laboral (ver el apartado anterior), ya que la reducción de la tasa de pobreza se concentra principalmente en la primera etapa (2003-2008). En particular, los hogares con inserción plena mostraban porcentajes poco significativos a partir de 2008 (cerca de 3%), mientras que los hogares cuyas jefas/es están desconectados del mercado formal sufrían tasas muy elevadas de pobreza todavía al final del periodo, con valores cercanos a 50% para hogares con un solo ocupado informal o sin ocupados (gráfica 1). La presencia de por lo menos un ocupado formal o de más fuentes de ingresos laborales informales produce efectos intermedios, donde se observan tasas de entre 12 y 34%, aproximadamente, en 2014.

GRÁFICA 1. POBREZA E INSERCIÓN LABORAL



FUENTE: elaboración propia con base en la EPH (INDEC), 28 aglomerados; hogares con jefa/e en edad laboral.

Naturalmente, en estos resultados podrían estar jugando los efectos de otras variables que impactan sobre los ingresos de los hogares o sus necesidades económicas, lo que produce un mayor o menor riesgo de pobreza. Por ejemplo, la brecha de los ingresos *per capita* familiar de los hogares con conexión

informal al mercado laboral y aquéllos desconectados de toda ocupación se encuentra separados por un máximo de 6 puntos porcentuales a lo largo del periodo considerado (cuadro 2). Aquí entra en juego el peso de las transferencias (principalmente estatales) que en 2014 representaron 43% de los ingresos totales de los hogares desconectados (30% en 2003) mientras representaban 15% de los ingresos de los hogares con conexión al mercado laboral informal (arriba de 7% en 2003). Si se compara con el caso de hogares con conexión formal, el peso de las transferencias apenas subió de 3 a 4% en el mismo periodo. También puede observarse que los hogares con mayores ingresos relativos fueron los que tuvieron una situación de doble proveedor con inserción en el mercado laboral.

CUADRO 2. INGRESOS *PER CAPITA* FAMILIAR SEGÚN CONEXIÓN CON EL MERCADO LABORAL (HOGAR CON INSERCIÓN FORMAL= 100%)

	2003	2008	2011	2014
Formal	100	100	100	100
- Doble proveedor formal	130	120	117	120
Informal	40	43	49	47
Desconexión	42	48	55	44

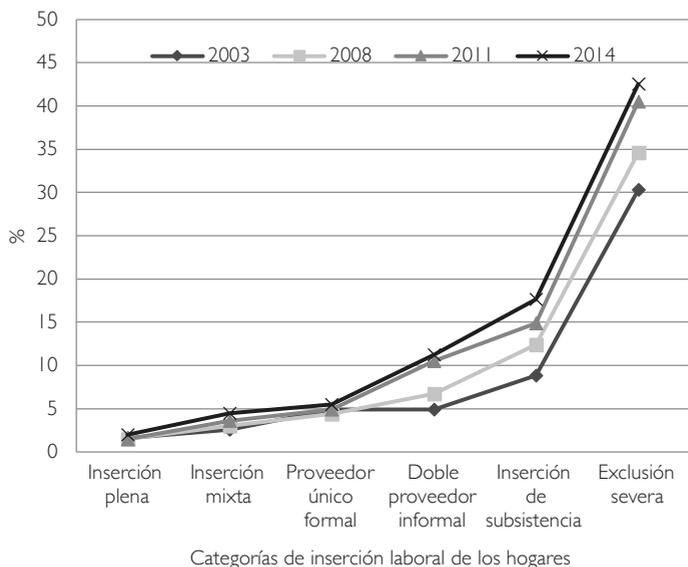
FUENTE: elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados, hogares con jefa/e en edad laboral.

Dicho esto, para someter a prueba la hipótesis de que la inserción laboral tiene efecto sobre la pobreza de los hogares, controlando por otras variables significativas (mencionadas en el tercer apartado), se realizó una regresión logística para estimar cómo la calidad de la inserción laboral de los miembros del hogar influyó en el riesgo de que un hogar cayera en situación de pobreza. Los resultados están en línea con la hipótesis de que la tipología de inserción laboral tiene un fuerte impacto en la variación del riesgo de pobreza de los hogares, a lo largo de todo el ciclo, como se observa en la gráfica 2.

A la luz de estas consideraciones, es posible dotar de un orden de discapacidad a cada categoría de inserción laboral. Asimismo,

se puede postular que la categoría cero (hogares con doble proveedor formal) es la situación más deseable para un hogar en términos de mayores ingresos y acceso a mayores niveles de protección social (vía las instituciones tradicionales de la seguridad social). Por lo tanto, se elige esta categoría de hogares como base de comparación u hogar parámetro. Por otra parte, una conexión con el mercado laboral formal, aún parcial, resulta más deseable, en los mismos términos, que la situación en la que ésta se encuentra ausente, mientras que el estado de exclusión laboral es el menos deseable. En estas categorías se observan menores ingresos laborales y un mayor peso de las transferencias del Estado en sus ingresos totales (gráfica 2). Además, en estos casos puede suponerse un acceso a programas no contributivos que garantizan un nivel menor de prestaciones.

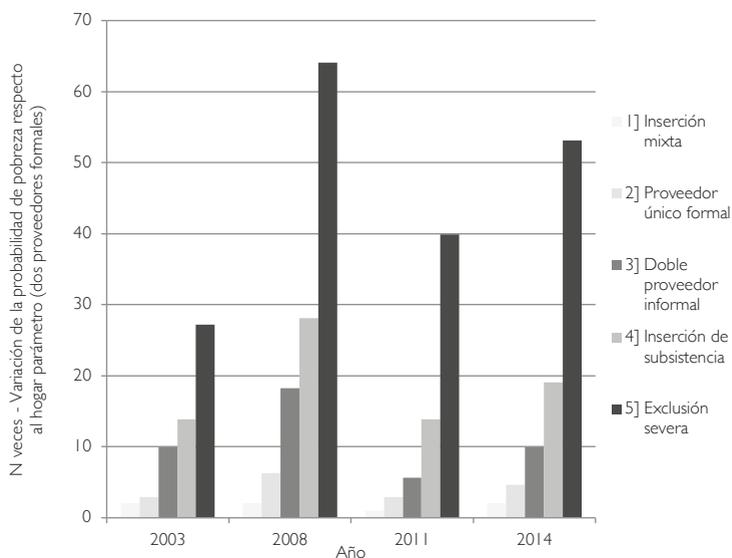
GRÁFICA 2. PESO DE LAS TRANSFERENCIAS
SOBRE INGRESOS TOTALES FAMILIARES



FUENTE: promedio por categoría. Elaboración propia con base en la EPH (INDEC), 28 aglomerados, hogares con jefa/e en edad laboral.

Si se realiza este ejercicio, se observa que el incremento del riesgo de pobreza (respecto a los hogares con inserción plena-categoría cero) es inversamente proporcional al tipo de inserción laboral ordenado según su deseabilidad (gráfica 3). Así, los hogares con conexión parcial con el mercado laboral formal (categoría 1 y 2) sufren un riesgo de pobreza de entre dos o tres veces mayor al hogar con doble proveedor formal; los hogares conectados solamente al mercado informal (categorías 3 y 4) sufren un riesgo entre 9 y 14 veces mayor y, finalmente, los hogares excluidos del mercado laboral (categoría 5) están asociados a un riesgo mucho mayor de caer en situación de pobreza.

GRÁFICA 3. INCREMENTO DEL RIESGO DE POBREZA SEGÚN INSERCIÓN LABORAL DE LOS HOGARES



FUENTE: elaboración propia con base en la EPH (INDEC), 28 AGLOMERADOS.

En otras palabras, controlando por el conjunto de otras variables seleccionadas, se observa cierta asociación entre grado y calidad de la inserción laboral de los componentes de un hogar y el riesgo de que un hogar caiga en la pobreza, en

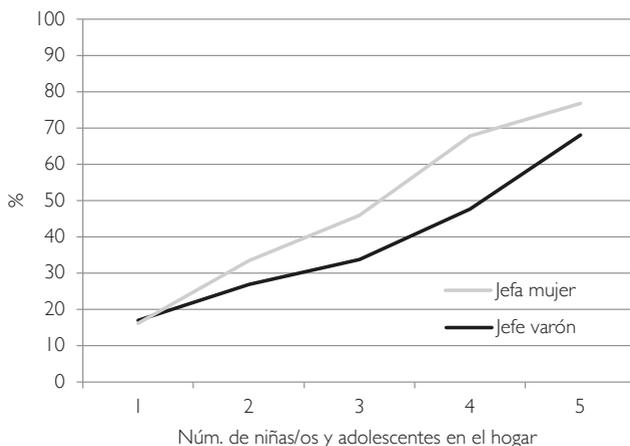
intonía con la discusión teórica que se desarrolló en la primera parte del trabajo. Además, como muestra la gráfica 2, esta relación es robusta respecto al ciclo económico, ya que se mantiene el ordenamiento entre las categorías de inserción en los cuatro momentos temporales seleccionados. Naturalmente, no se está comprobando ninguna relación de tipo casual entre las dos variables, más bien se aportan elementos los cuales sugieren que los dos problemas que se pusieron en el centro del trabajo (calidad de la inserción laboral y pobreza) están asociados entre sí en el caso de la Argentina de ese periodo histórico y, por lo tanto, requieren soluciones que los abarquen de manera simultánea.

Respecto a las variables de control seleccionadas, entre los principales resultados se puede observar la manera en que el ciclo económico tiene el efecto de reducir el riesgo de pobreza, *ceteris paribus*. Respecto al hogar que se tomó como base de comparación (doble proveedor formal) en 2003, el riesgo se reduce en 88% en 2008, 85% en 2011 y 82% en 2014. Ciertamente, este resultado depende de la recuperación económica que hubo en ese periodo respecto a la profunda crisis que golpeó al país en 2001-2002. Por otra parte, como ya se mostró, también debe considerarse el efecto positivo de las transferencias, el cual se hizo más fuerte (en términos de reducción del riesgo de pobreza) en correspondencia con el pico del ciclo económico. Así, en 2003 las transferencias pesaban 6.4% de los ingresos totales familiares de los hogares seleccionados no pobres y 7.8% en los hogares no pobres. En 2014, estos porcentajes subieron a 7.2% de los hogares no pobres y a 19.3% de los hogares pobres (elaboración propia con base en la EPH-INDEC).

Finalmente, a partir del modelo empírico utilizado, puede estimarse que, en concordancia con la literatura estudiada, la presencia de niñas/os y adolescentes en el hogar está asociada a un mayor riesgo de pobreza. En particular, respecto al caso del hogar sin niñas/os y adolescentes se observa un incremento de la probabilidad de pobreza en los hogares con presencia de los mismos: un incremento de 89% en el caso de una/un

niño o adolescente, 257% más en el caso de dos, 576% más en el caso de tres, etc. Además, se estima cómo este efecto es aun mayor en los hogares con jefatura femenina (respecto a los hogares con jefatura masculina): en el caso de la presencia de dos niñas/os y adolescentes se observa un riesgo añadido de 13% al presentado con anterioridad, con tres, 30.6% más, etc. Este resultado está en línea con la hipótesis de que el efecto de la carga de cuidados tiene un impacto mayor sobre los hogares con jefatura femenina, como puede observarse en la gráfica 4.

GRÁFICA 4. POBREZA SEGÚN NÚMERO DE NIÑAS/OS Y ADOLESCENTES EN EL HOGAR



FUENTE: elaboración propia con base en la EPH (INDEC), 28 aglomerados, hogares con jefa/e en edad laboral.

CONCLUSIONES

A partir del análisis estadístico que se ha descrito, no puede descartarse la hipótesis inicial de que la situación de pobreza de los hogares, cuya jefa/e está en edad laboral, depende del nivel y calidad de inserción laboral de los componentes del hogar.

En particular, al usar como parámetro de comparación (y estado más deseable) el caso de un hogar conectado de forma completa con el mercado formal (doble proveedor formal), se estimó que la intensidad de incremento del riesgo de pobreza se refuerza a medida que se produce una desconexión del mismo, siendo el caso más grave el del hogar donde no hay ocupados.

En correspondencia de cada estado alejado del óptimo, se estimó un incremento del riesgo de caer en la pobreza, menos grave en los casos de conexión parcial con el mercado laboral formal (de parte de algunos componentes del hogar) y más grave en el caso de su desconexión (algunos ocupados informales o ningún ocupado). En otras palabras, se confirma la relación entre nivel y calidad de la inserción laboral de los componentes de un hogar y el riesgo de que un hogar caiga en la pobreza, en concordancia con la discusión teórica que se desarrolló en la primera parte de este capítulo.

Este resultado se mantiene si se controla por los otros efectos que pueden estar jugando un papel significativo, como la carga de cuidados del hogar y las otras variables que impactan en el nivel de ingresos laborales y no laborales del hogar, en particular el ciclo económico y nivel de transferencias estatales.

Estos resultados, pese a los límites señalados, refuerzan la idea inicial de que el fenómeno de la pobreza está estrechamente vinculado con el funcionamiento del mercado laboral, en línea con la Agenda 2030 de los ODS, donde se adopta una perspectiva integral y a la vez estructural, en la que cada una de las metas son interdependientes y deben ser perseguidas simultáneamente. Así, el periodo analizado mostró las limitaciones estructurales del sistema económico argentino. En particular, la incapacidad de generar suficientes puestos de trabajo de buena calidad parece estar asociada con la persistencia del problema de la pobreza para amplios sectores de la población, al margen de que se haya tomado una medida con muchas limitaciones, como la pobreza monetaria. Estos resultados se dan pese al incremento del esfuerzo estatal en términos de transferencias monetarias para los hogares pobres y la ampliación de

la cobertura de la protección social mediante programas de tipo no contributivo. En conclusión, toda mejora en los índices de pobreza será tanto de corto plazo como alcance si no se crean las condiciones para que el sistema productivo logre generar suficientes empleos de buena calidad.

ANEXO: MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

A continuación, se presenta un resumen y la tabla de coeficientes del modelo de regresión logística estimado para este capítulo. En el análisis, también se incluye la interacción entre cuatro grupos de variables: inserción laboral del hogar y ciclo económico, transferencias con ciclo económico, género del jefe con número de niñas/os y adolescentes en el hogar y género del jefe con nivel educativo del jefe. Los resultados muestran que el modelo resulta significativo, con una bondad de ajuste suficientemente buena.

CUADRO 3. RESUMEN DEL MODELO

LOGARITMO DE LA VEROSIMILITUD -2	R CUADRADO DE COX Y SNELL	R CUADRADO DE NAGELKERKE
22834293.990 ^a	.309	.456

a. La estimación ha terminado en el número de iteración 7 porque las estimaciones de parámetro han cambiado en menos de .001.

Tabla de coeficientes

	B	ERROR ESTÁNDAR	SIG.	EXP(B)
VARIABLES DUMMY				
Inserción mixta	1.133	.102	.000	3.104
Proveedor único	1.353	.094	.000	3.868
Doble proveedor informal	2.388	.106	.000	10.890
Inserción subsistencia	2.696	.100	.000	14.820
Exclusión laboral severa	3.340	.122	.000	28.206

	B	ERROR ESTÁNDAR	SIG.	EXP(B)
Género del jefe de hogar	-.167	.099	.090	.846
Transferencias 5 a 9.9% ITF	-1.194	.307	.000	.303
Transferencias más de 10% ITF	-.570	.073	.000	.566
Nivel educativo del jefe medio	.996	.064	.000	2.709
Nivel educativo del jefe bajo	1.472	.062	.000	4.359
Ciclo económico (2008)	-2.112	.157	.000	.121
Ciclo económico (2011)	-1.903	.145	.000	.149
Ciclo económico (2014)	-1.713	.138	.000	.180
Otras variables de control				
Edad del jefe	.118	.009	.000	1.125
Edad del jefe^2	-.001	.000	.000	.999
Núm. niñas/os y adolescentes	.637	.014	.000	1.891
Interacciones				
Transf. 10%ITF/Ciclo ec. (2008)	.752	.097	.000	2.121
Transf. 10%ITF/Ciclo ec. (2011)	1.029	.096	.000	2.799
Transf. 10%ITF/Ciclo ec. (2014)	.588	.093	.000	1.801
Transf. 5%-9.9% ITF/Ciclo ec. (2008)	.502	.341	.140	1.653
Transf. 5%-9.9%ITF/Ciclo ec. (2011)	.788	.334	.018	2.199
Transf. 5%-9.9%ITF/Ciclo ec. (2014)	.877	.335	.009	2.404
Género jefe/núm. de NNA	.145	.025	.000	1.156
Género jefe/edu. medio	-.173	.107	.105	.841
Género jefe/edu. bajo	.040	.102	.698	1.041
Ins. mixta/Ciclo ec. (2008)	.279	.183	.127	1.322
Prov. único/Ciclo ec. (2008)	.631	.171	.000	1.879
Doble prov. Informal/Ciclo ec. (2008)	.567	.180	.002	1.763
Ins.subsistencia/Ciclo ec.(2008)	.676	.172	.000	1.967
Exclusión lab/Ciclo ec. (2008)	.836	.195	.000	2.307
Ins. mixta/Ciclo ec. (2011)	-.447	.178	.012	.639
Prov. único/Ciclo ec. (2011)	.188	.161	.243	1.207
Doble prov. informal/Ciclo ec. (2011)	-.494	.175	.005	.610
Ins.subsistencia /Ciclo ec.(2011)	.109	.163	.505	1.115
Exclusión lab/Ciclo ec. (2011)	.370	.188	.049	1.447

	B	ERROR ESTÁNDAR	SIG.	EXP(B)
Ins. mixta/Ciclo ec. (2014)	-.195	.169	.251	.823
Prov. único/Ciclo ec. (2014)	.370	.153	.015	1.447
Doble prov. informal/Ciclo ec. (2014)	-.300	.167	.072	.741
Ins. subsistencia/Ciclo ec.(2014)	.301	.156	.054	1.351
Exclusión lab/Ciclo ec. (2014)	.652	.180	.000	1.920
Constante	-5.821	.206	.000	.003

REFERENCIAS

- Adelantado, José, José A. Noguera, Xavier Rambla y Lluís Sáez, 1998, "Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, pp. 123-156.
- Andrenacci, Luciano (ed.), 2002, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto del Conurbano-UNGS/Ediciones Al Margen.
- Arakaki, Agustín, 2018, "Revisión de las metodologías de estimación de la pobreza en Argentina. Aportes para la actualización de los métodos vigentes", *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 1, doi: 10.24215/18537863e038.
- Ariño, Maribel, 2014, "Cambios en los hogares y las familias en la Argentina durante la primera década del siglo XXI", <[http://demografiasocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/181/2014/09/Documento-n-5-Arino-Hogares-y-Familias.pdf](http://demografiasocial sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/181/2014/09/Documento-n-5-Arino-Hogares-y-Familias.pdf)>.
- Arriagada, Irma (coord.), 2007, *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Beccaria, Luis, 2000, "El mercado de trabajo en Argentina en los noventa", en B. Kosacoff, *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 206-2010.
- Born, Diego, 2018, "Pobreza: 25.7% a fines de 2017. El mejor momento de la era M. ¿El mejor momento desde 2003?", *Arte Política*, 30 de marzo, <<http://artepolitica.com/articulos/pobreza-257-a-fines-de-2017-el-mejor-momento-de-la-era-m-el-mejor-momento-desde-2003/>>.
- Boyer, Robert, 2014, *Los mundos de la desigualdad*, Buenos Aires, Editorial Octubre.

- Castel, Robert, 1997, *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Cortés, Rosalía, 1999, “La mujer en el mercado de trabajo urbano argentino”, en A. Fausto, *Mulher e Mercosul/Mujer y Mercosur. Ensaíos sobre a situacáo da mulher latino-americana*, Fortaleza, FLACSO/BID/UNIFEM/UNESCO, pp. 185-208.
- y Kessler, G., 2013, “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”, *Cuestiones de Sociología*, núm. 9, pp. 33-55.
- Chahbenderian, Florencia *et al.*, 2011, “Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral”, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas-UBA.
- Danani, C. y Hintze, S., 2011, *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS.
- (coords.), 2014, *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Buenos Aires, UNGS.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEYC), 2017, “IPCBA. Evolución del Nivel General, de los bienes y de los servicios. Índices y variaciones porcentuales respecto del mes anterior. Ciudad de Buenos Aires, julio de 2012-septiembre de 2017”, Buenos Aires, DGEYC.
- Donzelot, Jacques, 2007, *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2000, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Filgueira, Fernando, 1998, “Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina-eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, Chicago, LASA.
- , 2013, “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, pp. 17-46.
- Gasparini, Leonaro y Mariana Marchionni, 2015, “La participación laboral femenina en América Latina: avances, retrocesos y desafíos”, Documento de Trabajo núm. 185, La Plata, CEDLAS.
- , Martín Cicowiez y Walter Sosa, 2013, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Germani, Gino, 1980, *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Nueva Visión.

- Golbert, Laura, 1988, "El welfare state a la Argentina", *La Ciudad Futura*, núm. 12.
- Husmanns, Ralf, 2004, "Defining and Measuring Informal Employment", Ginebra, OIT.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), 2012, "Canasta básica alimentaria y canasta básica total historia, forma de cálculo e interpretación", Buenos Aires, INDEC.
- , 2014, "Encuesta sobre Trabajo no remunerado y uso del tiempo", Informe de prensa, 10 de julio, Buenos Aires.
- , 2016, "La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina", Buenos Aires, INDEC.
- International Labour Organization Database (ILOSTAT), 2019. "Argentina-Labour force participation rate by sex and age", <<https://ilo.org/ilostat>>.
- Lewis, Jane, 1992, "Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, vol. 2, núm. 3, pp. 159-173.
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito, 1998, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores.
- Marco Navarro, Flavia y María N. Rico, 2013, "Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional", en L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 27-58.
- Martínez Franzoni, Juliana, 2008, "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, pp. 67-100.
- Messina, Giuseppe M., 2016, "Trabajo, uso del tiempo y Estado de bienestar: desigualdades de género en la Argentina", *Revista Laboratorio*, núm. 27, pp. 11-32.
- , 2017, "La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo", *Trabajo y Sociedad*, vol. 29, núm. 7, pp. 583-610.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), 2013, "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)", *Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral*, Buenos Aires, OIT.
- , 2017, *Boletín de Estadísticas Laborales*, <www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp>.
- Nun, José, 2001, *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013, “El trabajo decente, la concepción de la OIT y su adopción en Argentina. Notas OIT”, Buenos Aires, OIT.
- , 2015, *Caminos hacia la formalización en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi, 2013, “Introducción”, en L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- , Claudia Giacometti y Natalia Gherardi 2011, “Sistema previsual en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras”, Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires, ELA.
- Pérez Sáinz, Juan P. y Minor Mora Salas, 2009, “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 3, pp. 411-451.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREAL), 1978, *Sector informal. Funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, OIT.
- Presidencia de la Nación Argentina, 2017, “Informe Voluntario Nacional”, Foro político de alto nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Rodríguez, Corina, 2012, “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 106, pp. 23-36.
- , y Pautassi, L., 2014, *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, Buenos Aires, ELA/CIEPP/ADC.
- Sainsbury, Diane, 1999, *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Salvia, Agustín y Julieta Vera, 2011, “Heterogeneidad estructural y desigualdad económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas”, *X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- , Julieta Vera, J. y Santiago Poy 2015, “Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina”, en A. Salvia y J. Lindenboim, *Hora de Balance: Proceso de Acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 133-172.

- _____ (coord.), Juan I. Bonfiglio y Julieta Vera, 2017, *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y Coneval al caso argentino*, Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina.
- Torrado, Susana (comp.), 2007, *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*, Buenos Aires, Edhasa.
- Torre, Juan C. y Elisa Pastoriza, 2002, “La democratización del bienestar”, en J. C. Torre (dir.), *Los años peronistas (1943-1955). Nueva Historia Argentina*, vol. 8, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.
- Trajtemberg, David, 2016, “Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”, *Análisis*, núm. 17.
- Vilas, Carlos M., 1997, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144, pp. 931-952.

13. LA DESIGUALDAD SALARIAL EN AGENDA: UNA EXPLICACIÓN A TRAVÉS DE LA DINÁMICA DEL CAPITAL Y LA ACCIÓN DE LOS TRABAJADORES

FACUNDO BARRERA INSUA

INTRODUCCIÓN

Durante el primer decenio del siglo XXI, la región en general y Argentina en particular transitaron un camino de sensibles progresos en materia de desigualdad. Sin embargo, luego de signos de agotamiento en el decenio siguiente, en 2016 se exhibió un deterioro en dicha problemática social y en la permanencia de niveles infranqueables de inequidad (CEPAL, 20018), que marcaron límites concretos a un proceso de desarrollo inclusivo.

Las corrientes teóricas del *mainstream* en economía, subyacentes en la gran mayoría de los estudios académicos del campo, no suelen reparar en el carácter estructural del fenómeno, por lo que vale la pena aportar explicaciones alternativas.

Por otra parte, estas preocupaciones no son ajenas a los espacios decisivos de instituciones supranacionales. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas establece entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) uno destinado específicamente a Reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS 10). Conforme la Resolución 70/1, el crecimiento económico se ha vuelto una condición necesaria pero no suficiente ya que, para ser inclusivo y sostenible, debe cambiar el modo en que se reparten las riquezas generadas. En otras palabras, ante un proceso general de incremento de las desigualdades mundiales, con excepción del breve lapso durante los primeros diez años del siglo XXI, se vuelve necesario un cambio en las formas de producción, consumo y distribución a escala global (Naciones Unidas, 2015).

En este sentido, en el segundo apartado se propone un marco analítico que vincula las causas de la desigualdad salarial

sectorial con la dinámica productiva y el conflicto distributivo en Argentina: límites de variación de los salarios por sector, explicados básicamente por las tasas de ganancia sectorial y la acción de las/os trabajadoras organizados sindicalmente.

El problema de desigualdad que se desarrolla en el tercer apartado refiere a sectores económicos privados que explican 46% del empleo asalariado privado y 78% de las ganancias (en promedio para el decenio 2003-2012). El enfoque utilizado implica descartar aquellas ramas donde no prima el lucro como motor de la acumulación y, por tanto, donde no se expresa de manera directa el conflicto de clases (actividades del sector público y servicios comunitarios, sociales y personales), así como los sectores que por insuficiencia de estadísticas públicas no son posibles de mensurar.¹ Esto marca los límites de la investigación, pero al mismo tiempo define un universo homogéneo para el análisis.

Finalmente, las conclusiones pretenden destacar los aportes a la necesidad de construir políticas públicas para una nueva agenda de desarrollo que integre al conjunto de la sociedad.

MARCO DE ANÁLISIS

La dominancia teórica del marco de pensamiento neoclásico hace que, por lo general, la definición del problema se estructure alrededor del marco competitivo, tanto para avalar dicho esquema como para cuestionarlo y modificarlo parcialmente.

El problema de la disparidad salarial puede encontrarse en la teoría del capital humano (Becker, 1964; Mincer, 1974), que perfeccionó el análisis del enfoque estándar del mercado de trabajo competitivo. Allí se incorporó la educación como inversión que diferencia la productividad del trabajo (rompe con el

¹ No se dispone del stock de capital para el sector de Intermediación financiera ni para los sectores de servicios como Comercio y Hoteles y restaurantes.

supuesto de trabajo homogéneo) y se introdujeron las instituciones sociales básicas (como la escuela y la familia).

De esta manera, las desigualdades salariales entre trabajadores se explican dentro de los modelos competitivos: distintos niveles de formación dan cuenta de la dispersión de su productividad y, por ende, de sus salarios (Mincer, 1974).²

Muchas exploraciones emplean el concepto retorno a la educación, según el cual la variación de los ingresos laborales se explica por el promedio de años de educación y la experiencia laboral. Los principales determinantes son el nivel de educación formal, el género y la edad, esta última como indicador de la experiencia laboral.

El pago diferencial que recibe cada trabajador depende de los movimientos de las curvas de oferta y demanda de calificaciones. En este sentido, desde los años setenta, con la aceleración del cambio tecnológico y la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se produjo el aumento del ritmo de demanda de calificaciones y se ralentizó la educación de la fuerza de trabajo, con la consecuente baja del ritmo de crecimiento de la mano de obra educada. Así, con un crecimiento de la demanda mayor al de la oferta, se explica el aumento de los retornos a la educación y la ampliación de la desigualdad del periodo (Acemoglu, 2002). Dicho de otra manera, cuando el crecimiento se vuelve intensivo en conocimiento, aparece una prima salarial para los trabajadores calificados y se incrementa la desigualdad (Morley, 2000). Inversamente, para explicar la reducción de la desigualdad (como sucedió en el primer decenio del siglo XXI en buena parte de la región), se enfatiza el incremento de la oferta de trabajadores educados y la caída de la demanda de este tipo de trabajadores (López-Calva y Lustig, 2010).

La crítica a dicho enfoque puede sintetizarse en tres factores. Primero, debido a que el enfoque se construye a partir de la

² Esta apretada síntesis no niega la existencia de otros constructos teóricos, sino que busca caracterizar la explicación más difundida del fenómeno.

interacción entre preferencias exógenas, capacidades individuales y tecnologías de producción alternativas, se invisibiliza la relevancia de las relaciones sociales de producción. De esta forma, se excluyen los vínculos entre trabajadores, o entre ellos y los patrones, como causas independientes de la desigualdad (Tilly, 2000). Segundo, la demanda de fuerza de trabajo en general, así como las condiciones de valorización de las diferentes ramas de producción y de empresas de diferente tamaño en particular, aparecen con un papel secundario y sin impacto directo en la estructura y dinámica de los salarios. Tercero, los elementos políticos relacionados con los procesos de organización y disputa de los trabajadores, que tienen consecuencias en las condiciones de negociación con empleadores e impacto en políticas estatales (por ejemplo, salarios mínimos y negociaciones colectivas), no aparecen como un determinante significativo.

La relevancia de los elementos explicativos ausentes redundando en la necesidad de encontrar claves teóricas complementarias a la dominante, sin descartar su carácter explicativo.

*Un límite superior a las variaciones salariales:
competencia capitalista y dinámica de los capitales líderes*

El enfoque analítico propuesto parte de tomar en cuenta las condiciones de valorización del capital a nivel de rama de actividad, donde las ganancias empresariales ocupan un lugar central. Desde el punto de vista marxiano, las ganancias diferenciales de las empresas líderes en cada sector regulan la competencia capitalista, un proceso caótico que tiende a igualar tasas cuando el capital fluye entre ramas (Botwinick, 1993; Shaikh, 2008).

La competencia se encuentra “tendencialmente regulada”, guiada por las decisiones individuales de los capitales líderes de cada rama de producción: en la persecución de las máximas ganancias, la dinámica del movimiento entre ramas hará que la amplitud de las variaciones cíclicas tenga un “centro de gravedad” (Tsoulfidis, 2015). Así, la competencia se rige por los

diferenciales de tasas de ganancias, de allí su importancia, donde aquellos sectores con mayor rentabilidad tenderán a atraer a los capitales que emigran de las de menor rentabilidad (Marx, 2010). En paralelo, estas entradas y salidas de capitales en las distintas ramas de actividad permiten establecer una ratio de oferta-demanda de fuerza de trabajo, que dará lugar a una ganancia media para el conjunto de las ramas. Es aquí donde el ritmo de acumulación y sus ramificaciones sectoriales aparecen como la variable independiente crítica para pensar la dinámica de los salarios: la oferta y demanda de fuerza de trabajo –esta última derivada del ritmo de acumulación– mantendrán la tasa de salarios dentro de los niveles de ganancia “normales” (Botwinick, 1993).

Por otra parte, se debe enfatizar en que el enfoque de igualación de tasas de ganancia, como una tendencia reguladora, no presupone igualación para cada momento del tiempo ni para el conjunto de los capitales de cada rama, sino para aquellos que logran ser los más eficientes competidores, aquéllos definidos como “capitales reguladores” (Shaik, 2006). La tendencia a la igualación opera como un centro de gravedad para los capitales reguladores, con la estructura de costos más favorable y, por tanto, ganadores de los procesos de concentración y centralización del capital.

Las ganancias regulan el crecimiento de la economía capitalista: allí donde se obtienen mayores beneficios, llegan más capitales y se incrementa la producción. No obstante, la acumulación requiere de la reinversión de esos beneficios, al menos en parte, en métodos de producción más eficientes. Por tanto, en cualquier sector de la economía convivirán distintas tasas de ganancia, dadas por los diferentes métodos de producción y antigüedad de los mismos, pero serán los capitales dominantes o reguladores los que impongan los precios de las mercancías del sector (Shaik, 2006).³

³ Desde ya, en esta ecuación también priman las ventajas de localización y disponibilidad de los bienes naturales, fertilidad del suelo, explotación absoluta de la fuerza de trabajo, etc. (Shaikh, 2006).

Por último, en este esquema, las tasas de ganancia de los capitales reguladores en cada rama operan como un límite superior a la fijación de los salarios (Botwinick, 1993). Es decir, el nivel más alto al que pueden acceder los salarios está ligado con las ganancias de las empresas del sector, ya que los incrementos no podrán trascender el nivel que comprime la tasa de ganancia al punto de cuestionar el normal desenvolvimiento de la acumulación. Como ejemplo, la incorporación de nuevos métodos productivos por parte de un capital individual dominante, que redunde en incrementos de la productividad laboral y reducción del costo medio de producción, favorecerá la posibilidad de incrementar salarios sin afectar la rentabilidad.

*Un límite inferior a los salarios:
la dinámica del conflicto salarial*

El marco teórico de la competencia capitalista, en particular enfocado en las ganancias de los capitales líderes de cada rama, permite tener una lectura acerca del nivel superior de los salarios en términos de posibilidad. Sin embargo, el cuadro conceptual requiere introducir la dimensión de la acción de las/os trabajadoras, con el fin de entender cuánto de aquella potencialidad logra una expresión real.

La propuesta parte del valor de la fuerza de trabajo, como categoría diferente al salario, conformado por un elemento puramente físico y otro que obedece a un carácter histórico o social (Marx, 2004). La conjunción de ambos elementos remite a una canasta de bienes y servicios que los trabajadores y sus familias requieren para satisfacer sus necesidades en un contexto histórico y geográfico concreto. Una lectura inmediata llevaría a plantear que el límite inferior a la variación de los salarios será el valor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, como dicho valor se regula mediante dinámicas de ampliación y reducción de la masa de trabajadores atadas a la lógica de acumulación del capital (Botwinick, 1993), la organización de los trabajadores tendría

poco que hacer. Por tanto, si bien se entiende el valor de la fuerza de trabajo como una referencia directa,⁴ el límite inferior de los salarios debe ser complementado con aspectos ligados con el proceso de organización y lucha de los trabajadores que, entre otros, involucra conflictos por incrementos de salarios. A su vez, debido a que el conflicto no surge de la sumatoria de acciones individuales, sino que es resultado de un proceso de organización colectiva (Shorter y Tilly, 1986), las acciones de los trabajadores se examinan a través de la forma sindical, condición necesaria para impulsar las demandas laborales.

Así, en el corto plazo el límite inferior va más allá del valor de la fuerza de trabajo e incorpora las acciones de las/os trabajadoras que pugnan por imponer los salarios más altos en cada rama. En definitiva, cuán cercano sea el ingreso de las/os trabajadoras en relación con el límite superior o a cierta situación de subsistencia, dependerá fundamentalmente de la fortaleza que los colectivos de trabajadores tengan en la negociación.

Resta, entonces, señalar la importancia de la política estatal en la determinación del salario. Aquí consideramos que las políticas estatales en el capitalismo moderno tienden a regular el mercado de fuerza de trabajo, al tiempo que son parte de una selectividad estratégica de los actores estatales, que responde a las correlaciones de fuerzas de las organizaciones sociales y fuerzas políticas que operan en cada coyuntura (Jessop, 2007).

Según Jessop, el Estado es una relación social y no un sujeto en sí mismo. El poder estatal expresa una condensación de fuerzas de actores organizados con la intención de direccionar la política pública a favor de sus propios intereses. Es decir, el Estado no ejerce poder por sí mismo, sino que expresa el de quienes logran imponer sus intereses a través de esta “red institucional”.

⁴ Las características del conflicto de ninguna manera pueden estar desvinculadas de las condiciones materiales de vida de las/os trabajadoras que lo impulsan. Asimismo, el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en un país y momento determinado (indiferenciado entre sectores) proporciona un “piso” a partir del que se montan las demandas (Barrera, 2017).

En este sentido, la noción de “estrategia” busca resolver el falso dilema entre “leyes de hierro del capital” y “modalidades concretas de lucha”, además de unir ambos lados del análisis. La lucha de clases puede manifestarse a través de una diversidad de estrategias que, en ocasiones, permiten consolidar la dominación de la clase dominante y, en otras, dan lugar al desgaste de su capacidad para ejercer poder con la mediación del Estado.

A través de este prisma, las instituciones laborales permiten cristalizar en el plano burocrático-administrativo una correlación de fuerzas sociales determinada y, por ello, convertir ciertas demandas de los trabajadores en pisos más estables para los incrementos salariales, sin cuestionar la reproducción del capital.

DINÁMICA DEL CAPITAL Y DESIGUALDAD SALARIAL SECTORIAL EN ARGENTINA

El proceso de crecimiento que vivió Argentina desde comienzos del siglo XXI no es ajeno a lo sucedido en el conjunto de la región. América Latina transitó condiciones inéditas a comienzos del siglo XXI, que se reflejaron en elevadas y sostenidas tasas de incremento de los productos internos brutos. La macroeconomía cambió a partir de factores tales como el auge del precio de los productos básicos que vende la región, lo que implica una mejora en los términos de intercambio y excedentes en la balanza comercial (CEPAL, 2011). A ello se sumó el aumento de las cantidades vendidas, producto de la emergencia de China como actor global (Slipak, 2014).⁵ De esta forma, se equilibraron

⁵ Hasta principios del siglo XXI, China no ocupaba un lugar privilegiado en el comercio internacional de la región. Sin embargo, la intensificación de los flujos comerciales hizo que hacia 2012 dicho país se encontrara entre los tres primeros destinos de las exportaciones de las principales economías latinoamericanas (Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela) (Slipak, 2014).

las cuentas externas y se alivió el problema de la restricción de divisas. Asimismo, el incremento de los valores exportados acrecentó los ingresos públicos,⁶ lo que favoreció la emergencia de superávits fiscales. Esto dotó a los Estados de la región de renovadas posibilidades para llevar adelante una política de ingresos hacia los sectores sociales más desprotegidos (Bárcena, Prado, Hopenhayn y Amarante, 2014).

Finalmente, el incremento de los términos de intercambio impulsó el ingreso nacional y la demanda interna, con una combinación de aumento del empleo y, en un primer momento, caída general de los índices de inflación (lo que implicó incrementos de la masa salarial real) (CEPAL, 2011).

En dicho contexto internacional se desarrolla la política económica argentina poscrisis 1998-2002. De manera estilizada, puede mencionarse que tuvo dos objetivos centrales: preservación de un tipo de cambio real elevado y estable (para proteger a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial), y mantenimiento de los “superávit gemelos” (en balanza comercial y fiscal) (Pérez, 2011).

Sin embargo, dichos objetivos no podrían haberse fijado sin las condiciones generadas por la crisis económica y social, junto con las medidas que se tomaron para su resolución. La devaluación nominal de 2002 en torno a 400% redujo los costos de producción en dólares y mejoró la competitividad. Así, el costo laboral real fue llevado a sus mínimos históricos. Al mismo tiempo, se impulsó una pesificación asimétrica, que permitió la licuación de las deudas de las grandes empresas y el saneamiento de sus balances.

De esta manera, contexto internacional y decisiones económicas del gobierno argentino configuraron un “clima de negocios”

⁶ Dicho fenómeno se dio a través de dos vías. En casos como Chile, Venezuela o Bolivia (desde 2006), a través de empresas estatales de producción de la principal materia prima que vende el país (cobre, petróleo y gas, respectivamente). Mientras que en otros, como Argentina, a partir de 2002 se aplicaron derechos de exportación (retenciones) a la venta de los principales granos y derivados (soja, trigo y maíz).

que permitió incrementar ganancias y relanzar la acumulación de capital en el país. Dicha coyuntura económica favoreció el “consenso de los *commodities*”: sin mayores cuestionamientos sociales configuró un sendero de desarrollo con base en una inserción internacional como proveedor de productos básicos con bajo contenido de valor agregado, además de un gran costo ambiental que no se consideró en la desigualdad del desarrollo territorial (Svampa, 2013).

La dinámica económica durante los primeros diez años del siglo XXI puede estudiarse a través de la tasa de ganancia (TG), un indicador de las características y la magnitud del proceso productivo. La TG se define como el “excedente del valor mercantil por encima de su precio de costo, es decir, el excedente de la suma global de trabajo contenido en la mercancía por encima de la suma de trabajo remunerado contenido en ella” (Marx, 2010: 49). A su vez, debido a que dicha variable da cuenta del movimiento conjunto del capital en torno a un promedio, aquí se opta por indagar en la evolución de las tasas de ganancia sectoriales (expresadas en números índices)⁷ y así conocer los procesos particulares que han atravesado las principales ramas de la economía.⁸

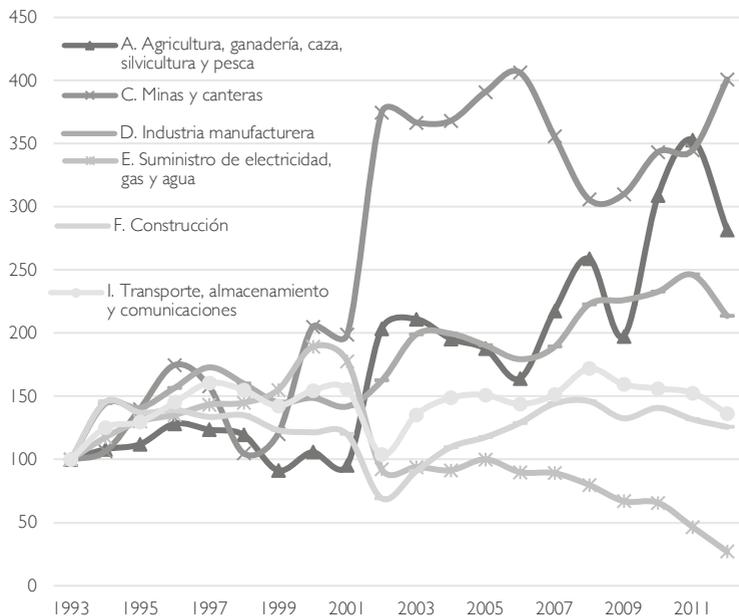
En principio, se aprecia que, a pesar del notable crecimiento de la economía y de la recuperación de la actividad privada y el empleo luego de la resolución de la crisis neoliberal, algunos sectores salen más beneficiados que otros (gráfica 1).

A partir de 2002 se percibe que Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y Minas y canteras, sectores vinculados con la explotación de bienes naturales, aparecen como los principales beneficiados de la etapa. Así se configura un patrón de

⁷ Como cualquier índice de precios, elegimos como periodo base un año determinado y expresamos el precio de cada periodo en porcentaje del precio del periodo base. Al comparar la evolución del sector consigo mismo e igualar el momento de partida, se logra analizar las diferencias en trayectoria más allá de los niveles iniciales.

⁸ Pueden encontrarse mayores precisiones metodológicas en Barrera (2017).

GRÁFICA 1. TASA DE GANANCIA POR SECTORES ECONÓMICOS EN ARGENTINA. NÚMEROS ÍNDICES 1993=100 (1993-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en Cuentas Nacionales (INDEC), MIP (INDEC) y Coremberg (2009).

acumulación que se caracteriza por actividades extractivas clásicas, actividad minera e hidrocarburos, así como agronegocios y biocombustibles, nuevas formas de producción agrícola basada en el monocultivo de exportación (López, Vértiz y Olavarría, 2015). Otra expresión de las abultadas ganancias sectoriales se aprecia al observar el destino del capital que ingresa y que se orienta principalmente hacia la explotación de actividades primarias, extractivas y de manufacturas agropecuarias.⁹

En el grupo de los sectores menos favorecidos aparece Suministro de electricidad, gas y agua y, en menor medida,

⁹ Durante el periodo analizado, los aportes de capital (parte de la inversión extranjera directa que aumenta la capacidad productiva), muestran un sesgo hacia sectores extractivos (fuente: Banco Central de la República Argentina).

Construcción y Transporte. En todos los casos, aunque de distinta forma, el sector público tiene una importante participación, con actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas que operan en las ramas.¹⁰

Finalmente, es pertinente aclarar que las ganancias extraordinarias generadas en el periodo no tienen una apropiación puramente sectorial, sino que favorecen al conjunto de los capitales que operan en el ámbito nacional.

La desigualdad salarial sectorial y su inflexibilidad a la baja

Luego de la crisis económica y social al comienzo del siglo XXI, el mercado de trabajo se recuperó y hacia 2007 las tasas de desocupación y subocupación se encontraban por debajo de los dos dígitos (al caer alrededor de 10 y 8%, respectivamente). Además, el empleo no registrado cayó 14% desde la cifra récord de 50%.

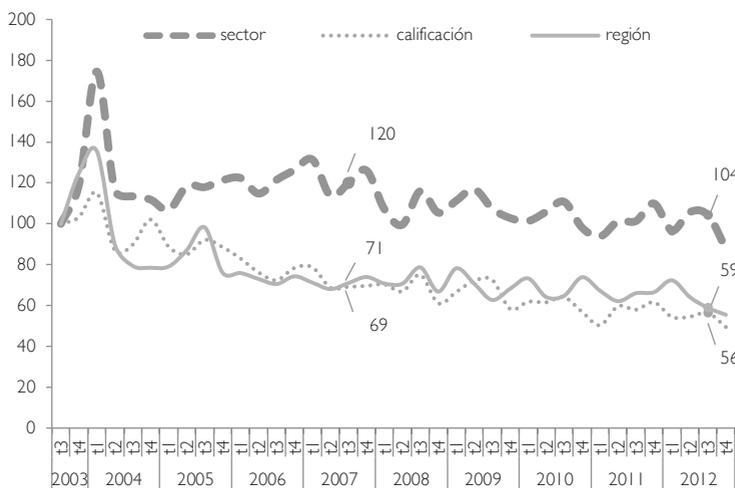
Durante el periodo se revitalizaron instituciones trascendentales en la dinámica del mercado laboral, como la negociación colectiva y el salario mínimo, lo que fortaleció la organización sindical. En particular, el salario mínimo estableció un piso salarial efectivo para los trabajadores contratados formalmente, que recibieron los ingresos más bajos de la estructura salarial (y redujo la dispersión de los ingresos laborales). En este contexto, entre el tercer trimestre de 2003 y el idéntico periodo de 2007 el ingreso medio real del conjunto de los trabajadores ocupados creció notablemente (60%).¹¹

¹⁰ Castellani llama complejo económico estatal-privado al “conjunto de actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas que operan en las ramas más dinámicas de la industria, en el sector petrolero, en la construcción de obras públicas y en algunos servicios clave como la electricidad, la provisión de gas y las comunicaciones” (Castellani, 2004: 194). A estas ramas podría añadirse Transporte, ya que el Estado ha incidido en la dinámica sectorial al fijar las tarifas a través de transferencias en concepto de subsidios.

¹¹ Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) e índice de precios al consumidor (INDEC).

Sin embargo, al estudiar la evolución de distintas dimensiones de la desigualdad salarial a través de números índices, se encuentran fenómenos contrastantes. La inequidad entre salarios medios de trabajadores de diferentes regiones y de trabajadores con distinta calificación del puesto de trabajo presenta trayectorias descendentes superiores a 40% entre los años 2003 y 2012.¹² Por el contrario, la desigualdad sectorial creció durante el primer quinquenio y a partir de allí desciende, pero sólo para regresar a su nivel inicial (queda 4% por encima, comparando un tercer trimestre contra otro) (gráfica 2).

GRÁFICA 2. DESIGUALDAD SALARIAL
SEGÚN DIMENSIÓN SECTORIAL, REGIONAL Y POR CALIFICACIÓN.
ÍNDICE TRIMESTRE 3, 2003=100 (2003-2012)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de EPH-INDEC.

¹² La desigualdad salarial se estudió a partir de los microdatos de la EPH (ingreso proveniente de la ocupación principal de los trabajadores asalariados ocupados) y el índice estadístico de Theil. La muestra expandida contó con alrededor de 8400000 casos (cuarto trimestre de 2012). Para mayores precisiones metodológicas, véase Barrera (2017).

La variable central que explica el comportamiento diferencial de la inequidad sectorial es el precio por hora según cada una de las ocupaciones. Esto es así porque a lo largo de la serie no se producen cambios en la estructura ocupacional (el empleo por rama se mantiene constante) en las horas trabajadas en cada sector o en las demandas de tiempos de trabajo según actividad. En otras palabras, cuando crece la desigualdad es porque crecen las distancias entre los salarios hora de cada actividad (y a la inversa).

Durante 2004-2005, aunque con mayor variabilidad, el índice de desigualdad sectorial siguió una tendencia similar a los restantes, con un patrón descendente irregular en el que el retroceso del sector financiero (favorecido el decenio anterior) fue uno de los principales contribuyentes. Simultáneamente, los sectores que más recuperaron salarios reales fueron construcción, agricultura y textiles, tradicionalmente retrasados en la estructura de ingresos.

Sin embargo, al superarse el ajuste inicial y hasta 2007, la inequidad sectorial aumentó (llegó a estar 20% por encima del valor inicial) y recién en ese momento se registraron mejoras. Esto fue así porque la disminución de la desigualdad no se vinculó con la integración impulsada por los sectores dinámicos de la economía, sino por mecanismos “compensadores” asociados con estrategias de supervivencia de los hogares o por políticas sociales impulsadas por el gobierno en el segundo lustro (Salvia y Vera, 2011).

RELEER EL FENÓMENO A TRAVÉS DE UN NUEVO PRISMA

Las explicaciones para la desigualdad salarial entre ramas de actividad son variadas. Desde el enfoque propuesto, trabajamos sobre dos dimensiones interrelacionadas que favorecen la disparidad: los márgenes de ganancia de las empresas del sector y las condiciones de organización y acción de los sindicatos.

En primer lugar, el hecho de que se incrementen las disparidades cuando se ampliaron las diferencias en las ganancias absorbidas por las ramas estudiadas no es mera coincidencia. A nuestro entender, ésta es una de las claves interpretativas de la dinámica diferencial. Para exponerlo se propone el cálculo del límite superior a la variación salarial (Botwinick, 1993), que puede escribirse como: $L_i^s = r_i * \frac{K_i^f}{N_i}$; donde L_i^s : es límite superior a los incrementos salariales en el sector i ; r_i : tasa de ganancia en el sector i ; K_i^f : es el stock de capital fijo en el sector i ; N_i : es el nivel de empleo de fuerza de trabajo en el sector i .

Por tanto, L_i^s crece cuando aumenta la tasa de ganancia, cae la dotación de trabajadores requerida por el sector o sube el valor del capital aplicado. Conceptualmente, este incremento permitirá conocer cuándo el sector está en mejores condiciones para otorgar incrementos salariales, o a la inversa. Para ejemplificar: un incremento salarial de 25% tendrá mayor impacto en las ganancias de una actividad que requiere una alta dotación de trabajadores (como en el caso de la construcción), que para aquellas de baja absorción de trabajo (como la minería). En el nivel sectorial, la masa salarial (salarios por cantidad de trabajadores) crecerá más en el primer caso y, por tanto, el impacto sobre la reducción del límite también es mayor.

El valor del límite superior se puede calcular año a año. Sin embargo, se utilizará el valor promedio del periodo (2003-2012) para conocer si el sector se encontró en buenas condiciones para otorgar incrementos salariales (L_i^s del sector por encima del valor mediano del conjunto de los sectores analizados, identificado con el signo +), o no tanto (L_i^s del sector por debajo del valor mediano del conjunto de los sectores analizados, identificado con el signo - en el cuadro 1).¹³

¹³ El valor mediano de los límites se construye a partir del número de marcas (N), que son los promedios sectoriales. Se recomienda el uso de la mediana como medida de tendencia central cuando se trabaja con series que presentan valores atípicos, ya que se ve poco influida por éstos. En nuestro caso, se elige para evitar el impacto que ejerce el muy alto valor del límite superior de Minas y canteras.

CUADRO 1. LÍMITE SUPERIOR A LA VARIACIÓN SALARIAL POR RAMA DE ACTIVIDAD. PROMEDIO DEL PERIODO 2003-2012, ARGENTINA

RAMA	2003-2012	
	L_i^S	RESULTADO
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	26	+
Minas y canteras	995	++
Industria manufacturera	14	-
Suministro de electricidad, gas y agua	20	-
Construcción	4	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	34	+
Valor mediano de L_i^S	23	

FUENTE: elaboración propia con base en Cuentas Nacionales, Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Matriz Insumo-Producto (INDEC) y Coremberg (2009).

Nota: La columna "Resultado" expresa la diferencia entre el valor del límite sectorial y el mediano. El doble signo refiere a un valor atípico, identificado a partir del test de Turkey.

En concreto, los sectores Minas y canteras, Transporte y Agricultura presentaron niveles superiores al valor mediano de L^S ; por lo cual, estas ramas de actividad, debido a sus características productivas y sus dinámicas de acumulación, son las que detentan las mejores condiciones para otorgar aumentos salariales.

Tal como señalamos antes, el límite superior alto explicita una posibilidad de incremento salarial, pero se podrá hacer efectivo si existe una relación de fuerzas que favorezca a los trabajadores. Aquí se incluye la segunda dimensión de análisis: la acción de los trabajadores. Como propuesta empírica, el límite inferior (L_i^I) puede ser aproximado por medio de los conflictos salariales impulsados por sindicatos de cada rama. Dichos conflictos pueden diferenciarse en términos temporales: conflictos pasados, institucionalizados en la negociación colectiva (NC) y conflictos presentes, identificados con la acción sindical (AS).¹⁴

¹⁴ Los aspectos metodológicos de la construcción de la categoría pueden consultarse en Barrera (2015).

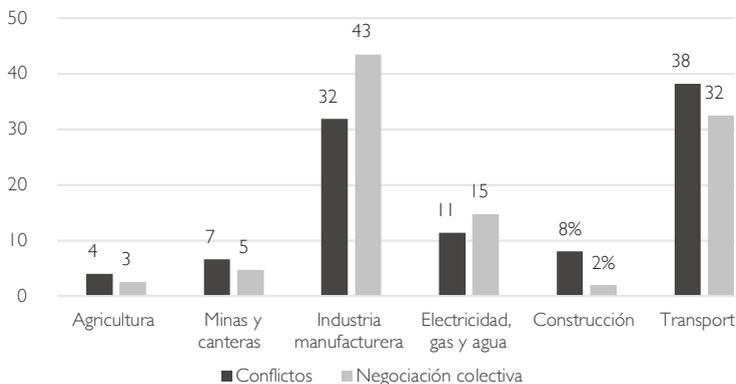
De esta manera, el conflicto sindical fija un “piso” salarial efectivo diferencial según rama de actividad.

La AS se estudia por medio de los conflictos salariales impulsados por sindicatos durante el periodo.¹⁵ Así, se observa una fuerte concentración de los conflictos, ya que entre Transporte y comunicaciones e Industria manufacturera, detentan 70% del total (en términos absolutos, 542 y 452 conflictos, respectivamente). En el otro extremo figura el sector Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con 4% del total (56 conflictos).

La evidencia para las NC registradas en 2006-2010 refuerza los resultados anteriores. La Industria y el Transporte concentran tres cuartas partes del total (43 y 32%, respectivamente), mientras que los registros más bajos se encuentran en el sector agropecuario (3%) y la construcción (2%). Por otra parte, si bien distante de los sectores de mayor ritmo de negociaciones, en este caso el sector de suministro de servicios públicos se diferencia de los menos dinámicos y aparece en torno al centro de la distribución con 15% de las negociaciones (gráfica 3).

GRÁFICA 3. ACCIÓN SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

RAMAS SELECCIONADAS. TÉRMINOS PORCENTUALES (2006-2010)



FUENTE: elaboración propia con base en datos del MTEySS y Barrera (2015).

¹⁵ Fuente: Base de conflictos laborales (MTEySS), elaborada a partir de 2006.

Sintéticamente aparece una importante correspondencia entre conflictos presentes (AS) y pasados (NC). Es decir, allí donde más acciones sindicales se producen es donde más negociaciones colectivas son homologadas.

Las categorías NC y AS tomadas en conjunto permiten construir L^I , indicador proxy del poder de negociación sindical. Tal como se hizo para L^S , los valores sectoriales se comparan con el valor mediano del límite que involucra el total de ramas seleccionadas, y así se encuentran los sectores que poseen un L^I alto o bajo.

Ahora bien, resulta prioritario ponderar los conflictos según el empleo sectorial registrado. El ordenamiento final establece que los límites inferiores altos, es decir, aquéllos donde los sindicatos fijan mejores condiciones, corresponden a los sectores Suministro de electricidad, gas y agua, Minas y canteras y Transporte, almacenamiento y comunicaciones. Mientras tanto, los sectores Industria, Construcción y Agropecuario son los que muestran las peores condiciones para buscar incrementos salariales y parten de un piso más bajo (cuadro 2).

CUADRO 2. LÍMITE INFERIOR A LA VARIACIÓN SALARIAL: ACCIÓN SINDICAL PONDERADA SEGÚN EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD (2006-2010)

RAMA	LÍMITE INFERIOR		CONFLICTOS PONDERADOS	RESULTADO
	CONFLICTOS	EMPLEO		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	56	353915	0.0002	-
Minas y canteras	93	60186	0.0015	+
Industria manufacturera	452	1168607	0.0004	-
Suministro de electricidad, gas y agua	161	54885	0.0029	++
Construcción	114	420154	0.0003	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	542	481703	0.0011	+
Valor mediano del límite			0.0008	

FUENTE: elaboración propia con base en datos de MTEYSS.

La lectura del fenómeno debe enfatizar la interacción de factores económicos que dan cuenta del proceso general de acumulación de capital, así como de factores políticos ligados con el conflicto distributivo, para lograr una síntesis de los aspectos que influyen la determinación salarial sectorial en la Argentina contemporánea. El cuadro 3 compendia los resultados y permite relacionar los límites con los salarios promedio para el período estudiado.

CUADRO 3. INTERACCIÓN ENTRE EL LÍMITE EFECTIVO SUPERIOR, INFERIOR Y SALARIOS MEDIOS POR RAMA DE ACTIVIDAD, ARGENTINA (2003-2012)

RAMA	LÍMITE SUPERIOR EFECTIVO	LÍMITE INFERIOR EFECTIVO	SALARIO 2003-2012	RESULTADO
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	+	-	1 740	Salario bajo
Minas y canteras	++	+	3 612	Salario alto
Industria manufacturera	-	-	1 950	Salario bajo
Suministro de electricidad, gas y agua	-	++	2 490	Salario alto
Construcción	-	-	1 496	Salario bajo
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	+	+	2 203	Salario alto
Valor mediano de los salarios			2 076	

FUENTE: elaboración propia con base en datos de EPH (INDEC).

Cuando los signos presentan la misma dirección, donde L^S y L^I son altos (bajos), el salario se ubica por encima (por debajo) de la media. Éstos son los casos de Minas y canteras y Transporte, por un lado, y Construcción e Industria, por el otro, con signos positivos y negativos, respectivamente.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando los signos presentan condicionalidades diferenciales? Aquí se propone tomar en cuenta la magnitud de cada uno de ellos. El sector Suministro de electricidad, gas y agua, brinda el mejor ejemplo: representa un valor atípico al alcanzar prácticamente el cuádruple de con-

flictos que el valor mediano del límite, lo que permite señalar, como hipótesis, que allí se impone el poder de negociación sindical que consigue incrementos salariales, a pesar de las condiciones vinculadas con la órbita del capital. Lo contrario sucede para los trabajadores del “campo”: a pesar de las sustanciosas ganancias del periodo, el salario de los trabajadores del sector continuó por debajo del mediano, en tanto el menor número de conflictos de las ramas y el bajo ritmo de negociación expresan una organización sindical que no logra capturar parte de los beneficios.

En definitiva, la aproximación planteada propone una elaboración compleja donde las fuerzas asociadas con la dinámica de uno y otro límite de variación favorecen condiciones de diferenciación salarial.

REFLEXIONES FINALES

La interrupción de las mejoras distributivas en la región en general, y en Argentina en particular, impone considerar nuevas políticas públicas para paliar el fenómeno. A su vez, en un análisis que coloca el aspecto estructural en el centro, la dimensión sectorial de la desigualdad salarial es clave, ya que no disminuyó en tiempos de relanzamiento de la acumulación, donde el mercado de trabajo exhibió notables mejoras en un corto tiempo.

En este sentido, el trabajo busca avanzar en aspectos vinculados con la estructura productiva y eminentemente relacionales: trayectorias de las tasas de ganancias sectoriales (ingresos del capital que pasan por momentos de crisis o bonanza) y las acciones impulsadas por las/os trabajadoras/os como respuesta a la dinámica económica (con resultados sobre salarios e instituciones laborales).

De esta manera, se exhibió la importante congruencia en las dimensiones estudiadas mediante límites de variación salarial:

un mayor margen para otorgar aumentos se condice con una mayor fortaleza sindical (elevado número de negociaciones colectivas y acciones sindicales) para tener éxito en sus demandas, y viceversa. Además, en los casos con signos contrapuestos, Servicios públicos y Agro, la magnitud de uno de los límites logra dar cuenta del resultado.

Una agenda tan ambiciosa como la impulsada por los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y asumida como propia por el gobierno argentino (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017), impone no sólo identificar causas, sino realizar una evaluación crítica de dónde pueden encontrarse los escollos para avanzar entre los detentores del poder económico. En ese sentido, la reducción de la desigualdad de resultados (meta 10.3) implica atender a los sectores menos beneficiados en el reparto de la riqueza, así como a pensar en políticas públicas que se apropien de las ganancias extraordinarias allí donde se generan (principalmente de los sectores extractivos). Así, no sólo se logrará cerrar la brecha, controlando el límite superior de los salarios, sino que además se dotará al Estado de nuevas posibilidades para proteger a los que resultan perjudicados por el “juego competitivo”.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, 2002, “Technical change, inequality, and the labor market”, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, núm. 1, pp. 7-72.
- Bárcena, Alicia, Antonio Prado, Martín Hopenhayn y Verónica Amarante (eds.), 2014, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barrera Insua, Facundo, 2015, “La acción sindical en el conflicto salarial de la Argentina post convertibilidad (2006-2010)”, *Sociedad y Economía*, núm. 28, pp. 115-136.
- , 2017, *Desigualdad salarial sectorial en la Argentina (2003-2012): entre las características productivas de los capitales y la acción sindical*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, doi: 10.13140/RG.2.2.24860.39040.

- Becker, Gary S., 1964, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- Botwinick, Howard, 1993, *Persistent inequalities: wage disparity under capitalist competition*, Princeton, Princeton University Press.
- Castellani, Ana G., 2004, "Gestión económica liberal corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar", en A. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, pp. 173-218.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011: modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta", Santiago de Chile, CEPAL, <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1074>>.
- , 2018, *Panorama Social de América Latina, 2017*, Santiago de Chile, CEPAL, <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>>.
- Jessop, Bob, 2007, *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Polity Press.
- López, Emiliano, Francisco Vértiz y Margot Olavarría, 2015, "Extractivism, Transnational Capital, and Subaltern Struggles in Latin America", *Latin American Perspectives*, vol. 42, núm. 5, pp. 152-168.
- López-Calva, Luis F. y Nora Lustig, 2010, "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy", en L. F. López-Calva y N. C. Lustig (eds.), *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*, Washington, DC, Brookings Institution Press, pp. 1-24
- Marx, Karl, 2004, *El Capital*, Tomo I, vol. 1, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- , 2010, *El capital*, Tomo III, vol. 6, México, Siglo XXI Editores.
- Mincer, Jacob A., 1974, *Schooling, Experience, and Earnings*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- Morley, Samuel A., 2000, *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas, 2015, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>>.

- Pérez, Pablo E., 2011, “¿Nueva política económica, viejos problemas? Viabilidad económica y distribución de ingresos en la postconvertibilidad”, en P. Chena, N. Crovetto y D. T. Panigo (eds.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno/Miño y Dávila Editores, pp. 81-92.
- Presidencia de la Nación Argentina, 2017, “Informe Voluntario Nacional”, Foro político de alto nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Salvia, Agustín y Julieta Vera, 2011, “Heterogeneidad estructural y desigualdad económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas”, en *X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ASET, pp. 1-27.
- Shaikh, Anwar, 2006, *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economía política*, Buenos Aires, RyR Ediciones.
- , 2008, “Competition and Industrial Rates of Return”, en P. Arestis y J. Eatwell, *Issues in Finance and Industry: Essays in Honour of Ajit Singh*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Shorter, Edward y Charles Tilly, 1986, *Las huelgas en Francia, 1830-1968*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Slipak, Ariel M., 2014, “América Latina y China: ¿‘Cooperación Sur-Sur’ o ‘Consenso de Beijing’?”, *Nueva Sociedad*, núm. 250, pp. 102-113.
- Svampa, Maristella, 2013, “‘Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva sociedad*, núm. 244, pp. 30-46.
- Tilly, Charles, 2000, *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Tsoufidis, Lefteris, 2015, “Contending conceptions of competition and the role of regulating capital”, *Panoeconomicus*, vol. 62, núm. 1, pp. 15-31.

14. DÉFICIT DE TRABAJO DECENTE EN EL COMERCIO EN LOCALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES¹

GABRIELA ADRIANA SALA

INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos más destacables del mercado laboral argentino es la elevada informalidad laboral, que a finales de 2017 afectaba a alrededor de un tercio de los ocupados. El comercio, con sus múltiples expresiones, es uno de los segmentos económicos en los que la informalidad es elevada y resistente a la baja, pese a las acciones gubernamentales orientadas a reducirla.

A mediados de 2017, entre los ocupados del área metropolitana de Buenos Aires, 11% de los varones y 15% de las mujeres desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa, tanto en la forma tradicional como a través del *telemarketing*. Entre las mujeres, este grupo ocupacional era la categoría modal.² Seis de cada diez varones y siete cada diez mujeres vinculados con ocupaciones de la comercialización directa eran trabajadores informales o trabajaban en microestablecimientos.

La informalidad laboral se traduce en menores salarios, inestabilidad laboral, condiciones de trabajo precarias, carencia de acceso a la seguridad social y a la representación sindical. En definitiva, la informalidad laboral es un déficit del trabajo decente, un impedimento para el acceso a los derechos laborales y un factor que torna inseguros los entornos laborales.

¹ En este capítulo no se han introducido formas de uso del lenguaje que incorporan las diferencias de género para no sobrecargar la redacción.

² El peso de las ocupaciones del corretaje comercial, la venta domiciliaria, la comercialización indirecta, ambulante y callejera era exiguo y en conjunto concentraba a 4% de los varones y a 2% de las mujeres ocupados de la región.

Este trabajo busca caracterizar a los varones y mujeres vinculados con las ocupaciones de la comercialización directa y dar cuenta de algunos factores subyacentes en la informalidad laboral en este grupo ocupacional. Se enmarca en la discusión sobre el derecho al trabajo decente, considerado en el Objetivo del Desarrollo Sostenible 8, que postula la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. La relevancia de la informalidad en las ocupaciones de la comercialización y el peso de éstas en la estructura de empleo de varones y mujeres del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) justifica la indagación detallada de factores que obstaculizan la formalización de los trabajadores del sector y privan de trabajo decente a una porción significativa de los ocupados.

Consideramos trabajadores informales a los asalariados a quienes no se les efectuaban descuentos jubilatorios y no aportaban para la seguridad social, a los cuentapropistas no profesionales y a los trabajadores familiares no remunerados.

En este capítulo se analizan datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de finales de 2016 y mediados de 2017. También se recurre a información de 14 entrevistas en profundidad, realizadas durante diciembre de 2016 y enero de 2017. Fueron entrevistados empleadores, empleados, ex empleados y comerciantes cuentapropistas del comercio minorista en locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y del centro del Partido de Moreno e informantes clave de la Dirección Nacional de Fomento al Monotributo Social (DNFM) y de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

A través de las entrevistas se indagó acerca de las condiciones laborales y las prácticas de formalización laboral del propio comercio y del entorno vigentes en el momento de la entrevista y en años anteriores. La selección de los entrevistados se basó en redes de contacto, porque se buscaba obtener información que sólo podía brindarse en un marco de confianza con el entrevistador, ya que algunas de las prácticas descritas no se ajustaban a los lineamientos de la legislación laboral. Se acotó

el campo de análisis para ajustarlo al tiempo y recursos disponibles. Fueron entrevistados nueve mujeres y cinco varones de 21 a 55 años de edad, tres empleadores de comercios minoristas, dos cuentapropistas con local, dos ex asalariadas del comercio, cinco empleados de comercios minoristas y dos informantes calificados. La lista de entrevistados y algunos de sus atributos consta en el anexo metodológico.

Se aplicaron tres cuestionarios conformados por preguntas abiertas que se organizaron en ejes comunes, adecuados al papel de cada entrevistado. Dos de ellos se refieren al comercio en locales y el primero está orientado a captar las apreciaciones de los asalariados. El segundo está destinado a los trabajadores por cuenta propia y a los microempleadores. Estos actores comparten la misma guía de preguntas, ya que ambos toman decisiones de compra, inversión y contratación en sus comercios. Un tercer grupo de cuestionarios está orientado a captar las apreciaciones de los informantes calificados. Los dos primeros cuestionarios apuntaron a indagar: 1] atributos sociodemográficos del entrevistado, el rubro comercial y la trayectoria laboral relacionada con el comercio; 2] características del trabajo en el comercio: extensión de la jornada laboral, descanso y alimentación, tareas propias y de otros trabajadores en el mismo local, remuneración, además de interrogar acerca de los problemas más comunes que enfrentan quienes trabajan en el comercio, y 3] experiencias de trabajo informal, opiniones respecto a las consecuencias de la informalidad, motivos por los cuales los empleadores del sector no formalizan el vínculo laboral y experiencias relacionadas con la fiscalización laboral en los comercios en los que trabajaron. A los comerciantes por cuenta propia en locales y a los patrones se les preguntó por la modalidad de acceso al local y a las habilitaciones municipales. A los empleadores se les preguntó por los costos del registro y el conocimiento de facilidades relacionadas con la formalización de trabajadores en microempresas y en cuanto a experiencias relacionadas con la fiscalización laboral. Entre los trabajadores por cuenta propia se indagó acerca de la condición de monotributista y el mecanismo de adhesión.

Las hipótesis que guían esta indagación suponen la existencia de barreras a la formalización de los trabajadores del comercio en locales vinculadas con: *a*] los costos administrativos del registro de trabajadores en microempresas, *b*] el desconocimiento de las leyes favorables al registro de trabajadores en microempresas y de categorías tributarias como el Monotributo Social para el registro de comerciantes cuentapropistas, y *c*] la existencia de una cultura de evasión tributaria.

LOS OCUPADOS DEL COMERCIO

A continuación, se describen algunos atributos de los varones y mujeres ocupados en la comercialización directa a partir del procesamiento simultáneo de dos ondas de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes al cuarto trimestre de 2016 y al segundo trimestre de 2017.³ Los cuadros constan en el anexo metodológico.

Alrededor de 77% de quienes desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa trabajaban en establecimientos cuya actividad principal era el comercio, incluyendo la venta y reparación de vehículos automotores y motocicletas. El resto estaba compuesto por quienes laboraban en estas ocupaciones en establecimientos cuya actividad principal era la producción de manufacturas (8%), el transporte y almacenamiento (3%), las actividades inmobiliarias (2%) y los servicios de comidas y bebidas (2%), entre otros.

Los jóvenes, las mujeres y los extranjeros que habían concluido estudios de nivel medio, los cuentapropistas y los ocupados en microestablecimientos estaban sobrerrepresentados

³ Para describir los atributos de quienes desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa se optó por el procesamiento simultáneo de dos ondas de la Encuesta Permanente de Hogares. Esta modalidad permite aumentar el número de individuos y reducir el error muestral, así como realizar estimaciones para distintos grupos de edades.

en este grupo de ocupaciones respecto al total de ocupados de la región.

Eran mujeres 51% de los ocupados en la comercialización directa y 43% en el total de ocupados del AMBA. Alrededor de 56% de los varones y 64% de las mujeres tenían menos de 45 años y los trabajadores menores de 25 años estaban sobrerrepresentados. Eran extranjeros 9% de los varones y 13% de las mujeres vinculados con ocupaciones de la comercialización directa.

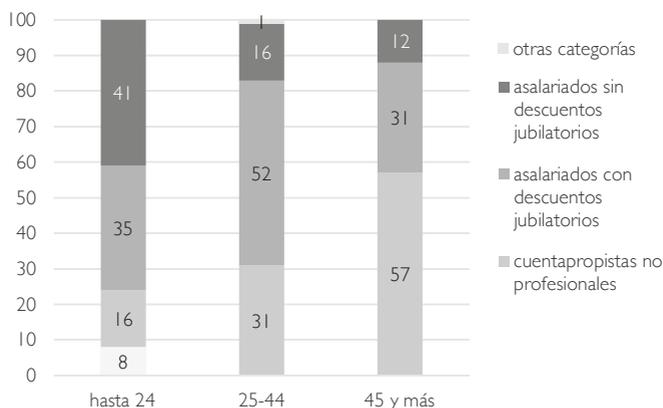
Más de la mitad de los ocupados en la comercialización directa habían concluido estudios de nivel medio, habiendo o no iniciado estudios universitarios sin concluirlos. Alrededor de 38% de los varones y 36% de las mujeres vinculados con el comercio no los habían concluido.

Trabajaban en microestablecimientos 59% de los varones y 70% de las mujeres. Alrededor de 23% de los varones trabajaba en el comercio de mercaderías no clasificada precedentemente (ncp), incluso usadas, y 18% en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco. Mayor variedad de rubros comerciales albergaba a los varones que a las mujeres. La mayoría de las mujeres se concentraba en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco (20%), de mercaderías ncp, incluso usadas (18%), de textiles y avíos, mercería, prendas de vestir, calzado, marroquinería y artículos similares (18%) y en tiendas no especializadas con predominancia de alimentos y bebidas (16%).

La mayoría eran asalariados (58% de los varones y 57% de las mujeres). Además, 40% de los varones y 40% de las mujeres eran trabajadores por cuenta propia. Los cuentapropistas estaban sobrerrepresentados, ya que en el total de ocupados, 23% de los varones y 17% de las mujeres compartían esta condición. La presencia de trabajadores familiares no remunerados era muy baja entre los varones y alcanzaba 4% entre las mujeres. El porcentaje de trabajadores familiares era más relevante entre los jóvenes, ya que 8% de los varones y 6% de las mujeres menores de 25 años trabajaba con un familiar sin recibir remuneración (gráficas 1 y 2). La indagación cualitativa per-

mitió ver la importancia del trabajo remunerado de familiares en los comercios pequeños, especialmente en los que involucran a familias migrantes.

GRÁFICA 1. VARONES QUE DESEMPEÑAN OCUPACIONES DE LA VENTA DIRECTA, POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS, SEGÚN EDAD (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2016-2017)



FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017.

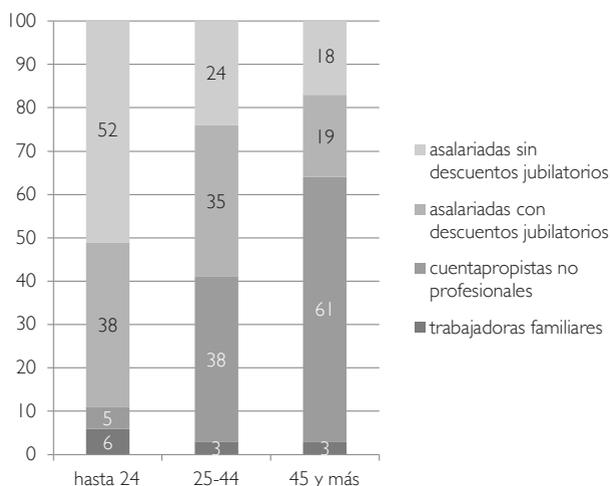
Los menores de 25 años asociados con la comercialización directa presentaban mayor nivel de asalarización que los trabajadores de mayor edad (76% de los varones y 90% de las mujeres). A partir de esa edad, crecía el peso de los trabajadores por cuenta propia, principalmente por el aporte de los asalariados no registrados (gráficas 1 y 2).

La mayoría de los trabajadores jóvenes eran asalariados no registrados (41% de los varones y 52% de las mujeres). Eran trabajadores por cuenta propia la mayoría de las mujeres de 25 a 44 años y de los varones y mujeres de 45 y más (38, 57 y 64%, respectivamente). Entre los varones de 25 a 44 años, predominaba el empleo asalariado formal (52%) (gráficas 1 y 2). Las gráficas 1 y 2 indican que en una cohorte hipotética, la mayoría de los asalariados no registrados continúa en la informalidad, pues

transitan hacia el cuentapropismo o abandona la actividad. Sólo un porcentaje menor transita hacia el empleo formal en el comercio y este tránsito es más frecuente entre los varones.

GRÁFICA 2. MUJERES EN OCUPACIONES DE LA VENTA DIRECTA (TRADICIONAL Y *TELEMARKETING*), POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS, SEGÚN EDAD (%).

ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2016-2017)



FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017

A 31% de los varones y a 48% de las mujeres asalariados de la comercialización directa no se les efectuaban descuentos jubilatorios. La informalidad laboral de los asalariados del comercio era semejante a la del total de varones ocupados, mientras que el no registro laboral era mayor entre las asalariadas del comercio que en el total de ocupadas. En este grupo ocupacional, la informalidad laboral afectaba en mayor medida a los trabajadores jóvenes y mayores,⁴ a las mujeres, a quienes no

⁴ Se define como trabajadores jóvenes a los ocupados menores de 25 años y mayores a los de más de 44 años.

habían concluido estudios de nivel medio y a quienes nacieron fuera de Argentina.

La mayoría de los cuentapropistas ocupados en la comercialización directa eran propietarios de las maquinarias y equipos (58% entre los varones y 65% entre las mujeres). La mayoría de las mujeres eran propietarias del local comercial (52%) y la mayoría de los varones no (37%). En ambos sexos, pero especialmente entre los varones, era muy relevante el porcentaje de quienes lo alquilaban (29% de los varones y 20% de las mujeres). La mayoría no tenía vehículo propio ni del local (66% de los varones y 82% de las mujeres).

CONDICIONES LABORALES E INFORMALIDAD EN EL COMERCIO

Hacia finales de 2016 y mediados de 2017, en el área metropolitana de Buenos Aires, 52% de los varones y 42% de las mujeres trabajaban más de 45 horas semanales. Entre quienes desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa, los sobreocupados estaban sobrerrepresentados y los subocupados por insuficiencia horaria estaban subrepresentados respecto al total de ocupados.

Las entrevistas en profundidad permiten concluir que la notable extensión de la jornada laboral es uno de los rasgos que definen al trabajo en el comercio y se vincula con la notable amplitud del horario de atención. Las jornadas laborales de más de 12 horas diarias están generalizadas en el comercio. Por estar menos sujetos a la fiscalización, los empleadores de comercios medianos y pequeños en general no respetaban las disposiciones legales que establecen límites máximos para la duración diaria y semanal del trabajo y pautas acerca del descanso durante la jornada laboral.⁵

⁵ La duración de la jornada laboral de los empleados de comercio está regida por la Ley 11 544 de Duración de la jornada de trabajo y la Ley de Contrato de Trabajo 20 744. Ambas estipulan que la duración de la jornada

Los microempleadores entrevistados definían al trabajo en el comercio como “complicado, desgastante y agotador”, ya que trabajaban de diez a 12 horas, de lunes a sábado. Sin embargo, justificaban la carga horaria extensa para poder obtener ganancias, cada vez menores.

Además de la extensión de la jornada laboral, los empleados y ex empleados entrevistados declaraban que los problemas más comunes del comercio eran los bajos salarios, los abusos y arbitrariedades de los patrones y la inseguridad. Relataban la exigencia patronal de estar de pie y mostrarse permanentemente ocupados, con malos tratos y sobrecarga de tareas no pactadas inicialmente. También referían la carencia de elementos que podrían hacer más cómoda la estancia en el lugar de trabajo, como sillas, acondicionadores de aire y estufas. Además, se refirieron a la prohibición de comer o tomar mate en el local, la carencia de un espacio específico para comer fuera de la vista del público y el control de la cantidad de veces que concurrían al baño, que en casos extremos se expresaba en el control de la llave de la puerta de los sanitarios. También mencionaron la exposición de los vendedores a la delincuencia.

Los empleados y ex empleados argentinos entrevistados conocían los derechos laborales, las obligaciones patronales y las consecuencias del empleo no registrado. Sin embargo, aceptaban las jornadas laborales extensas, la baja remuneración y la informalidad frente a la alternativa del desempleo. También destacaban que la informalidad era una práctica generalizada en el comercio y señalaban condiciones laborales en otros comercios aun peores a las que ellos experimentaban. Explicaban la decisión de los empleadores de no formalizarlos, al considerar

laboral no podrá exceder las ocho horas diarias o 48 horas semanales, don-
se se pueden realizar hasta nueve horas diarias como normales. La limitación
establecida por la ley es máxima y no impide una duración menor. La ley
11 544 considera excepciones temporarias admisibles para permitir a las
empresas hacer frente a las demandas extraordinarias de trabajo. Para jor-
nadas laborales de hasta 48 horas semanales, con al menos ocho horas diarias
continuas, la ley prevé un descanso de media hora cada cuatro horas de
trabajo, que debe computarse como tiempo de trabajo.

las preferencias de éstos por no pagar el costo del registro laboral. Asimismo, señalaban que la informalidad laboral beneficiaba a los empleadores y les permitía sobrecargar de tareas a los empleados y despedirlos con facilidad. Señalaban que los empleadores no registraban a sus empleados por el temor a la pérdida de la obediencia y de la motivación para trabajar y vender. En síntesis, el trabajo informal también tenía un efecto disciplinante, ya que empleados y empleadores sabían que podían ser despedidos y despedir con facilidad, respectivamente.

Los entrevistados más jóvenes consideraban el trabajo informal como una experiencia transitoria, que se aceptaba mientras se conseguía un empleo mejor o se concluían estudios terciarios o universitarios. Un entrevistado consideraba que el trabajo no registrado proveía ingresos mayores a los del registrado, porque visualizaba a las contribuciones del empleador y del empleado como parte del salario que se perdía. Además, no consideraba útil la contribución para jubilaciones, frente a la generalización de jubilaciones por moratoria previsional.⁶

En otro estudio se observó que en los pequeños comercios de migrantes sudamericanos, en los que predominaban las formas de trabajo familiar, con frecuencia era sólo un integrante de la familia quien efectuaba contribuciones previsionales y tenía obra social, por ser el propietario inscrito. El trabajo del resto de la familia era considerado una ayuda carente de reconocimiento o como una forma aceptable de iniciación en la actividad (Sala, 2015). Dos mujeres migrantes con hijos valoraban trabajar para un familiar porque les daba “libertad” en la organización

⁶ Desde 2004, el gobierno nacional argentino promovió cambios en la legislación orientados a mejorar la inclusión en el sistema previsional de las personas en edad jubilatoria que no habían efectuado contribuciones o que, al haber completado los años de aportes requeridos, no tenían la edad para jubilarse. Como consecuencia de las medidas englobadas, en lo que posteriormente se llamó “Plan de Inclusión Previsional”, entre 2005 y septiembre de 2011 se otorgaron 2.7 millones de nuevas jubilaciones y pensiones, que representaban más de 40% del total de beneficios otorgados por el sistema previsional. De este modo, la cobertura previsional en Argentina superó 90% y se ubicó entre las más altas de Latinoamérica (Bertranou *et al.*, 2012).

del tiempo y facilitaba el cuidado infantil, que muchas veces se realizaba en el local de venta. Estas mujeres justificaban la baja remuneración, la notable extensión de la jornada de trabajo y la ausencia de beneficios laborales (Sala, 2015).

La gran rotación de trabajadores es uno de los datos remarcables del sector. Entre los entrevistados, este rasgo explica la existencia de trayectorias laborales en las que se alternaban periodos de trabajo registrado y no registrado entre los ex empleados del comercio. La mayoría de trayectorias laborales de los empleados entrevistados presentaba cambios reiterados de empleo y continuidad en la informalidad.

Entre los microempleadores entrevistados, se observó una actitud de búsqueda casi permanente de empleados y de resistencia a formalizar el vínculo laboral. Éstos fundamentaban la decisión de no formalizar a los asalariados en la necesidad de contar con un periodo de prueba del trabajador,⁷ en el costo de las contribuciones patronales, en el temor a los juicios laborales y en el clima de incertidumbre, presente especialmente entre los comerciantes que alquilaban el local donde se desarrollaba la actividad.

A comienzos de 2017, la incertidumbre en la continuidad de la actividad comercial se asociaba con el aumento del costo de alquileres, expensas, servicios y otros gastos de funcionamiento. También se fundaba en el temor derivado de la instalación en zonas cercanas de otros locales comerciales del mismo rubro, vinculados con cadenas que tenían mayor capacidad de negociación en el precio de los insumos.

En general, los microcomerciantes afrontaban los aumentos estacionales de las ventas a partir de la intensificación de la carga horaria de los empleados ya existentes o convocando a familiares. Algunos de ellos preferían no incrementar la escala de actividades, incluso al contar con demanda para sus productos y servicios.

⁷ Los empleados y ex empleados relataban que la duración habitual del “tiempo de prueba”, previo a la formalización laboral, era de un año, mientras que los empleadores en general declaraban menor duración.

Los comerciantes entrevistados relataban que una práctica habitual en el sector era la formalización parcial de la jornada de trabajo y del plantel de trabajadores, debido al alto costo de las contribuciones patronales.⁸ Así justificaban la opción por reconocer sólo una parte de la jornada de trabajo y pagar el resto sin registro, o pagar comisiones sobre las ventas.

Desde la perspectiva de los microcomerciantes cuentapropistas entrevistados, la informalidad también resultaba de la complejidad de los trámites, las pocas facilidades para acceder al asesoramiento especializado y la percepción del carácter persecutorio de las prácticas estatales. Destacaban que los agentes públicos exigían el cumplimiento de las normas impositivas y municipales, pero eran poco proclives al asesoramiento y la promoción.

LOS OBSTÁCULOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS

Las actividades comerciales que se desarrollan en locales requieren habilitaciones de cada municipio.⁹ Los comerciantes

⁸ Fueron entrevistados varios microempleadores, pero se consideraron específicamente las entrevistas de tres de ellos por considerarlas más veraces y completas. Los tres habían sido también asalariados en otros comercios y tenían mucha relación con otros comerciantes próximos.

⁹ En general, cada unidad administrativa establece pautas para otorgarlas, que difieren según el rubro de venta y el tamaño del establecimiento. En Buenos Aires, los requisitos para el otorgamiento se complejizaron y el trámite se encareció. Habilitar un comercio en la ciudad supone ajustar los locales a los códigos y normas legales vigentes específicas para cada actividad y al código de zonificación, el cual establece qué actividades están autorizadas o prohibidas en determinadas zonas. En la CABA existen profesionales y estudios especializados en tramitar habilitaciones comerciales y adecuar las instalaciones y equipos. Pese a ser costoso, es habitual que los microempleadores recurran a un "habilitador", quien realiza el asesoramiento técnico y la gestión en la Municipalidad. Por este motivo, el costo de la adecuación de los locales para ser habilitados presenta un fuerte impacto económico, especialmente al comenzar la actividad.

entrevistados, con y sin empleados, calificaban como “costoso, difícil y lento” el proceso de obtención de las habilitaciones comerciales, además referían demoras en el trámite de habilitación de hasta cuatro años en comercios que ya estaban funcionando. Los comerciantes cuentapropistas solían no recurrir a los “habilitadores” por considerarlos “caros” y “poco confiables”. Por el costo y la complejidad del proceso de habilitación, muchas veces optaban por no iniciar el trámite y evitaban los controles abriendo sus locales por la tarde. En síntesis, las entrevistas permitieron observar que la ausencia de información, el costo y la complejidad de los trámites actuaban como barreras a la formalización de la actividad comercial.

Adicional a la incertidumbre económica que cotidianamente enfrentaban, así como los mayores gastos, a los comerciantes entrevistados en la CABA les preocupaba que las exigencias municipales fueran permanentes y cambiantes. Un microcomerciante entrevistado en el conurbano bonaerense esperaba equidad en los controles municipales, especialmente con respecto a aquellos comercios no habilitados que funcionaban en domicilios particulares. Los microcomerciantes entrevistados cuestionaban el comportamiento del Estado al quitar subsidios y cambiar permanentemente la legislación. Los microempleados que alquilaban el local veían con preocupación el aumento de los alquileres, las expensas y los servicios. Al mismo tiempo, esperaban un mayor papel de las agencias estatales en la regulación de los alquileres y del comercio informal.

El representante de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) destacaba las dificultades que enfrentaba el comercio “legal” debido a la mayor cantidad de restricciones, el mayor costo de las habilitaciones, las inspecciones, las multas y lo alquileres. Desde la perspectiva de la CAME, el comercio minorista enfrentaba la competencia de los vendedores callejeros, de los grandes supermercados –con sus múltiples expresiones en los minimercados ampliamente diseminados– y de las ferias en espacios cerrados. Además, señalaba el proceso de concentración dentro del comercio mayorista que dejó fuera

de la actividad a varios actores (entrevista al secretario de Asuntos legales, laborales y sociales de la CAME).

INSTRUMENTOS QUE PROMUEVEN LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN EL COMERCIO

La condición de asalariado o cuentapropista abre dos vías para el registro laboral. El registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y cabe al trabajador por cuenta propia la obligación de inscribirse como monotributista.

Ronconi y Colina (2011) analizaron los componentes del costo administrativo del registro laboral en Argentina, al retomar el postulado de De Soto (1986) acerca del papel de la complejidad administrativa, que resultaba especialmente onerosa para las empresas de menor tamaño. También mencionaron el efecto negativo sobre la tasa de registro laboral del nivel de los aportes y contribuciones a la seguridad social, la baja eficacia de la inspección laboral, la apertura y la pérdida de competitividad, el desempleo, la falta de información de los trabajadores acerca de sus derechos y la alta volatilidad de la demanda (Ronconi y Colina, 2011). La dificultad para afrontar los costos de la formalización laboral deriva de la rentabilidad insuficiente de muchos microcomercios (Casanova, Lépore y Schleser, 2015).

Ronconi y Colina (2011) señalaron las complejidades administrativas para el registro laboral, derivadas de la variedad de dispositivos de protección social, que generaban cargos sobre el salario. Aun hoy, el registro laboral implica realizar aportes para la seguridad social, contribuciones obligatorias para los sindicatos –establecidas por los convenios colectivos de trabajo– y adelantos del Impuesto a las Ganancias. Los autores analizaron el impacto en la formalización del empleo de dos reformas simplificadoras que tuvieron lugar en Argentina desde 2005. Se concluyó que tuvieron un impacto positivo sobre el registro

laboral, particularmente para los nuevos trabajadores, pero que ese impacto fue pequeño. Ambas reformas redujeron la carga burocrática, el tiempo de ejecución y los costos, por lo que significaron un avance en la simplificación del registro laboral. Sin embargo, señalaron que el trámite continuaba siendo complejo y requería del asesoramiento y gestión de un contador. La complejidad se originaba en la necesidad de información de todos los gestores de la seguridad social (el ente de previsión social, los seguros de salud, los seguros de riesgos del trabajo) (Ronconi y Colina, 2011). La complejidad de los trámites administrativos para registrar un trabajador tampoco se modificó con los cambios legislativos que se comentarán a continuación.

La sanción de la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley 26940) buscaba estimular la contratación de personal registrado y disminuir la informalidad laboral a través de incentivos para el registro y penalidades a los empleadores que contratan fuera de esta ley. Dicho instrumento legal prevé una reducción permanente de 50% de las contribuciones patronales para los trabajadores contratados a tiempo completo y de 25% para los trabajadores contratados a tiempo parcial. Sin embargo, esta reducción cubre sólo algunos componentes de las contribuciones y deja sin descuentos las que corresponden a las obras sociales, las ART y las que se orientan a regímenes previsionales especiales o diferenciados (Casanova, Léporé y Schleser, 2015).

Casanova *et al.* (2015) constataron que la aplicación de esta ley contribuyó a la reducción de la informalidad, en especial entre los establecimientos de más de cinco ocupados. En primer lugar, atribuyeron la menor reducción en los de menor tamaño al no registro de muchos microestablecimientos en instituciones fiscales, laborales o de la seguridad social y, en segundo lugar, a la formalización de parte de su personal. El costo de la formalización laboral tiene varios componentes: el administrativo ya descrito, el de las contribuciones a la seguridad social que se redujo a partir de la sanción de la Ley 26940 y, en tercer lugar, el costo de las contribuciones solidarias y

voluntarias a los sindicatos que por presión sindical no fue incorporado en el trámite único simplificador. Ronconi y Colina (2011) señalan que las alícuotas de las contribuciones solidarias y voluntarias a los sindicatos con personería gremial en la actividad, fijadas por los convenios colectivos de trabajo, representan aproximadamente 5% del salario. Añaden que los sindicatos se resistieron a incorporar estas contribuciones en el trámite único simplificador.

Los empleadores del comercio también están obligados a retener aportes solidarios al Sindicato de Empleados de Comercio. El artículo 100 del ccc núm. 130/75 del Convenio Colectivo de Trabajo de los Empleados de Comercio estableció que todos los empleados (estén o no afiliados) deben registrarse por este convenio y tienen la obligación de aportar mensualmente 2.5% de su salario bruto mensual. El empleador debe efectuar la retención y derivar 2% al Sindicato de Empleados de Comercio y 0.5% a la Federación de Empleados de Comercio.

Los empleadores de microcomercios entrevistados manifestaron desconocer los beneficios de la Ley 26940 y además se mostraron reticentes a incorporar nociones de legislación laboral porque, en general, percibían toda la normativa sobre habilitación de locales y formalización de trabajadores como ajena, coercitiva y cambiante. Los propietarios de microcomercios con mayor nivel de actividad recurrían habitualmente a un contador, que influía en las decisiones de formalización laboral. La red de comerciantes próximos también desempeñaba una actuación clave en la obtención de información sobre el registro de empleados y del comerciante cuando era cuentapropista.

A partir de las entrevistas, suponemos en primer término que los microcomerciantes no respondían a los incentivos del MTEySS para el registro de empleados porque desconocían la ley y, en segundo término, porque estaba muy generalizada la modalidad de registro de media jornada y el pago informal de las horas restantes. En estos casos, el descuento de las contribuciones era de 25% para este tipo de contrataciones, es decir, un incentivo bajo.

LAS LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN LABORAL

El registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y el Estado debe velar por el cumplimiento de esta obligación a través de las fiscalizaciones laborales. Casanova *et al.* (2015) señalaban que si bien la fiscalización laboral contribuyó a reducir el que no se registraran en el sector formal de la economía, no alteró sustancialmente el comportamiento evasor de algunos empleadores, entre los cuales no tuvieron efecto las sanciones laborales. Apoyan esta afirmación en datos del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), que muestran la persistencia de irregularidades en la segunda fiscalización y, además, destacan que la mayor parte de las multas quedó impaga.

Las entrevistas en profundidad dan cuenta de la existencia de una cultura de evasión e informalidad que se actualiza en prácticas de empleadores, empleados e inspectores. Los empleados y ex empleados del comercio entrevistados tuvieron experiencias directas de fiscalización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y de la Municipalidad, pero con frecuencia confundían ambos tipos de controles. En general, no los consideraban efectivos. Relataron que durante las fiscalizaciones laborales sus patrones los inducían a esconderse, salir del local, simular ser clientes o a subdeclarar las horas de trabajo para adecuarlas a la duración de la jornada laboral registrada. Los empleados aceptaban estas prácticas y, si bien la mayoría las cuestionaba, algunos llegaban a justificarlas por el temor al cierre del comercio. Pese a reconocer la ineficacia de la fiscalización laboral por la facilidad con la que se podía engañar y sobornar a los fiscalizadores, consideraban que era mejor que existiera.

El Monotributo

El Monotributo es una categoría tributaria obligatoria para quienes desempeñan actividades económicas de forma independiente y que producen ingresos gravados. Es un régimen

simplificado para pequeños contribuyentes que integra en una cuota fija mensual dos componentes: el impositivo, que sustituye al pago de Ganancias e Impuesto al Valor Agregado, y el previsional, que reúne los aportes de jubilación y de obra social.

La mayoría de los comerciantes por cuenta propia que trabajan en locales o en la vía pública pueden tributar a partir de las categorías comunes del Monotributo y es probable que sólo un número menor de ellos deba hacerlo a través del Monotributo Social.

La mayoría de los comerciantes cuentapropistas con local y de los microempleadores entrevistados eran monotributistas. Dos de ellos estaban asociados con un responsable inscrito.¹⁰ Un comerciante entrevistado, microempleador, sin contador, era monotributista y pagaba el Monotributo de dos de sus tres empleados, eligiendo una alternativa de formalización que no correspondía a ninguno de los dos desempeños, pero que era notablemente más económica que el registro como empleador con personal en relación de dependencia.

Entre los entrevistados era notable la aceptación del Monotributo, aun entre los empleados no registrados. Sin embargo, los comerciantes monotributistas de mayores ingresos señalaron su disconformidad con la falta de actualización de las escalas de ingresos de cada categoría de Monotributo.

A través de las entrevistas, se detectaron dificultades para realizar los trámites de adhesión al Monotributo o responsable inscrito. Se destacó la mala predisposición de los empleados de la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP) para asesorar en la realización de los trámites, la existencia de barreras digitales para efectuar altas y bajas, así como la percepción de las agencias de control como un gran obstáculo a evitar.

¹⁰ Responsable inscrito es un régimen general para los trabajadores independientes que superan los parámetros máximos del Monotributo (monto de ventas, consumo de energía, superficie destinada a la actividad), por ello tienen que inscribirse a través de la página electrónica de AFIP en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Ganancias y Autónomos para realizar los aportes de seguridad social.

A través de la Ley 25865, que se reglamentó mediante el Decreto núm. 806/04 en junio de 2004, se creó el Monotributo Social. Ésta es una categoría tributaria que alcanza a los actores económicos en situación de vulnerabilidad. Como las categorías comunes del Monotributo, también permite emitir facturas, tener cobertura de obra social y realizar aportes para una jubilación. Tiene un costo de inscripción menor a las demás categorías, porque el Estado reduce la carga impositiva y asume parte de las contribuciones al sistema previsional, así como la mitad del costo de la obra social. Además, la inscripción al Monotributo Social, a diferencia de otras categorías de Monotributo, se realiza con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social (DNFMS), en su sede central o en los centros de referencia (CDR), ubicados en las distintas provincias (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a; 2016b).

El Monotributo Social es una categoría tributaria permanente, que el titular mantiene mientras subsista la situación de vulnerabilidad social, cumpla con los requisitos de ingreso al programa y no se detecten incompatibilidades. Están previstas situaciones de cesación o interrupciones en los pagos, que afectan el usufructo de la obra social, pero puede recuperarse al saldar la deuda tributaria.

La trabajadora social de la Dirección Nacional de Fomento al Monotributo Social entrevistada destaca que, a comienzos de 2017, la presencia de quienes desempeñaban ocupaciones del comercio entre los solicitantes de Monotributo Social era muy relevante. La mayoría de ellos desarrollaba actividades en locales emplazados en las propias viviendas o en predios de uso común, como las ferias, que en muchos casos contaban con el aval de los municipios del conurbano. También tramitaron el Monotributo Social los vendedores callejeros desplazados de la avenida Avellaneda y los que fueron expulsados de la Plaza Once. Si bien muchos de los solicitantes buscaban adherirse al Monotributo para formalizar la actividad que desempeñaban, otros fundamentaban la solicitud en la necesidad de completar aportes previsionales o de contar con una obra social para

atender necesidades de familiares discapacitados o con enfermedades crónicas.

El solicitante completaba una declaración jurada y después era entrevistado. Si se sospechaba la existencia de relaciones salariales encubiertas, se recurría a una entrevista más exhaustiva y, eventualmente, a visitas al espacio de trabajo. El personal de la DNFMS evaluaba cada solicitud y la canalizaba según los requerimientos de cada postulante, determinando si le correspondía o no la adhesión al Monotributo Social o a una categoría general de Monotributo. Posteriormente, el postulante debía realizar el trámite en la AFIP.

Sin perder de vista el objetivo de la inclusión social, los profesionales que realizaban las entrevistas indagaban el monto de facturación del solicitante y del comercio, así como la presencia de relaciones laborales encubiertas. Podían ser solicitantes del Monotributo los comerciantes que alquilaban áreas en locales de mayor tamaño, como los verduleros y carniceros que alquilaban a un supermercadista, siempre y cuando no guardaran con éste vínculos de dependencia laboral y mientras su facturación anual no superara el límite establecido. Por otra parte, el pago de alquileres permitía suponer que el monto de facturación del comercio podía superar el máximo anual permitido, por lo que el personal de la DNFMS disuadía la solicitud del Monotributo Social y fomentaba la afiliación al Monotributo común.

Las entrevistas a trabajadores familiares del comercio y a vendedores sin local permitieron ver que el conocimiento sobre la existencia del Monotributo Social no parecía estar muy expandido, especialmente entre las mujeres beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH), quienes temían que la adhesión significara la pérdida de este beneficio. El temor y la desinformación estaban presentes entre mujeres migrantes de baja escolaridad y argentinas con estudios secundarios completos y larga trayectoria laboral en el comercio.

La mayor debilidad del Monotributo Social es un rasgo que comparte con las demás categorías del Monotributo, derivado del desfasaje de los límites máximos de facturación. En el caso

del Monotributo Social, este límite era de aproximadamente 6000 pesos (ARS) mensuales hasta enero de 2018, es decir, excesivamente bajo aun para comerciantes de subsistencia que recién se iniciaban en la actividad.

Los principios de accesibilidad e inclusión subyacentes en la implementación del Monotributo Social se traducen en acciones de comunicación que reducen las barreras informativas para tramitar el alta. Además, el acompañamiento que reciben los solicitantes facilita el trámite. Ambas prácticas son componentes de gran valor que podrían extenderse a otras categorías de Monotributo para favorecer la formalización de cuentapropistas con mayor nivel de facturación.

CONCLUSIONES

Este capítulo caracterizó a los trabajadores de la comercialización directa en locales y reflexionó en torno a los factores subyacentes en la informalidad en este grupo ocupacional. La elevada informalidad en las ocupaciones de la comercialización en el AMBA justifica la indagación detallada de factores que obstaculizan la formalización y privan de trabajo decente a una porción significativa de los ocupados. La discusión de los mecanismos subyacentes en la informalidad laboral en el comercio es un insumo para la promoción del trabajo decente en un segmento laboral que ha funcionado como refugio en un contexto de crisis del empleo. En este marco, el trabajo decente es un eje central de las políticas de desarrollo sostenible e inclusivo promovido por los ODS.

En el AMBA, hacia finales de 2016 y mediados de 2017, prevalecía la informalidad laboral entre los ocupados en la comercialización directa. En este grupo ocupacional era menor el porcentaje de asalariados que en el total de ocupados. Por su parte, el porcentaje de cuentapropistas y de asalariados sin descuentos jubilatorios era mayor que en el total de ocupados.

La participación de los cuentapropistas crecía mucho con la edad, alimentada predominantemente por los asalariados informales y en menor medida por los formales.

Si bien el análisis se basó en el abordaje sincrónico, suponemos la existencia de patrones asociados con el ciclo de vida. Se detectó que los jóvenes que comenzaban a trabajar en el comercio lo hacían en su mayoría como asalariados no registrados. Con el tiempo, varios de ellos dejaban la actividad, otra parte continuaba trabajando en el comercio como cuentapropista y una parte muy pequeña establecía un vínculo salarial formal dentro del mismo sector. El tránsito hacia la formalización involucraba en mayor medida a los varones, mientras que entre las mujeres era más frecuente la salida de la actividad y el pasaje al cuentapropismo.

La notable extensión de la jornada laboral, los bajos salarios, la gran circulación de trabajadores y la informalidad laboral total o parcial continúan caracterizando al trabajo en el comercio. Entre finales de 2016 y mediados de 2017 trabajaban más de 45 horas semanales 52% de los varones y 42% de las mujeres ocupados en la comercialización directa. Estos porcentajes coincidían con la información de las entrevistas respecto a la relevancia de jornadas laborales de 12 horas, seis días a la semana.

Se destacó la gran rotación de empleados del sector, producto de la búsqueda de mejores condiciones laborales. Esta rotación encontraba una contraparte en la actitud exhibida por los empleadores de búsqueda permanente de empleados y baja propensión a formalizar el vínculo laboral. Los comportamientos de empleados y empleadores formaban un círculo vicioso que se perpetuaba, lo cual mostraba que era altamente resistente a las acciones de fiscalización laboral.

Los microcomerciantes consideraban costoso, difícil y lento el proceso de obtención de las habilitaciones comerciales. Se detectó que mientras los requisitos para la habilitación de locales eran permanentemente monitoreados, era menos frecuente la fiscalización laboral. Por lo que, en general, los comerciantes observaban más las disposiciones municipales que

las normas laborales. En algunos microestablecimientos con asalariados, se priorizaba la formalización del comercio y, en segundo lugar, la de los trabajadores. Los microcomerciantes cuentapropistas era el segmento más vulnerable y, por su bajo nivel de capitalización, no podían costear los requisitos de habilitación del local y muchas veces desplegaban estrategias para “invisibilizar” la actividad y evadir los controles municipales.

El registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y el Estado debe velar por el cumplimiento de esta obligación a través de las fiscalizaciones laborales. La visibilidad de la actividad comercial, a diferencia de otras actividades, como el trabajo doméstico, facilitarían el control. Sin embargo, éste pierde eficacia frente a un conjunto de prácticas de evasión sólidamente enraizadas.

Las entrevistas en profundidad permitieron detectar que los microcomerciantes demoraban la formalización de los empleados, ampliando el periodo de prueba hasta casi un año. Cuando formalizaban, recurrían a esquemas de registro parcial del total de horas de trabajo y del conjunto del personal, lo que justificaban en relación con el elevado costo de las contribuciones patronales, así como en la preferencia por no adquirir compromisos laborales en un clima de incertidumbre, especialmente cuando alquilaban el local. Además, mostraron que la evasión de las obligaciones laborales se acentuaba en un contexto de incertidumbre económica, caída de las ventas e incremento de los costos operativos

Hasta el presente, algunas de las barreras a la formalización laboral son los costos administrativos del registro de trabajadores y la existencia de una cultura de evasión enraizada, que se refuerza por el desconocimiento de leyes registrales con facilidades para microestablecimientos y de categorías tributarias como el Monotributo Social.

La indagación cualitativa mostró que los microcomerciantes no respondían a los incentivos de la Ley 26940, en primer lugar porque la desconocían pero, sobre todo, porque en los comercios de menor tamaño estaba generalizada la formalización de

la mitad de la jornada laboral y el pago sin registro de las horas restantes. Para este tipo de contratos, el descuento de las contribuciones era de 25%, es decir, un incentivo bajo.

Las entrevistas permitieron observar que las acciones de fiscalización parecen estar ausentes o ser poco efectivas, debido a las prácticas de empleadores y empleados de ocultar el vínculo laboral, así como a la corrupción de los inspectores laborales. La fiscalización laboral, pese al nuevo impulso a partir de la sanción de la Ley 26940, no alteró la cultura evasora de algunos empleadores. Las entrevistas mostraron también que los cuentapropistas tienen información parcial para adherir al Monotributo, pese a las consideraciones positivas de esta categoría tributaria. También se constató la persistencia de desinformación en cuanto la categoría de Monotributo, orientada a personas en situación de vulnerabilidad. Fue destacada la mala predisposición de los empleados de la AFIP para asesorar en la realización de los trámites y la existencia de barreras digitales para efectuar altas y bajas.

Estas barreras de acceso fácilmente podrían ser removidas a partir del aumento del plantel de empleados de la AFIP, la capacitación y motivación para mejorar su predisposición para asesorar en los trámites de adhesión. En este sentido, los profesionales que asesoran durante la inscripción en el Monotributo Social muestran mejor desempeño para reducir las barreras informativas y facilitar el trámite. Esta modalidad de acompañamiento debería extenderse a las demás categorías de Monotributo, a fin de favorecer la formalización de cuentapropistas con mayor nivel de facturación.

En este capítulo quedaron esbozadas algunas líneas de investigación que merecerían mayor atención en el futuro. Una de ellas es el impacto diferencial por género de las condiciones laborales del comercio en locales, línea que se complementaría con estudios comparativos de las condiciones laborales en el comercio y en otros sectores con elevada informalidad, como la construcción, el comercio callejero, el servicio doméstico y la gastronomía.

ANEXO METODOLÓGICO

Cuadros

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS VARONES OCUPADOS POR GRUPO DE OCUPACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2017)

GRUPO OCUPACIONAL	PESO DEL GRUPO OCUPACIONAL EN EL TOTAL DE OCUPADOS**	PESO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL	PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES**
de la construcción edilicia y de obras de infraestructura	14	81	26
de la producción industrial y artesanal	13	38	12
de la comercialización directa (tradicional y telemarketing)	11	60	15
del transporte	10	59	13
de la gestión administrativa, planificación y control	7	20	3
de la gestión presupuestaria, contable y financiera	4	7	1
de los servicios de limpieza (no domésticos)	4	15	1
de la reparación de bienes de consumo	3	86	7
de la educación	3	19	1

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Segundo trimestre de 2017.

** Las columnas no suman 100%.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES OCUPADAS POR GRUPO DE OCUPACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2017)

GRUPO OCUPACIONAL**	PESO DEL GRUPO OCUPACIONAL EN EL TOTAL DE OCUPADOS**	PESO DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL	PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES**
de la comercialización directa (tradicional y <i>telemarketing</i>)	15	72	23
de la gestión administrativa, planificación y control	13	23	6
de los servicios domésticos	12	71	18
de la educación	11	21	5
del cuidado y la atención de las personas	7	78	12
de la producción industrial y artesanal	7	70	10
de la salud y sanidad	6	24	3
de la gestión presupuestaria, contable y financiera	6	14	2
de los servicios de limpieza (no domésticos)	5	23	3
de servicios gastronómicos	4	64	6

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Segundo trimestre de 2017.

** Las columnas no suman 100%.

**CUADRO 3. ATRIBUTOS DE LOS INDIVIDUOS QUE DESEMPEÑABAN
OCUPACIONES DE LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA (%).
ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2016-2017)**

Variables	OCUPACIONES DE LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA		TODAS LAS OCUPACIONES	
	Varones N 752176 (N2017 378877)	Mujeres N 806401 (N2017 395063)	Varones N 7161448 (N2017 3575170)	Mujeres N 5474304 (N2017 2696776)
Edad*				
Hasta 24	16	20	13	11
25-34	20	22	23	22
35-44	20	22	23	26
45-59	29	26	29	31
60 y más	15	10	12	10
Nivel de instrucción*				
Muy bajo	6	5	4	3
Bajo	32	31	39	25
Medio	51	54	40	42
Alto	11	10	17	29
Tamaño del establecimiento*				
Hasta 5	59	70	37	34
6 a 40	18	13	23	25
Más de 40	13	8	28	30
NS/NR	9	8	12	12
Principales actividades				
4807 Comercio de mercaderías ncp incluso mercaderías usadas	23	18		
4803 Comercio de alimentos, bebidas y tabaco	18	20		
4804 Comercio de textiles y avíos, mercería, prendas de vestir, calzado, marroquinería y artículos similares	8	18		

Variables	OCUPACIONES DE LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA		TODAS LAS OCUPACIONES	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
	N 752176 (N2017 378877)	N 806401 (N2017 395063)	N 7161448 (N2017 3575170)	N 5474304 (N2017 2696776)
4808 Tiendas no especializadas con predominancia de alimentos y bebidas	7	16		
Categoría ocupacional*				
Patrón			4	2
Cuenta propia	40	40	22	17
Obrero o empleado	58	57	73	80
Trabajador familiar sin remuneración	1	4	0	1
Intensidad de la ocupación*				
Subocupado por insuficiencia horaria	7	11	11	16
Ocupado pleno	40	44	49	61
Sobreocupado	52	42	38	20
Ocupado que no trabajó en la semana	1	2	3	4
de asalariados sin descuento jubilatorio o aportes voluntarios al Sistema Previsional	31	48	31	37

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017.

* Las columnas suman 100%.

CUADRO 4. ATRIBUTOS SELECCIONADOS DE LOS TRABAJADORES
 POR CUENTA PROPIA OCUPADOS EN EL COMERCIO
 ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2016-2017) (%)

Variables*	OCUPACIONES DE LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA		TODAS LAS OCUPACIONES	
	Varones N 305050 (N2017 155395)	Mujeres N 307801 (N2017 164164)	Varones N 1582892 (N2017 746175)	Mujeres N 895956 (N2017 479823)
	En ese negocio/empresa/actividad, ¿tiene maquinarias/equipos?			
Propio (del negocio)	58	65	68	68
Prestado/alquilado	1	1	2	1
No tiene	41	34	30	30
En ese negocio/empresa/actividad, ¿tiene local (incluye kiosco/puesto fijo)?				
Propio (del negocio)	33	52	18	30
Prestado/alquilado	29	20	15	18
No tiene	37	28	66	51
En ese negocio/empresa/actividad, ¿tiene vehículo?				
Propio (del negocio)	33	18	30	13
Prestado/alquilado	1		1	1
No tiene	66	82	68	87

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre 2017.

* Las columnas suman 100%.

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA POR INTENSIDAD DE LA OCUPACIÓN, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2016-2017)

	VARONES			MUJERES		
	Cuenta propia no profesional	Asalariados con descuentos	Asalariados sin descuentos	Cuenta propia no profesional	Asalariado con descuentos jubilatorios	Asalariado sin descuentos jubilatorios
Subocupación por insuficiencia horaria	7	1	8	16	3	19
Ocupación plena	31	47	44	39	52	50
Sobreocupación horaria	61	50	48	45	38	31
Ocupado que no trabajó en la semana	1	2	1		7	1

FUENTE: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017.

* Las columnas suman 100%.

Información básica de los entrevistados

Empleadores

- 1] F 47. Propietaria de Pet Shop. Peluquería canina y veterinaria. Empleadora de dos empleados con registro parcial de horas de trabajo. Trabaja con veterinaria monotributista. Contrató a tres empleados del Programa de entrenamiento en empresas privadas del MTSS. Alquila el local, CABA.
- 2] F 55. Propietaria de verdulería, dos empleados. Participa también en la entrevista la socia de F33. Contrataron tres empleados del programa de entrenamiento en empresas privadas del MTSS, CABA.
- 3] M 49. Propietario de despensa. Tres empleados. Les paga Monotributo y libreta Sanitaria, CABA.

Cuentapropista con local

- 4] F 49. Propietaria de feria americana. Monotributista Categoría B. Alquila el local. Previamente alquiló puesto en mercado municipal, CABA.
- 5] F47. Propietaria de tienda que vende blanco (sábanas, toallas, cortinas) en Moreno. Monotributista. Fue vendedora en negocio mayoristas del mismo rubro en CABA. Alquila local.

Ex empleados del comercio en local

- 6] F-49. Ex empleada de comercio desde los 18 hasta los 42 años de edad (electrodomésticos, vinería, insumos de computación, bancos y AFJP). Actualmente vendedora independiente sin local de ropa de gastronomía, CABA.
- 7] F-48. Ex empleada de comercio 30 años (bijouterie, supermercado y librería). Actualmente trabaja en limpieza de oficina por horas y vende productos Tupperware Moreno.

Empleados

- 8] M-29. Empleado no registrado en maxi-kiosco, regalería, librería atención al público, reposición (comercio con tres

- empleados, todos en negro). Además vende CD y muñecos en la vía pública los fines de semana.
- 9] M-49. Empleado no registrado en local de alimento balanceado y comida para mascotas. Tiene dos compañeros.
- 10] M-23. Estudiante. Empleado no registrado en cadena de maxi-kioscos, 14 compañeros que rotan en cinco locales trabajando como repositorios, vendedores, administración y personal de Rapipago.
- 11] F- 21. Estudiante. Vendedora y cajera ocasional no registrada en local de ropa. Trabaja junto a dos vendedoras no registradas y una cajera, hermana de la dueña.
- 12] F- 41. Venta de elementos de telefonía y electricidad, CABA. Fue encargada y cajera y capacitó a empleados. Trabajó en librería y local de computación.

Informantes calificados

- 13] Trabajadora social en la Dirección de Fomento al Monotributo Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- 14] Secretario de Asuntos legales, laborales y sociales de la CAME.

REFERENCIAS

- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova, 2012, “Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad”, *Desarrollo Económico*, vol. 52, núm. 205, pp. 3-30.
- Casanova, Luis, Eduardo Léopore y Diego Schleser, 2015, “Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral”, ponencia presentada en el *XII Congreso de Estudios del Trabajo de la ASET*, <http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Casanova.pdf>.
- CEPAL/OIT, 2017, “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (núm. 16): La inmigración laboral en América Latina”, <www.ilo.org>.

- org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_553535/lang-es/index.htm>.
- Directorio de Estudios Jurídicos, <<http://www.abogados.com.ar/la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-pone-freno-a-la-recaudacion-sindical/14919>>.
- Ministerio de Desarrollo Social, 2016a, *Condiciones para ser monotributista social*, <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Condiciones-para-ser-monotributista-social.pdf>>.
- , 2016b, *¿Qué es el monotributo social?*, <<http://www.monotributo.com.ar/que-es-el-monotributo-social.php>>.
- Ronconi, Lucas y Jorge Colina, 2011, “Simplificación del registro laboral en Argentina: logros obtenidos y problemas pendientes”, IDB Working Paper series núm. 277, <<https://publications.iadb.org/handle/11319/3799>>.
- Sala, Gabriela, 2015, “Migrantes sudamericanos en el Comercio”, en *Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*, Buenos Aires, OIT, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_379419.pdf>.

PARTE V: CONSUMO, PRODUCCIÓN Y SOSTENIBILIDAD



15. PATRONES DE CONSUMO NO SOSTENIBLES EN ARGENTINA

CARLA ARÉVALO

INTRODUCCIÓN

Un análisis acerca de la sostenibilidad pone en el centro de la discusión los problemas de pobreza, hambre y desigualdad que continúan azotando a la humanidad pese a los esfuerzos realizados y a los avances logrados. Naciones Unidas (2015) reconoce que erradicar la pobreza es uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad y un requisito indispensable para lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad se muestra paradójica, pues en el mundo convive una buena parte de la población con recursos insuficientes para alimentarse, vestirse, educarse o acceder a algún tipo de atención sanitaria, junto con un grupo que ostenta consumos excesivos y estilos de vida insostenibles. Además de completar un escenario que roza lo absurdo, el consumo desmedido ejerce fuertes presiones sobre el ambiente, lo que pone en riesgo la disponibilidad para las generaciones futuras.

Este estudio se propone identificar a los grupos y sectores que impactan relativamente más sobre el ambiente –o tienen menor conciencia ambiental– y, por lo tanto, sobre quienes se debiera accionar a través de políticas para sensibilizar o modificar su comportamiento. Para ello, se construye una medida original que da cuenta del consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) de bienes considerados nocivos para el ambiente: el índice de consumo excesivo (ICE).

El impacto del consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) tiene un efecto multiplicador a través de las presiones sociales y la imposición de normas de consumo deseables

para alcanzar cierto estatus social (Bauman, 1999). Las sociedades le otorgan al sujeto una identidad y un lugar en la sociedad con base en sus hábitos de consumo. Esto, junto con la necesidad de las personas de formar parte de la sociedad humana y de vivir una vida que se reconozca como significativa, deriva en la replicación de los comportamientos de masas, en este caso del consumo excesivo o despilfarro. El consumo desmedido incluso provoca pobreza en aquellas personas que no necesariamente lo son en términos objetivos. Crea pobreza subjetiva; la imposibilidad de acceder a los productos o servicios de moda deriva en una sensación de exclusión, frustración y, quizá, hasta de depresión.

Los vínculos entre el consumo y el deterioro ambiental han sido ampliamente estudiados desde que emergió la crisis ambiental a escala mundial, hacia principios de los años setenta (Leff, 2009). Sólo una parte de los recursos naturales son renovables, por lo tanto, es preciso evitar un uso anárquico de los recursos que derive en una situación irreversible (Conesa, 1993). Según González (2002), las causas de los problemas ambientales son las conductas humanas, que enumera: el crecimiento de la población, el consumo abusivo y la falta de conservación de los recursos naturales existentes. En vista de que la tasa de crecimiento de la población muestra una tendencia decreciente (Paz, 2017) que en el futuro estabilizará el tamaño de la población, se podría obviar la primera conducta humana problemática y el foco debería colocarse en las últimas dos. Desde un abordaje cognitivo, la solución al consumo abusivo y la falta de conservación consiste en acercar a los seres humanos información ambiental relevante. De esta manera, los cambios en las percepciones y pensamientos individuales derivarán en cambios en las conductas ecológicas hacia el desarrollo de un sistema de protección ambiental adecuado (Fransson y Gärling, 1999; Oskamp, 2000, citados en González, 2002).

Con base en lo anterior, la responsabilidad de la sostenibilidad recae en los individuos a través de sus propias conductas, así como en grupos, organizaciones y Estados que deben infor-

mar y promover los cambios necesarios en las conductas humanas. Desde una visión ética de la sostenibilidad, el principio de responsabilidad se orienta hacia la responsabilidad prospectiva, más que retrospectiva. Esto es, ser responsable del cuidado y protección de seres vulnerables (generaciones presentes, futuras y otros seres vivos), más que responsables por las consecuencias o efectos de nuestras acciones pasadas. Los supuestos mínimos de esta responsabilidad, que se considera colectiva y orientada al futuro, indican que la humanidad actual en su totalidad es responsable, incluyendo a individuos, empresas, organizaciones intermedias, Estados y organismos internacionales (Lecaros, 2013).

Más allá de lo anterior, hay un acuerdo en la responsabilidad diferencial que recae entre consumidores de diferente clase social o nivel educativo. De la misma manera, los llamados países desarrollados deberían mostrar mayor compromiso hacia la sostenibilidad. Por el contrario, tienen mayor capacidad de consumo y de consumo efectivo. Efectivamente, son los países en desarrollo los que sostienen esas modalidades de consumo a través de sistemas de producción, en general, nocivos, ineficaces y dispendiosos.

Entre 1994 y 2004, en América Latina se duplicó la superficie destinada al cultivo de soja como respuesta al incremento de la demanda mundial de productos pecuarios. Esta demanda es principalmente movilizada por China y otros países del Asia oriental, donde las tierras escasean y están obligados a importar alimentos para sus animales. Uno de los países latinoamericanos donde la producción y exportación de granos se ha expandido notablemente es Brasil. Esa expansión tuvo lugar gracias a la relativa abundancia de tierras ganadas, en parte, por el avance en zonas forestales (FAO, 2006).

Las acciones proambiente de los consumidores se materializan en el nivel y la composición del consumo, así como en la posibilidad de reutilizar los productos pese a la tendencia del usar y tirar, entre otras acciones. Asimismo, los consumidores pueden generar cambios positivos en la estructura productiva

a través de cambios en la demanda. En la práctica ocurre lo contrario: el consumo irracional de lo producido deriva en la sobreexplotación de los recursos y en la degradación del ambiente (Gherzi, 1999). Como ejemplo puede mencionarse el consumo de carnes rojas y el consecuente impacto negativo sobre el ambiente biofísico de la producción bovina con sobrepastoreo. Básicamente, esta forma de producción modifica la infiltración del agua en el suelo, lo que favorece los procesos erosivos. Esto ocurre, entre otros lugares, en el pastizal de cumbre de las Sierras de Humaya, Catamarca. Debido a las consecuencias nocivas sobre el ambiente, De la Orden *et al.* (2005) sugieren “buscar alternativas de manejo que no comprometan la estabilidad del ecosistema y que a la vez logren mantener una alta producción de forraje”. En otras palabras, lograr una producción sostenible. Sin embargo, los consumidores no tienen control sobre las formas de producción; sólo respecto a qué consumir y cuánto consumir.

¿Qué consumir? La composición de las dietas determina el grado de impacto ambiental individual. Según García (2006), “las dietas con más proteína animal son ambientalmente más costosas que las relativamente más vegetarianas”. Para tener una dimensión del impacto de la producción de carne bovina, García (2006) explica que cada kilogramo de este tipo de carne cuesta alrededor de 16 kg de suelo erosionado, hasta 15 veces más agua que una cantidad equivalente de proteína vegetal y requiere más de diez kilogramos de esta última.

En los años noventa se introdujeron conceptos útiles para contabilizar el agua consumida, se habló del agua virtual y de la huella hídrica o huella de agua. El agua virtual se mide como el agua contenida (en forma virtual) en el producto final considerando el agua consumida en el proceso productivo. Esto permite la comparación de la eficiencia en el uso de agua de diferentes rubros agrícolas y, por ende, la asignación del recurso hídrico para usos eficientes y prioritarios. Por su lado, la huella hídrica mide “el agua virtual contenida en los productos de consumo de un individuo o un grupo de

consumidores”. Este indicador agrega además “el agua necesaria para diluir la contaminación asociada al proceso productivo” (Parada-Puig, 2012).

En este estudio se busca identificar consumidores con mayor nivel de consumo excesivo relativo –o con menor conciencia ambiental– en Argentina. Para ello, se construye una medida que refleja el nivel de consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) en el nivel individual. El análisis del consumo doméstico tiene especial interés, pues en el agregado significa una parte importante del consumo de energía, de recursos no renovables y de las emisiones contaminantes. Se espera brindar perfiles de consumidores útiles para focalizar las acciones apropiadas que busquen mitigar sus efectos, por ejemplo, a través de la provisión de información a grupos específicos identificados como consumidores excesivos.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en el siguiente apartado se presentan los estudios previos que han abordado la relación consumo-ambiente. En el tercer apartado se describen y justifican los bienes y servicios cuyo consumo será analizado y medido. Los apartados cuarto y quinto señalan los datos y la metodología que intervienen en la construcción del índice de consumo excesivo (ICE). Los resultados obtenidos se muestran en el sexto apartado, mientras que en el último se exponen las conclusiones y hallazgos más relevantes.

CONSUMO Y AMBIENTE

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 refiere específicamente al consumo y producción responsables. Se espera que los Estados miembro de Naciones Unidas garanticen modalidades de consumo y producción sostenibles, a través de la cooperación de los participantes de la cadena de suministro, incluidos los consumidores finales. Naciones Unidas (2015) sugiere adoptar medidas que sensibilicen a los consumidores a través

de la enseñanza de modos de vida sostenibles. Son de especial interés las siguientes metas enumeradas en el ODS 12:

De aquí a 2030:

- reducir a la mitad el desperdicio de alimentos *per capita* mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores (12.3).
- reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización (12.5).
- asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (12.8).
- elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos [del consumo] en el desarrollo sostenible (12.b).
- racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado [...] para reflejar su impacto ambiental (12.c).

La Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992), instrumento internacional emergente de la Cumbre de Río, ratifica una estrecha relación entre la pobreza y la degradación del ambiente. Explica que las causas principales del deterioro ambiental son las modalidades insostenibles de consumo y producción que, además, éstas agravan la situación de pobreza y los desequilibrios, aunque también establece que la pobreza produce ciertos tipos de tensión ecológica.

Estudios previos no logran un consenso acerca de cuáles son los grupos poblacionales que más contribuyen al deterioro del ambiente. Por ejemplo, Bonilla (2016), que estudia el caso de Ecuador, sostiene que las personas, sin importar su clase, pueden o no preocuparse por cuidar el ambiente. La autora no encuentra evidencia clara de una relación directa entre clase social y cuidado del ambiente.

Por otra parte, Alix-García *et al.* (2010) aseguran que aumentos en el ingreso, provenientes del programa de transferencias condicionadas Oportunidades (de México) tienen impacto en la deforestación local. El mecanismo que relaciona el aumento marginal del ingreso de los beneficiarios del programa con la deforestación es el incremento en el consumo de bienes intensivos en el uso de la tierra: leche y carne vacuna. Esto deriva en mayores niveles de deforestación por la necesidad de tierras para pastoreo y producción. Al menos en el corto plazo, el mayor uso de las tierras, en detrimento de los bosques, no es ejercido directamente por los beneficiarios del programa. Es decir, el mayor consumo de los bienes mencionados no proviene de la autoproducción. Frente a esta evidencia, los autores sugieren diseñar programas de gestión ambiental que acompañen a los programas de alivio de la pobreza.

Un estudio realizado para el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina, estima un exceso en el consumo residencial de electricidad cercano a 20%. Sin embargo, los autores no encuentran que el ingreso *per capita* sea un determinante significativo de los niveles altos de consumo. El consumo alto en hogares fue determinado al aplicar el método de regresión cuantílica; de esta manera, se comparó el consumo efectivo y el predicho de los hogares. Con esto, los autores afirman que “el sobreconsumo de energía eléctrica no se explica nítidamente por el nivel de ingreso de los hogares” (Hancevic y Navajas, 2015). En cambio, sí existen otros atributos asociados con un mayor consumo de energía eléctrica, como la cantidad de miembros en el hogar, la cantidad de habitaciones de la vivienda, la falta de acceso a red de gas natural, entre otros.

Delacámara y Azqueta (2007) realizan un análisis económico de los costos ambientales de la generación de energía eléctrica. Los autores explican que al tener en cuenta todo el proceso productivo de la generación de energía eléctrica, se identifican serias repercusiones sobre el clima, el adelgazamiento de la capa de ozono, el aumento de sustancias tóxicas en la atmósfera, la degradación del suelo y de las aguas. Se suma a esto los

riesgos asociados con las sustancias radiactivas y la generación de residuos de este tipo.

Instituciones internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales realizan acuerdos para implementar acciones tendientes a garantizar el cuidado del ambiente. Naciones Unidas elaboró La Agenda 21 que, en su capítulo IV, sugiere “crear conceptos nuevos de riqueza y prosperidad que permitan mejorar los niveles de vida mediante el cambio de los estilos de vida”. También propone que los países desarrollados sean los primeros en lograr modalidades de consumo sostenibles; que los países en desarrollo incorporen en sus procesos de progreso modalidades de consumo sostenibles, garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres y eviten las modalidades de consumo insostenibles, principalmente de los países industrializados, y que estos últimos asistan tecnológicamente al resto para lograr lo anterior (Naciones Unidas, 1992).

Los antecedentes no muestran una dirección clara entre los atributos de los individuos ni su postura en relación con el cuidado del ambiente y, como se dijo, es aquí donde se espera introducir un aporte. Este estudio pretende identificar a los grupos que ejercen mayor presión sobre el ambiente a través de niveles de consumo excesivo en bienes y servicios que resultan ecológicamente nocivos. Esto, eventualmente, permitiría focalizar acciones tendientes al cuidado del medioambiente y de la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

SELECCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NOCIVOS PARA EL AMBIENTE

Consumo de combustible

En el mundo, son varias las ciudades que han adoptado medidas de restricción vehicular. Estas acciones se imponen ya sea por las necesidades de gestionar la demanda vial o la de

disminuir la contaminación atmosférica producida por los vehículos. Por ejemplo, en Santiago de Chile la restricción se aplica a los vehículos sin convertidor catalítico según el último número de su placa en días de alerta ambiental, medida que comenzó a aplicarse en 1986, en respuesta a los altos niveles de contaminación (Cantillo y Ortúzar, 2012). En Beijing, se realizaron varias pruebas piloto para aplicar un programa similar. Los estudios buscaron justificar las medidas ante la tensión de los ciudadanos por la falta de libertad plena para utilizar sus vehículos. En una de las intervenciones, se descubrió que reducir 28% la circulación vehicular disminuyó 40% las emisiones de NOx, gases tanto o más perjudiciales que el CO₂ (Sun Zheng y Wang, 2014).

Noruega se ha puesto como meta ser el primer país con cero emisiones. En este sentido, su gobierno ha implementado medidas como la exención del pago de impuestos a la importación y el IVA, de peajes y estacionamiento público gratuito, entre otras, para promover el uso de autos eléctricos. Estas medidas serán mantenidas hasta 2020, momento en que serán revisadas. Los incentivos implementados contribuyeron a que 40% de los autos vendidos en 2016 fueran eléctricos y, en 2017, 52%. Además, se proyecta que, en un futuro cercano, la venta de vehículos a gasolina y diésel esté prohibida (Álvarez, 2018; Vaughan, 2017).

Gobiernos nacionales y locales de todo el mundo han fomentado la implementación de sistemas de transporte alternativo y sostenible como tranvías, cables, bicicleta y peatonal. El tranvía ha proporcionado mejoras inmediatas en el medioambiente, ya que contribuye a reducir la contaminación del aire, tiene mayor capacidad de pasajeros y mantiene un consumo energético reducido. Se puede mencionar el caso exitoso de Francia, donde este medio es además aprovechado por paisajistas que han renovado la ciudad en el entorno del sistema tranviario. Por otro lado, Medellín, Caracas, Río de Janeiro, Portland, Nueva York y Argel son ciudades modelo en la implementación de transporte por cable. Se trata de un medio de transporte limpio no sólo

pensado para el turismo, sino también con acceso a la población local de menos recursos (Quintero y Quintero, 2016).

Como medio de transporte individual se destaca la bicicleta. Este medio se ha transformado en algunas ciudades en transporte público a través de sistemas de préstamo o alquiler de unidades en la vía pública. El uso de la bicicleta no sólo ayuda a disminuir las emisiones nocivas, sino que también contribuye a la salud de las personas. Por último, el sistema de transporte peatonal es un sistema de cero emisiones de gases efecto de invernadero por uso de combustibles fósiles y también proporciona mejoras en la calidad de vida de las personas que optan por esta alternativa (Quintero y Quintero, 2016).

Éstas y otras medidas son adoptadas para mitigar los efectos nocivos del uso masivo de transporte privado. Sin embargo, hay cierta evidencia de que algunas medidas derivan en resultados no deseados. Cantillo y Ortúzar (2012), tras analizar los casos de Santiago y Bogotá, sugieren que es preferible mejorar el transporte público, aplicar políticas de ordenamiento urbano y control del espacio público, así como de tarifación por congestión, que restringir el uso de vehículos. Más allá de las medidas que puedan adoptarse, el objetivo último es reducir las externalidades negativas que derivan del uso masivo de vehículos.

CONSUMO DE CARNES ROJAS

El consumo de carne roja bovina contribuye ampliamente a las emisiones de metano (CH_4), dióxido de carbono (CO_2) y óxido nitroso (N_2O) a la atmósfera, ya que esos gases son emitidos durante la producción (Carmona, Bolívar y Giraldo, 2005). Boari *et al.* (2014) proyectaron el consumo de carne en el periodo 2010-2013 a 2023 y pronostican, por ejemplo, que el consumo de carne aviar aumentará 27%. Luego, las perspectivas son variadas en relación con otros tipos de carne. Por ejemplo, el consumo de carne de cerdo crecerá, pero a tasas muy

bajas al perder mercado en favor de la carne aviar. Incluso, en China el consumo de cerdo se reducirá, según los autores, porque el mercado está llegando a niveles de saturación. Por su parte, el consumo de carne vacuna también aumentará. Sin embargo, en los países desarrollados se espera que disminuya (por ejemplo, proyectan una reducción de 3.1 kg *per capita* por año en América del Norte). Finalmente, la carne ovina también aumentará principalmente por el consumo en África, China y otros países de Medio Oriente y Asia.

La concentración de los gases generados por la producción de carnes rojas provoca calentamiento en la superficie terrestre y destrucción en la capa de ozono, lo que contribuye al efecto invernadero. Si bien el CO₂ es el más abundante de los gases que aportan al calentamiento global, el metano se está incrementando rápidamente y tiene un efecto 21 a 30 veces más contaminante que el CO₂ (Carmona *et al.*, 2005).

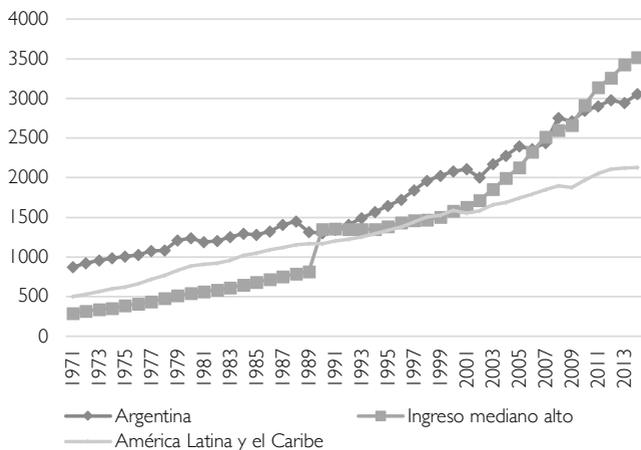
El consumo excesivo de carnes también tiene consecuencias en el ambiente por otras vías: *a*] el deterioro de la tierra y *b*] el abundante uso del agua. La deforestación para obtener pastos de ganado es una de las formas a través de la cual la producción y posterior consumo de carnes tienen un impacto ambiental negativo. En la Amazonia se quemaron más de 25 000 km² en 2002-2003 al duplicarse la producción de ganado vacuno. En Costa Rica, la producción creció 92% cuando paradójicamente el consumo interno cayó 26%. Resulta que el destino de la producción es la exportación hacia el mercado norteamericano (Velázquez, 1993).

El agua dulce es un recurso natural escaso, muchos países, como los del norte del continente africano, tienen problemas de sequía y el calentamiento global agudiza la situación (Pérez, 1999). La producción de carnes demanda grandes caudales de agua. En efecto, la producción de un kg de ternera requiere de 15 000 a 20 000 l de agua, la de un kilo de cordero, 10 000 l y la de un kg de pollo, 6 000 l. Para tener una idea clara en comparación con la producción agraria, producir un kilo de maíz implica utilizar 1 500 l y un kg de papas, 160 l (Velázquez, 1993).

CONSUMO DE ELECTRICIDAD

Según se observa en la gráfica 1, el consumo de energía eléctrica de Argentina supera notablemente el consumo promedio de la región, pero en los últimos años se posicionó por debajo del nivel de los países de ingreso mediano alto. Uno de los usos más frecuentes de este indicador es mostrar el nivel de desarrollo de las economías. Sin embargo, existe una conexión directa entre las emisiones de gases nocivos y el consumo energético, principalmente cuando la producción se basa en fuentes no renovables. Entonces, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero requiere diseñar e implementar políticas de ahorro y eficiencia energética (Linares, 2009).

GRÁFICA 1. CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (KWH PER CAPITA).



FUENTE: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Chumacero, Paredes y Sánchez (2000) estudian la crisis energética de Chile, donde la experiencia de ese país es similar a la de varios países de Latinoamérica. Describen que en Chile han ocurrido sucesivos apagones y racionamientos. Según explican, esto podría ser atribuido al desabastecimiento energético

y la falta de inversión por parte del Estado. Sumado a esto, el consumo eléctrico *per capita* ha aumentado sensiblemente en poco tiempo (se duplicó en 1990-1999). La falta de provisión del suministro, combinada con su uso excesivo, genera tensiones entre los ciudadanos y los gobiernos, pero también ambientales, ya que muy pocos países tienen un planeamiento serio de incorporación de energías renovables para abastecerse (Chumacero *et al.*, 2000).

CONSUMO EN RESTAURANTES Y BARES

El desperdicio de la comida es un problema global. Como ejemplo se puede mencionar el caso del Reino Unido, donde un tercio de la comida termina como desperdicio. Más grave todavía es que la mitad de ese tercio todavía es comestible. Es decir, se convierte en desechos de alimentos (y elementos) que ni siquiera han cumplido su vida útil. Un estudio clasifica a los ingleses según su nivel de desperdicio de comida: 30% de ellos son altos desperdiciadores, 27% desperdiciadores medios y 43% desperdiciadores bajos. Como se observa, no hay desperdiciadores nulos. El desperdicio de comida tiene un impacto notable sobre el medioambiente, ya que la comida basura que termina en vertederos emite gas metano y dióxido de carbono, lo que también contribuye al efecto invernadero y al cambio climático. Este problema se agudiza por el mayor consumo y el crecimiento demográfico (Melikoglu, Ki Lin y Webb, 2013).

La principal recomendación para reducir el desperdicio de comida es la prevención. Papargyropoulou *et al.* (2014) sugieren evitar la generación de alimentos excedentes en toda la producción de alimentos. Los restaurantes son uno de los principales generadores de basura y desperdicio, por lo tanto, como consumidores, una manera de prevenir consiste en reducir el consumo de comidas en restaurantes. También tiene un efecto importante la gestión de residuos realizada por los gobiernos locales.

DATOS

Se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) realizada en Argentina en 2012-2013. En el país, el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) realizó otros relevamientos de esta encuesta, el primero fue en 1996-1997 y con una periodicidad aproximada de 10 años (2004-2005, 2012-2013). En 2017-2018 se relevó una nueva ENGH, aunque hasta el momento en que se elaboró este capítulo no se ha puesto a disposición las bases de datos ni los resultados de la encuesta.

Como otras encuestas de gastos, la ENGH proporciona datos sociodemográficos, ocupacionales, sobre ingresos y gastos de los hogares. Este relevamiento estableció la semana como periodo de referencia para los gastos, de manera que los hogares encuestados debieron anotar diariamente los gastos realizados por sus miembros durante la semana de la encuesta. En cambio, para las variables sociodemográficas, de ingresos y gastos con periodos de referencia superiores a la semana, los datos fueron relevados por encuestadores mediante entrevista directa.

La ENGH fue realizada con base en la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina, es decir, que tiene representatividad solamente de las áreas urbanas del país. Con todo, la encuesta representa localidades de 5000 y más habitantes, lo que permite estimaciones confiables en el nivel provincial, regional y nacional, con una representación de 93.5% de la población total.

METODOLOGÍA

Este capítulo contiene una presentación descriptiva y analítica del consumo excesivo de bienes y servicios que se considera tienen efectos negativos sobre el ambiente. Así, con base en los datos disponibles y a lo establecido por el Plan de Acción “Agenda 21” se estimarán los niveles de consumo excesivo de

combustible, carnes rojas, electricidad y comidas en bares y restaurantes. Estos elementos se aproximan a aquellos que para la Agenda 21 registran modalidades de consumo o producción insostenibles: energía, transporte y desechos.

A partir de los datos disponibles, se define como consumo no sostenible al uso relativamente excesivo de combustibles (transporte), carnes rojas (composición de la dieta), electricidad (energía) y comidas en restaurantes y bares (desechos).¹ Mantener niveles de consumo o uso relativamente excesivos implica niveles mucho mayores que los del resto de la población. Para implementar esta noción, se identifica como consumidor excesivo a las personas en hogares con consumo *per capita* superior al percentil 75. Es decir que, al menos en parte, estas personas podrían prescindir del consumo de esos bienes y servicios nocivos para el ambiente.

Los indicadores seleccionados para definir consumo no sostenible se resumen en un índice que da cuenta del consumo excesivo de los cuatro ítems propuestos en conjunto. Así, el índice de consumo excesivo tendrá la forma $ICE = \frac{CE_c + CE_{cr} + CE_e + CE_r}{4}$. Su rango va de 0 a 1, donde valores cercanos a 0 implican consumo menos excesivo y valores cercanos a 1 consumo muy excesivo.

RESULTADOS

Análisis descriptivo

En este apartado se presenta un análisis descriptivo de la incidencia del consumo excesivo en bienes y servicios considerados de alto impacto sobre el ambiente y un índice original

¹ Se propone medir el consumo en restaurantes y bares como una forma indirecta de medir los desechos producidos, ya que las fuentes de datos no brindan información sobre desechos. No se incluyen alimentos ni bebidas comprados ni consumidos en comedores escolares, universitarios o fabriles por considerarlos más una compulsión que una elección.

que refleja el consumo excesivo de estos bienes y servicios en conjunto.

Uno de los factores micro, generalmente asociado a la degradación ambiental, es el nivel de ingresos. Se podría pensar que las personas con más recursos son las que afectan más al ambiente, pues tienen mayor capacidad de consumo, muchas veces rozando un perfil consumista, que ejerce fuertes presiones sobre el sistema natural. En efecto, en Argentina se observa que los hogares considerados pobres² registran menores niveles de consumo excesivo. Posiblemente por tener una capacidad económica restringida o por mayor conciencia ecológica, aspecto que no es posible dilucidar con los datos disponibles. Llama la atención que, a pesar de que son hogares pobres, un porcentaje no menor (entre 6.4 y 16.2%) mantiene niveles de consumo sobre el último cuartil de la distribución en todos los bienes y servicios observados. No obstante, el nivel de consumo excesivo de los hogares no pobres supera ampliamente el nivel de los hogares pobres.

Las regiones más pobres de Argentina, el noroeste (NOA) y nordeste (NEA), registran la menor incidencia de consumo excesivo en combustible: sólo alrededor de 16% de los hogares supera el umbral considerado mínimo, en cambio en la Patagonia el CE_c es 35% y en CABA de 24%. En el resto de los ítems se observan patrones variados. Por ejemplo, GBA y CABA muestran un nivel de consumo excesivo en electricidad notablemente menor que el resto (7.9 y 6.7% respectivamente). Probablemente porque cuentan con mayor acceso a fuentes de energía alternativas como el gas de red, servicio del cual carecen la mayoría de las provincias del nordeste. Mientras que la media nacional de hogares que utilizan principalmente gas de red para cocinar es de 56.1%, en CABA la cobertura alcanzó 92% en 2010.

² Se ha definido como pobres a aquellos hogares cuyo ingreso familiar *per capita* se encuentra por debajo de 50% de la mediana.

CUADRO 1. PERFILES DE HOGARES CON CONSUMO EXCESIVO EN ÍTEMS SELECCIONADOS E ÍNDICE DE CONSUMO EXCESIVO (ICE), ARGENTINA (2012-2013)

	% HOGARES CON CONSUMO EXCESIVO (CANTIDADES)				
	COMBUSTIBLE	CARNES ROJAS	ELECTRICIDAD	COMIDAS EN RESTAURANTES	ÍNDICE (ICE)
Condición de pobreza					
No pobre	29.9	28.4	27.3	28.3	0.284
Pobre	6.4	12.3	16.2	9.0	0.110
Región					
CABA	23.9	19.3	6.7	48.9	0.247
GBA	20.3	25.6	7.9	26.4	0.200
NOA	16.9	25.4	48.9	20.5	0.279
NEA	15.5	28.6	37.7	12.4	0.236
Cuyo	34.3	18.8	25.7	15.6	0.236
Pampeana	31.0	27.2	32.0	23.8	0.285
Patagonia	35.0	18.4	36.5	13.4	0.258
Tipo de hogar					
Unipersonal mujer	7.8	38.3	31.7	20.9	0.246
Unipersonal varón	24.2	43.8	24.8	30.8	0.309
Unipersonal	14.4	40.5	28.9	24.9	0.272
Dos personas	26.9	37.6	33.4	28.0	0.315
Cuatro personas	32.3	26.3	23.6	28.2	0.276
Cinco personas y más	18.1	13.7	20.2	19.6	0.179
Nivel educativo del jefe					
Bajo	16.9	24.3	22.9	15.7	0.199
Medio	30.5	25.6	27.2	30.2	0.284
Alto	48.1	27.0	29.3	47.9	0.380
Género de la/del jefe					
Mujer	16.4	22.7	23.3	23.5	0.214
Varón	28.6	26.0	25.7	24.6	0.262

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la ENGH 2012.

Algunos hallazgos sobresalientes son: *a)* la menor incidencia relativa de consumo excesivo en carnes rojas en regiones de ingresos medio-alto, como la Patagonia, Cuyo y CABA, sería de esperar que regiones con mayor capacidad de consumo opten por mayor consumo de carne, pero también es posible que prefieran dietas más variadas y saludables, y *b)* casi la mitad de los hogares en CABA consumen niveles de comida en restaurantes y bares en cantidades excesivas. La magnitud cobra importancia comparada con la segunda región que registra 26.4%.

La composición y tamaño de los hogares tiene implicaciones claras en el nivel de consumo. Mientras más grande el hogar mayor nivel de consumo, aunque también puede haber un mejor aprovechamiento de los recursos o de las economías de escala. Por ejemplo, un hogar hipotético con un hombre de edad media que tiene y utiliza una heladera (donde utilizar una heladera implica tenerla encendida permanentemente) consume cierta cantidad de kilovatios (kW) de electricidad. Si este hombre se casa y convive con su esposa, el gasto *per capita* en electricidad por esa heladera se reducirá a la mitad. En el caso particular de Argentina, se observa un patrón en forma de U invertida entre el consumo excesivo y el tamaño del hogar. Es decir, los hogares unipersonales y aquéllos con cinco miembros o más tienen menor acumulación en los altos niveles de consumo que los hogares de tamaño intermedio. Probablemente, los hogares más numerosos sean también aquéllos de menores recursos, por ende, su consumo no resulta excesivo.

Como la base de datos presenta los gastos y consumos a nivel hogar, es particularmente difícil identificar diferencias según características personales. Sin embargo, tomando ventaja de los hogares unipersonales se ha hecho una clasificación por género. Allí se observa que las mujeres que viven solas tienen menor exceso de consumo en todos los ítems considerados, excepto en electricidad. La mayor diferencia se registra en la demanda de combustible. Casi uno de cada cuatro varones que vive solo registra consumo excesivo en combustible, superando el 10% estimado para sus pares femeninas. El género de la/del jefe de hogar arroja la misma conclusión: mayor concentración de con-

sumo excesivo en hogares con jefe varón, y la brecha es más amplia en combustibles (16.4 *versus* 28.6%).

Los diferentes grados de responsabilidad del cuidado del ambiente que recaen sobre la población pueden ser atribuidos según el nivel educativo, tal como se mencionó en apartados previos. De la misma manera que con el nivel de ingresos, la relación educación-consumo se puede presentar en ambas direcciones: la educación puede mitigar o fomentar el consumo. Por un lado, mayor nivel educativo derivaría en mayores niveles de ingreso que finalmente se traducirían en el consumo desmedido de bienes y servicios nocivos para el ambiente. Por otro lado, mientras más educación, mayor conciencia ambiental. En Argentina, se observa que predomina la primera dirección en la relación educación-consumo: en todos los ítems el nivel de consumo excesivo de los hogares con jefa/e de nivel educativo medio supera el nivel de aquéllos con jefa/e de nivel educativo bajo. Lo mismo ocurre si se comparan los hogares con jefa/e de alto nivel educativo respecto a los de nivel medio.

Análisis condicional

Se realiza un análisis condicional utilizando un modelo de mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable independiente es el índice de consumo excesivo (ICE). Este tipo de modelos permite aislar los efectos de las características de los hogares sobre el ICE. Si bien no es posible hablar de causalidad, las estimaciones brindan una estructura de correlaciones que resulta informativa para delinear los perfiles de los consumidores excesivos.

De manera coincidente con el análisis descriptivo, se observa que las personas pobres, en hogares con jefatura femenina y con jefas/es menos educados se asocian a niveles más bajos de consumo excesivo.

Pese a que la región GBA registra el menor ICE (0.200), una vez incorporados los controles al análisis condicional, todas las regiones muestran mayor concentración de hogares con consumo excesivo que CABA (categoría base).

CUADRO 2. MODELO DE REGRESIÓN MULTIVARIADO DEL ÍNDICE DE CONSUMO EXCESIVO (ICE). ARGENTINA (2012-2013)

ÍNDICE DE CONSUMO EXCESIVO	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Pobre	-0,175***	-0,146***	-0,128***	-0,122***	-0,120***	-0,126***
Hogar con dos personas		0,017***	0,020***	0,020***	0,019***	0,019***
Hogar con tres personas		-0,004***	-0,002***	-0,010***	-0,010***	-0,010***
Hogar con cuatro personas o más		-0,072***	-0,062***	-0,070***	-0,070***	-0,072***
Jefa/e de hogar nivel educativo bajo			-0,116***	-0,121***	-0,120***	-0,123***
Jefa/e de hogar nivel educativo medio			-0,057***	-0,063***	-0,062***	-0,064***
Jefa/e de hogar varón				0,055***	0,055***	0,052***
Beneficiario AUH					-0,037***	-0,038***
GBA						0,014***
NOA						0,115***
NEA						0,075***
Cuyo						0,049***
Pampeana						0,081***
Patagonia						0,053***
Constante	0,284***	0,305***	0,377***	0,347***	0,347***	0,299***
Observaciones	36138213	36138213	36138213	36138213	36138213	36138213
	0,084	0,105	0,135	0,145	0,146	0,169

Nota: *** p<0.01.

CONSIDERACIONES FINALES

En este análisis se respondió a la pregunta ¿cuál es el perfil de individuos que más contribuyen al deterioro del ambiente en Argentina a través del consumo excesivo? Para ello se construyó un índice original, el índice de consumo excesivo (ICE), útil para identificar grupos de población que tienen hábitos nocivos al ambiente. Por ende, útil para la focalización de acciones que fomenten hábitos de consumo sostenible. Se reconoce la responsabilidad fundamental del Estado en la generación de acciones proambiente, no obstante, los consumidores también tienen responsabilidad a diferentes niveles según sus posibilidades. Consumir es una acción plausible de ser modificada de manera individual. Es decir, la población tiene poder y responsabilidad sobre sus actos a favor o en detrimento del ambiente.

En este estudio se ha logrado caracterizar a los individuos que registran mayores niveles de consumo excesivo en Argentina. El escenario hallado es poco alentador en tanto quienes debieran asumir mayor responsabilidad por tener mayores recursos o mayores elementos provistos por niveles más altos de educación son quienes concentran mayor consumo excesivo.

Lamentablemente, los datos sólo permiten ver consumo o gastos a nivel de hogares, lo cual restringe la posibilidad de realizar un análisis a nivel individual. No obstante, apelando a los hogares unipersonales, se observa que las mujeres muestran patrones de consumo menos excesivos que los varones.

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que han sido consensuados en la Agenda 2030 depende en gran medida de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, es decir, alcanzar el ODS 12. Abordar este objetivo tiene implicaciones importantes sobre otros, en tanto modalidades de consumo adecuadas mejorarían la distribución de los recursos para mitigar la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2) y la desigualdad (ODS 10). Disminuir la presión sobre el medioambiente reduciría los elementos contaminantes y mejoraría las perspectivas hacia una vida sana y de bienestar para todos a todas las

edades (ODS 3). Menores niveles de consumo, especialmente de productos como las carnes rojas y combustible, implican no comprometer la disponibilidad de agua (ODS 6) y de otros recursos naturales (ODS 15), a la vez que se mitigaría el proceso de cambio climático y sus efectos adversos (ODS 13).

REFERENCIAS

- Alix-Garcia, Jennifer, Crai McIntosh, Katharine Sims, y Jarrod Welch, 2009, "Development and Deforestation in Mexico: Impacts Using the Discontinuity in Eligibility for Oportunidades", Documento de Trabajo, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin, <https://www.researchgate.net/profile/Craig_Mcintosh/publication/265825139_Development_and_Deforestation_in_Mexico_Impacts_Using_the_Discontinuity_in_Eligibility_for_Oportunidades/links/56eaca6008aeb65d7593560a.pdf>.
- Álvarez, Raúl, 2018, "Noruega ya es el primer país del mundo donde más de la mitad de los coches vendidos son eléctricos o híbridos", *Xataka*, 4 de enero, <<https://www.xataka.com/energia/noruega-ya-es-el-primer-pais-del-mundo-donde-mas-de-la-mitad-de-los-coches-vendidos-son-electricos-o-hibridos>>.
- Bauman, Zygmunt, 1999, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Boari, Rosana, Natalia Chuard, Valentina Fernández y Paula Pouiller, 2014, "Mercado de ganados y carnes proyecciones 2023", OCDE-FAO, <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes_historicos/_archivos/000003=Mercado%20internacional%20de%20carnes/000001-Proyección%20OCDE%20FAO%20carnes%202014-2023.pdf>.
- Bonilla, Alejandra P., 2016, "La segregación espacial socioeconómica y su relación con la huella ecológica: parroquias urbanas del DMQ", tesis de grado, PUCE, Quito.
- Cantillo, Víctor y Juan D. Ortúzar, 2012, Restricción vehicular según número de patente: Réquiem para una política errónea", *Revista Ingeniería de Sistemas*, núm. 26, pp. 7-22.
- Carmona, J., D. Bolívar y L. Giraldo, 2005, "El gas metano en la producción ganadera y alternativas para medir sus emisiones y

- aminorar su impacto a nivel ambiental y productivo”, *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, vol. 18, núm. 1, pp. 49-63.
- Chumacero, Rómulo, Ricardo Paredes y José M. Sánchez, 2000, “Regulación para crisis de abastecimiento: lecciones del racionamiento eléctrico en Chile”, *Cuadernos de Economía*, vol. 37, núm. 111, pp. 323-338.
- Conesa, Vicente, 1993, *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*, Madrid, Mundi-Prensa, 2a ed.
- De la Orden, E., A. Quiroga, D. Ribera y M. Morláns, 2005, “Efecto del sobrepastoreo en un pastizal de altura. Cumbres de Humaya”, *Revista Ecosistemas*, vol. 15, núm. 3, pp. 142-147.
- Delacámara, Gonzalo y Diego Azqueta, 2007, “Análisis económico de los costos externos ambientales de la generación de energía eléctrica”, Documento de Proyectos núm. 115, Santiago de Chile, CEPAL.
- García, Ernes, 2006, “Consumo y medio ambiente en el País Valenciano (1980-2000)”, *Papers*, núm. 82, pp. 97-120.
- Gherzi, Carlos A., 1999, “Consumo sustentable y medio ambiente”, *Revista do Consumidor*, pp. 97-103.
- González, Antonio, 2002, “La preocupación por la calidad del medio ambiente: un modelo cognitivo sobre la conducta ecológica”, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Hancevic, Pedro y Fernando Navajas, 2015, “Consumo residencial de electricidad y eficiencia energética. Un enfoque de regresión cuantílica”, *El Trimestre Económico*, vol. 82, núm. 328, pp. 897-927.
- Lecaros, Juan A., 2013, “La ética medio ambiental: principios y valores para una ciudadanía responsable en la sociedad global”, *Acta Bioethica*, vol. 19, núm. 2, pp. 177-188.
- Leff, Enrique, 2009, “Pensamiento ambiental latinoamericano: patrimonio de un saber para la sustentabilidad”, *ISEE Publicación Ocasional*, núm. 6.
- Linares, Pedro, 2009, “Eficiencia energética y medio ambiente”, *Revista Economía y Medio Ambiente*, núm. 847, pp. 75-92.
- Melikoglu, Mehmet, Carol S. Ki Lin y Colin Webb, 2013, “Analysing global food waste problem: pinpointing the facts and estimating the energy content”, *Central European Journal of Engineering*, vol. 3, núm. 2, pp. 157-164, doi: 10.2478/s13531-012-0058-5.
- Naciones Unidas, 1992, “Programa 21”, Nueva York, NU, <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>>.
- , 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución 70/01, Nueva York, NU.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2006, “Ganadería y deforestación”, *Políticas Pecuarias*, núm. 3, <<http://www.fao.org/3/a-a0262s.pdf>>.
- Papargyropoulou, E., R. Lozano, J. Steinberger, N. Wright y Z. Ujang, 2014, “The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 76, pp. 106-115.
- Parada-Puig, Gabriela, 2012, “El agua virtual: conceptos e implicaciones”, *Orinoquia*, vol. 16, núm. 1, pp. 69-76.
- Paz, Jorge A., 2017, *De tragedias y de farsas. Los nexos entre la población, el crecimiento económico y la desigualdad*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pérez, Karlos, 1999, “Vulnerabilidad y desastres: Causas estructurales y procesos de la crisis de África”, Cuadernos de Trabajo Hegoa núm. 24.
- Quintero, Julián R. y Laura Quintero, 2016, “El transporte sostenible y su papel en el desarrollo del medio ambiente urbano”, *Ingeniería y Región*, vol. 14, núm. 2, pp. 87-97.
- Sun, Cong, Siqi Zheng y Rui Wang, 2014, “Restricting driving for better traffic and clearer skies: Did it work in Beijing?”, *Transport Policy*, vol. 32, pp. 34-41.
- Vaughan, Adam, 2017, “Norway leads way on electric cars: ‘it’s part of a green taxation shift’”, en *The Guardian*, 25 de diciembre, <<https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/25/norway-leads-way-electric-cars-green-taxation-shift>>.
- Velázquez, F., 1993, “¿Por qué debemos reducir el consumo de carne? Propuesta de educación ambiental”, *Revista de la Asociación Española de Educación Ambiental*, Segunda Época, núm. 2.

16. CATOLICISMOS, DESIGUALDADES Y SUSTENTABILIDAD EN ARGENTINA

FORTUNATO MALLIMACI Y JUAN CRUZ ESQUIVEL

INTRODUCCIÓN

Las referencias al desarrollo humano y sostenible asumen significantes diversos según los marcos valorativos de las instituciones y los actores que las formulan. Este trabajo se propone analizar las producciones religiosas –principalmente del mundo católico– en el proceso de globalización, la lucha contra las pobreza y por la ecología en Argentina ante un Estado que prioriza intereses económicos ligados con el capital financiero internacional. La mirada analítica se enfoca tanto en los documentos o pronunciamientos religiosos como en el despliegue de acciones significativas en ese terreno. Se pretende dar visibilidad a algunos de los Objetivos 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de ese mundo católico en interacción con otros actores sociales en Argentina donde pobreza y hambre cero, por ejemplo, eran ejes centrales a cumplir de acuerdo con el planteo del actual gobierno. Se analizará cómo esos objetivos se relacionan, interactúan, compiten y enfrentan con otros actores de la sociedad civil, el Estado y en la sociedad global mediatizada a partir de acciones, discursos e imaginarios socio-religiosos creados e implementados por grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales de formación e inspiración católicas en Argentina, América Latina y desde el Vaticano.

Si bien las construcciones axiomáticas y discursivas emanadas desde distintos espacios de la sociedad civil –en especial dentro del catolicismo– acerca de la problemática medioambiental, el desarrollo sostenible, la desigualdad, la eliminación del hambre y la lucha contra las pobreza no son nuevas, adquieren nuevas resonancias ante las desigualdades creciente que vivimos en el mundo. Asimismo, se inscriben en un repertorio de

propuestas anti o no-liberales que está anclado en culturas y acciones de largo plazo y se expresan en continuidades, rupturas y recomposiciones en cada momento histórico por el movimiento católico en el nivel nacional e internacional.

EXPERIENCIAS SOCIORRELIGIOSAS EN EL ESPACIO PÚBLICO Y PRIVADO

La literatura especializada ha caracterizado el estado de situación de la religión en la vida contemporánea en términos de “regreso”, “retorno” o incluso de “revancha”, luego de haber preanunciado el declive o el ocaso de la religión con el advenimiento de la modernidad (Berger, 1967, 2016; Casanova, 1994; Stark y Bainbridge, 1986; Weber, 1984). No nos inclinamos por adscribir a esas perspectivas ya que, como hemos investigado desde hace decenios, la pregunta no es si ha crecido o decrecido lo religioso, si existe o no relación entre la política y la religión, entre lo secular y lo religioso, sino cómo, desde dónde, con quiénes y en qué situaciones concretas esas relaciones se expresan en nuestras sociedades y estados.

Por eso es importante recordar que los exponentes de la creación y transformación de las ciencias sociales en el mundo capitalista dedicaron buena parte de su vida intelectual a discernir la trama vincular entre las éticas religiosas –en especial las surgidas del mundo judeocristiano– y los sistemas sociales y culturales hegemónicos y alternativos a lo largo de la historia y viceversa, es decir, el vínculo entre las estructuras y los actores sociales, así como los comportamientos y sociabilidades religiosas (Durkheim, 1993; Giddens, 1998; Habermas, 2008 Weber, 1998) .

América Latina no vivió al margen de esa reflexión. Procesos emancipatorios, democráticos y dictaduras cívico-militares, movimientos de campesinos, de pueblos originarios, obreros, populares y revolucionarios, así como burgueses, oligárquicos e

industriales comprendieron la importancia de lo religioso y apelaron a los símbolos, movimientos, acciones, ritos, arte y cultura de ese múltiple y diverso mundo religioso, en especial el cristiano.

De allí que no resulta una excepcionalidad que la religión y el desarrollo sostenible inscriban su interrelación en la continuidad del lazo, esferas, campos y arenas entre la larga historia de lo político, lo religioso, lo económico, lo social y la inclusión en los últimos años de lo ambiental. Continuidades que, vale aclarar, no remiten a formatos estáticos, deterministas ni unilineales, sino que consideran configuraciones históricas situadas, en función de permanentes disputas, redefiniciones y renegociaciones entre estas esferas y campos. Configuraciones de modernidades capitalistas y modernidades religiosas que en América Latina son diferentes a las de Europa, Estados Unidos, África o Asia y que exigen de la investigación, análisis de situaciones históricas y sociales concretas. Para comprender la influencia o las pretensiones de influencia y de rechazo o pretensiones de rechazo en/de los modelos de desarrollo por parte de las religiones y viceversa, es imprescindible reconstruir históricamente los debates acerca de la comprensión del factor y hecho religioso dentro de los regímenes sociales de acumulación en el capitalismo.

Este trabajo se propone desentrañar las producciones materiales y simbólicas (acciones, documentos y presencias en el espacio público y en el Estado) religiosas –principalmente del mundo católico– respecto al proceso de globalización, el desarrollo, el medioambiente y la ecología, así como su impacto en las producciones materiales y simbólicas de otros actores de las sociedades civiles y estatales. El análisis de contenido de las encíclicas, documentos pontificios y discursos pronunciado por las máximas autoridades vaticanas permitirá, por ejemplo, comprender los universos de sentido y acciones grupales e individuales que identifican y representan a la institución católica frente a tales tópicos. De todas maneras, se debe tener presente que los mismos no son asumidos por igual en los distintos

catolicismos a nivel global, y de allí la importancia de la investigación situada histórica y sociológicamente.

Al reconocer su pertinencia coyuntural, no obstante, afirmamos que las construcciones de los entramados católicos acerca de la problemática medioambiental, el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y la riqueza, así como las desigualdades, remiten a líneas discursivas anti o no-liberales ancladas en culturas y acciones de largo plazo y expresadas con continuidades y rupturas en cada momento histórico. Nos interrogamos así en las configuraciones y posicionamientos de los distintos actores religiosos frente a asuntos que han cobrado mayor gravitación y visibilidad pública en tiempos recientes.

De ese modo, algunos de los Objetivos 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS) aparecen de una y otra manera significativamente en los discursos, acciones e imaginarios sociorreligiosos de grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales de formación e inspiración católica en Argentina, América Latina y desde el Vaticano, que son actores relevantes formados en ese mundo y activos en otras esferas y campos. Entre ellos, cabe mencionar el objetivo de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”; el de “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, el de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y el de “reducir la desigualdad en y entre los países”.¹

Nos detendremos también en el caso del catolicismo argentino, así como en los modos en que su andamiaje institucional y sus actores y grupos se despliegan en la sociedad política y en la sociedad civil en busca de socializar otros modelos de desarrollo sostenible, con base en principios cristianos.

Comprender hoy lo religioso y su vínculo con lo económico, lo social, lo cultural y lo simbólico en América Latina supone

¹ <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

orientar nuestra mirada a la presencia diversificada de grupos y organizaciones religiosas en diversos planos, que no queda circunscrita al ámbito de lo privado y lo sagrado. Por el contrario, en una región signada por la desigualdad y la fragmentación social estructural, el accionar de los agentes de la sociedad civil, la política y el Estado se proyecta sobre varias esferas al mismo tiempo a través de vínculos entrelazados y complejos. Esas esferas, analíticamente diferenciadas en buena parte de la literatura de las ciencias sociales (Stark y Bainbridge, 1986; Weber, 1984), son representadas en los imaginarios de los actores como un campo continuo con fronteras difusas o incluso inexistentes. Estamos frente a presencias que reportan a una matriz que integra más que escindir la religión, la política, la economía, la salud y el ambiente.

ODS Y CATOLICISMO: TENSIÓN ENTRE UN MERCADO PRIVATIZADOR DESREGULADOR Y UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El compromiso de firmar los ODS para 2030, asumido por los Estados nacionales, representa un intento de lograr acuerdos globales con el fin de recrear un clima de esperanzas y certezas en las actuales incertidumbres planetarias. Son 17 objetivos a cumplir² y el gobierno argentino ha creado su propia página para informar los resultados de su implementación.³ Sin embargo, el actual proceso de globalización ha generado profundas transformaciones en el funcionamiento de la economía y de los mercados, ya que ha redefinido las estrategias geopolíticas de

² <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>>.

³ <<http://www.odsargentina.gob.ar/>>, donde se puede leer que el actual presidente anunció “que los tres grandes ejes de su gobierno eran pobreza cero, acabar con el narcotráfico y la unidad de los argentinos”, <http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/relatorio-paisargentina_2018__portugues_.pdf>.

los países, erosionado las bases de soberanía de algunos Estados nacionales y ocasionado profundas mutaciones en el plano económico, social y cultural. En nuestro continente, la pobreza y el hambre siguen en aumento.⁴ Con un fuerte acento desregulador, este proceso supone un avance creciente en la mercantilización y privatización de los espacios de la salud, educación, entretenimiento, mediático, religioso y relacional. Una vez más, debemos diferenciar países y experiencias históricas. Allí donde hubo o hay estados de bienestar con sus bienes “universales”, la crisis se vivió y vive con diferencias según clases, géneros, edades, etnias, razas y religiones. Allí donde no lo hubo y no lo hay, se acentúan desigualdades. Por otro lado, las nuevas guerras comerciales han fortalecido al Estado en Estados Unidos, China, Rusia y sus aliados, lo que ha puesto en cuestión y tensión la ilusa creencia de una globalización liberal armónica, sin historias ni intereses.

El curso transitado por la actual globalización, timoneado por la modernización capitalista financiera, ha cristalizado en simultáneo una ampliación de la brecha económica y un acceso desigual a las nuevas tecnologías, lo que generó un incremento de las asimetrías sociales y un impacto diferencial de la crisis ambiental. Por ejemplo, los procesos de concentración de los mercados no han tenido su correlato en la integración social y cultural de los pueblos. La dinámica del crecimiento desigual y la lógica del ajuste económico permanente han hecho caso omiso de las consecuencias que ocasionaron el deterioro y la degradación del medioambiente. En definitiva, el mundo contemporáneo refleja una lógica del devenir económico –el llamado “progreso indefinido”– que presenta cortocircuitos en el plano social y ambiental.

En estas injusticias, las religiones institucionalizadas encuentran no sólo una fundamentación discursiva, sino también un

⁴ <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/12/aumenta-la-pobreza-en-america-latina-revela-comision-economica-para-america-latina-y-caribe/>>.

intersticio desde el cual relegitimar su lugar en el espacio social contemporáneo. Desde una aproximación holística, las religiones no escinden, sino que unifican los tres pilares que dan cuenta de un desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental y le agregan la dimensión espiritual y de sentido último de la vida.

La propuesta de los ODS 2030 encuentra un campo fértil en esos grupos religiosos. Ante la hegemonía de un sistema económico, financiero, cultural y social que proyecta un horizonte utópico de salvación a través del mercado autorregulador, la iniciativa privada, el mérito individual y la prosperidad sin límites, las instituciones religiosas no renuncian a proclamar sobre las políticas públicas y la vida cotidiana sus propias éticas político-religiosas de salvación y liberación alternativas.

INSTITUCIÓN CATÓLICA Y DESLEGITIMACIÓN CAPITALISTA LIBERAL

En el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 2015, el papa Francisco definió a la globalización por su carácter excluyente y degradador de la naturaleza:

¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando el suelo, el agua, el aire y todos los seres de la creación están bajo permanente amenaza? Me pregunto si somos capaces de reconocer que esas realidades destructoras responden a un sistema que se ha hecho global. ¿Reconocemos que ese sistema ha impuesto la lógica de las ganancias a cualquier costo sin pensar en la exclusión social o la destrucción de la naturaleza? (Francisco, 2015a).

En su visita a Perú en enero de 2018 reforzaba esa línea argumentativa, cuando en el Arzobispado de Lima se preguntaba:

“¿Qué pasó en América Latina, que estaba buscando un camino hacia la Patria grande que nuestros héroes soñaban y, de golpe, en pocos años, está sufriendo bajo un capitalismo liberal deshumanizado?” (Uranga, 2018).⁵

La incursión de lo religioso en estos planos no es un elemento novedoso; por el contrario, en América Latina es constitutivo de la modernidad capitalista realmente existente: “la relación entre lo cultural, lo político, lo social y lo religioso ha estado y sigue vinculado por matrices comunes que permiten el paso de uno a otro sobre la base de mecanismos complejos de resignificación y redefiniciones recíprocas” (Mallimaci, 2005: 242).

En el caso del catolicismo, su reticencia a circunscribirse a las tareas religiosas de la sacristía y al ámbito de lo privado –espacio que la modernidad hegemónica, sea liberal o socialista, le asignó– se tradujo en un enfrentamiento intransigente con los valores e imaginarios del mundo capitalista y socialista contemporáneo. Ha persistido en su misión de instaurar un catolicismo integral –social y doctrinal– en toda la vida como fundamento de la sociedad actual. Esta instauración se renueva y se recompone constantemente según los desafíos y propuestas históricas.

La denuncia al capitalismo salvaje, al mercado desbocado y, últimamente, al capitalismo liberal deshumanizante durante el viaje del papa por Chile y Perú en 2018, no sólo posiciona al catolicismo como alternativa social y cultural, sino que trasunta la pretensión de institucionalizar otra ética global que regule las relaciones políticas, económicas y sociales, un modelo de desarrollo sostenible armónico y de largo aliento donde la vieja “amenaza comunista” ya no está presente. Si ayer la propuesta católica intransigente era antiliberal y anticomunista, hoy la acción y la denuncia se llevan a cabo fundamentalmente contra el capitalismo del mercado autorregulado y la globalización

⁵ Esta frase, formulada en tono coloquial y captada durante el encuentro de Bergoglio con los obispos peruanos, expresa de alguna manera la perspectiva política del actual líder de la Iglesia Católica y de qué manera ve la realidad de América Latina. Véase Uranga (2018).

financiera. La denuncia se desarrolla y propaga por todo el mundo al encontrar por doquier un vacío político partidario y de liderazgos, ya que son pocas o nulas las voces, partidos, estados y movimientos que cuestionan las causas y consecuencias de la actual concentración capitalista.

Las exhortaciones católicas antiliberales en cuestiones económicas y sociales (esto es, el rechazo a la primacía del mercado y su cultura como principio regulador de la sociedad, el rechazo a la primacía del capital sobre el trabajo, nominar al dinero como la “caca del diablo” y el reconocimiento de la función social de la propiedad) son de larga data.⁶

LA PROPUESTA CATÓLICA ANTILIBERAL DE “OTRA ECOLOGÍA SOCIAL E INTEGRAL” QUE PRIORICE EL MUNDO DE LOS POBRES

Lo innovador en la crítica del catolicismo al liberalismo actual gira en torno a la incorporación de la problemática ecológica y del medioambiente. La temática ambiental se considera también en la promoción de una sociedad fundada en las matrices cristianas y en su falta de protección, adjudicada a un sistema económico autorregulado por principios alejados de los estándares éticos y religiosos (Francisco, 2015b).

La historicidad de las narrativas y propuestas católicas dedicadas al desarrollo humano en particular, y al desarrollo sostenible de los pueblos en general, muestra que la cuestión ambiental, concebida de modo integral, es constitutiva de su orden axiológico y de su estrategia pastoral de presencia pública (Benedicto XVI, 2009; Francisco, 2015b; Juan Pablo II, 1979; Pablo VI, 1967). Lejos de pensarse como una problemática

⁶ En el Syllabus de 1864 se condenan numerosos errores a los cuales se debe combatir. El número 80 dice: “LXXX. El Romano Pontífice puede y debe reconciliarse y transigir con el progreso, con el liberalismo y con la moderna civilización”. Hay una continuidad antiliberal –hasta hoy, como veremos más adelante– en las encíclicas papales llamadas “sociales”.

coyuntural sobre la cual la institución religiosa explicita su postura, estamos frente a un componente perdurable de su acervo identitario y de presencia pública global.

De Pablo VI a Francisco, la preocupación por el desarrollo humano integral –y hoy por la ecología integral como núcleo vertebrador del desarrollo sostenible– asume un lugar de relevancia en las producciones vaticanas. En la encíclica *Populorum progressio*, Pablo VI se apoyaba en la Doctrina Social del catolicismo para explayarse en el desarrollo de los pueblos en contextos de pobreza y desigualdad social. Su apelación a la necesidad de un desarrollo integral del ser humano se complementaba con la denuncia de los desequilibrios a escala planetaria. El concepto de integralidad se materializó en Pablo VI cuando promovió una acción que enlazara las dimensiones económicas, sociales, culturales y espirituales. Al explicitar la visión cristiana sobre el desarrollo, manifestó que éste “no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”. Y citando al padre Louis-Joseph Lebret, transparentó su perspectiva holística: “Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano” (Pablo VI, 1967).

En la Exhortación Apostólica Postsinodal *Ecclesia in America* (1999), Juan Pablo II consideró al medioambiente como “don de Dios” y condenó una globalización regida por las meras leyes del mercado. En su alocución, integró claramente las dimensiones de lo que hoy denominamos desarrollo sostenible. La supremacía de la normatividad impersonal del mercado,

aplicada según las conveniencias de los poderosos, lleva a consecuencias negativas. Tales son, por ejemplo, la atribución de un valor absoluto a la economía, el desempleo, la disminución y el deterioro de ciertos servicios públicos, la destrucción del ambiente y de la naturaleza, el aumento de las diferencias entre ricos y pobres, y la competencia injusta que coloca a las naciones pobres en una situación de inferioridad cada vez más acentuada (Juan Pablo II, 1999).

En la encíclica *Caritas in veritate* (2009), Benedicto XVI retoma la línea conceptual enhebrada por Pablo VI. Recupera la noción de desarrollo humano integral, con una lectura en clave de las encrucijadas y los desafíos planteados en el siglo XXI. Por su formación académica, Benedicto XVI puso el acento en otro esquema de integración, como respuesta a la racionalidad científico-técnica dominante en la Ilustración. Propuso una racionalidad católica de confluencia entre la razón y la fe como cimiento del desarrollo humano. Desde esa premisa, volvió a discutir el papel del catolicismo en el mundo moderno. Asumió un papel público que no se agotaba en las actividades de asistencia o educación, sino que manifestaba toda su capacidad de servicio a la promoción del ser humano y la fraternidad universal cuando, decía, puede contar con un régimen de libertad. Dicha libertad se ve impedida en muchos casos por prohibiciones y persecuciones, o también limitada cuando se reduce la presencia pública de la Iglesia solamente a sus actividades caritativas (Benedicto XVI, 2009).

Debido a que el bienestar de la humanidad se considera a partir del desarrollo del ser humano en todas sus dimensiones, se reivindica el accionar de la institución católica en los más diversos planos de la vida social. En la defensa de esa cosmovisión integral, el papa alemán rebatió de nuevo los supuestos del libre mercado como vehículo del progreso de una comunidad. La asociación del desarrollo humano con la vocación, que Benedicto XVI recuperó de Pablo VI, supone una primacía del compromiso de los actores –por encima de las estructuras– para alcanzar un orden mundial sustentable. Benedicto, en un tono revisionista, no desatendió la responsabilidad del Estado como regulador de las relaciones sociales e impugnó, al igual que en el siglo XIX, al mercado como único instrumento de promoción del desarrollo humano.

Desde esta cosmovisión religiosa, la separación entre racionalidad económica y ética solidaria, propia de la modernidad dominante, ha desembocado en un proceso de desprecio de la vida humana pensada sólo como mano de obra barata, que se

proyecta en la explotación y el uso destructivo del medioambiente. El énfasis católico se coloca tanto en la denuncia de los modelos económicos dominantes como en el impacto moral de su aplicación y en las consecuencias sociales y ambientales derivadas de un sistema desprovisto de toda ética religiosa fraternal.

Al silogismo clásico del papado católico entre economía deshumanizada y degradación social (tensión hoy casi ignorada en los análisis de la dirigencia política mundial), se adicionó la crisis del cambio climático. Así fue presentado por el papa Francisco en su encíclica *Laudato si, sobre el cuidado de la casa común*, divulgada en 2015 y recibida favorablemente por sectores críticos desde el mundo social, cultural, político y religioso al actual capitalismo financiero.

Francisco emprendió allí un recorrido histórico en el que destacó otros documentos de sus antecesores, reforzando así la línea de memoria, compromiso social y linaje cimentada por la Santa Sede frente a estas problemáticas, que tiene en la encíclica *Rerum novarum* de León XIII (1891) un punto referencial como continuidad del Syllabus del papa Pío IX. Hace mención también de *Pacem in Terris* de Juan XXIII, de la Carta Apostólica *Octogesima Adveniens* de Pablo VI, de *Redemptor hominis* y *Centesimus annus* de Juan Pablo II en 1991 y de *Caritas in Veritate* de Benedicto XVI.

El papa argentino enmarcó la gravedad de la situación ecológica en la crisis ética, espiritual y cultural derivada del desarrollo industrial propio de la modernidad capitalista. Ésta refleja el predominio de un sistema económico basado en el consumo de bienes materiales, así como en el despliegue de una racionalidad científico-técnica al servicio de empresas y grupos que generan cada vez mayores ganancias y concentraciones económicas, lo que provoca inevitablemente pobrezas, un deterioro de la naturaleza y profundas asimetrías sociales. Citando la encíclica *Caritas in Veritate* de Benedicto XVI, recordó que, desprovisto de referenciales éticos, “el mercado, por sí mismo, no garantiza el desarrollo humano e integral y la inclusión social” (Francisco, 2015b). Al analizarse de este modo, la

conjunción entre economía y tecnología al servicio de los intereses de grupos económicos de poder, sin otro encuadre normativo regulador, se ha erigido en el factor explicativo del fuerte desequilibrio del ecosistema mundial.

La cuestión ambiental es un eje vertebrador contemporáneo de la histórica confrontación y enfrentamiento del ideario católico intransigente con el ideario liberal y burgués (Poulat, 1977). Para Francisco, no es la lógica del mercado ni la de los intereses económicos la que resolverá los problemas sociales y ambientales, habida cuenta de que la maximización de los beneficios motoriza su dinámica.

Como sus antecesores en el Vaticano, Francisco enlazó la preocupación por la ecología con la cuestión social y el mundo de los pobres desde una presencia católica integralista, es decir, en toda la vida. Luego de advertir que la degradación ambiental no está separada de la degradación humana y que el mayor impacto de los problemas ambientales (contaminación, ausencia/carencia de agua potable y redes cloacales, concentración de áreas insalubres) lo sufren las poblaciones empobrecidas, esbozó uno de los núcleos angulares de su pensamiento –que es crítico de otros ambientalismos–, cuando esgrimió que:

Hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en planteo social, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres (Francisco, 2015b).

De manera explícita, colocó a la pobreza y la exclusión como la otra cara de la fragilidad ambiental del planeta, y contrastó “un superdesarrollo derrochador y consumista con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora” (Francisco, 2015b). De allí surgió la proclama de una conversión ecológica global y su apelación a un desarrollo sostenible e integral. Sostenible, en términos de garantizar la inclusión de los sectores vulnerados. Integral, en clave de interpelación a todas las dimensiones

del ser humano, como lo viene haciendo el catolicismo romano desde principios del siglo xx. Esa tarea, según Francisco, tiene responsabilidades diversificadas, dado que los países más pobres ven reducidas sus posibilidades de revertir el impacto ambiental.

Si Pablo VI acuñó la idea de desarrollo humano integral, profundizada luego por Juan Pablo II con evangelización integral y Benedicto XVI con liberación integral, Francisco incorporó la noción de ecología integral. Desde una cosmología anclada en América Latina, el papa consideró las dimensiones humanas y sociales al referirse a las relaciones entre el ser humano y el ambiente donde se desarrolla. El individuo, la familia, la comunidad, la nación y el mundo se encuentran afectados por los marcos axiológicos que definen la relación naturaleza-ambiente-sociedad. La condena a los modelos socioeconómicos basados en la lógica de acumulación del capital es la contracara de la denuncia de los desequilibrios ecológicos que son, al mismo tiempo, desequilibrios sociales, económicos, habitacionales, culturales, religiosos y de la vida cotidiana. Francisco sentenció, en un lenguaje poco escuchado hoy desde los sectores de poder a nivel mundial: “Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la madre tierra” (Francisco, 2015a).

Esa mirada integral condujo al papa a sumar el sombrío diagnóstico acerca del cuidado del planeta a la crítica a los poderes económicos hegemónicos. Pero, en un tono esperanzador, convocó a subordinar la economía a una ética universal solidaria y protectora de lo que denominó la casa común de todos. Humanizar la economía, el desarrollo y la ecología implica una inmersión en una matriz ético-religiosa que oriente su derrotero. Como trasfondo, subyace una disputa con otras agencias de poder global que crean sentidos comunes por hegemonizar los principios rectores que regulan los comportamientos humanos; una contienda ahora planetaria que no resulta novedosa desde el advenimiento de las modernidades múltiples.

El catolicismo, en particular –aunque el análisis es pertinente para otras religiones, como ha quedado demostrado en los encuentros interreligiosos de Asís en Italia–,⁷ ha integrado históricamente en su línea discursiva lo económico con lo ético, lo social con lo espiritual, lo público con lo privado, lo local con lo global (Esquivel, 2013).

En definitiva, la evidencia de situaciones de conflicto entre el desarrollo económico, social y ambiental, así como la ausencia de una moral religiosa como lógica subyacente del devenir social, movilizan a instituciones y actores religiosos que se deslizan hacia el amplio espectro de las políticas públicas. La fragmentación y la desigualdad social, por un lado, y la desprotección del medioambiente y la creciente contaminación, por otro, muestran las fragilidades de los cimientos del desarrollo sostenible en nuestras sociedades. Las estrategias que despliegan diversas organizaciones religiosas sobre esas áreas reflejan las batallas que entablan para irradiar un ideario que sustente otra lógica reguladora de la vida en sociedad.

PRESENCIA TERRITORIAL DEL CATOLICISMO ARGENTINO EN SU LUCHA CONTRA LAS POBREZAS Y DESIGUALDADES Y POR EL MEDIOAMBIENTE

Las manifestaciones de una cierta sensibilidad del catolicismo argentino sobre el tema de la naturaleza en los años sesenta y setenta aparecieron con los grupos vinculados con las experien-

⁷ En 1986, Juan Pablo II convocó a una Jornada de Oración por la Paz en Asís. Más de 100 líderes de distintas religiones de todo el mundo acudieron a la cita, <https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/october/documents/hf_jp-ii_spe_19861027_prayer-peace-assisi-final.html>. Treinta años después, junto con diversos referentes religiosos, Francisco participó del Encuentro Interreligioso por la paz entre los pueblos, reeditando la histórica jornada de 1986, <http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/september/documents/papa-francesco_20160920_assisi-preghiera-pace.html>.

cias campesinas e indígenas, insertos en el noreste, noroeste y sur del país. Defender y proteger a los pueblos originarios, así como a las pequeñas propiedades o los espacios ocupados por campesinos pobres, se fundamentan en la concepción de que la tierra es de todos, Dios es dueño de la tierra y ama a los pobres. Allí aparecen el Movimiento Rural Católico y la Pastoral Aborigen como canalizadores de esos reclamos que, luego de un camino conflictivo, darían origen a las llamadas Ligas Agrarias (Moyano, 1992) y posteriormente a numerosas organizaciones campesinas.

Durante esos mismos años y desde espacios urbanos, esa sensibilidad se unió a la exigencia de trabajo digno y sin explotación, así como de apoyo a las organizaciones sindicales y territoriales del mundo obrero. El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo es la referencia central pero no única. Aquí es importante destacar el vínculo político y religioso de larga data entre el mundo obrero y popular (especialmente el organizado) y el movimiento católico liberacionista en Argentina.

Un ejemplo es el que se reproduce en el catolicismo neuquino, con la lucha impulsada por el obispo Jaime De Nevaes en defensa de la tierra de las comunidades mapuches (invadidas, expulsadas y amenazadas por las compañías petroleras y los emprendimientos de empresas y empresarios multinacionales) y por la preservación del medioambiente, de sus pobladores y la vida de los trabajadores, amenazados por la construcción de represas en la zona del Chocón-Cerro Colorado de la misma provincia.

Durante la dictadura, esta temática fue casi inexistente, salvo en las marchas al santuario de San Cayetano en la ciudad de Buenos Aires de líderes obreros y populares que exigían Pan, Paz y Trabajo –la misma consigna convocó a 800 000 obreros sindicalizados a la basílica de Luján a finales de 2018– y en las tomas de tierra fiscales –lideradas por sacerdotes y religiosas– para construir viviendas dignas y no contaminadas alrededor de las grandes ciudades (Forni, 1992). En la posdictadura, a partir de 1983, los temas ambientales fueron hegemonizados

por organismos no gubernamentales internacionales con presencia en el país, que hacían énfasis en el cuidado, la preservación y conservación del medioambiente como sinónimos del cuidado de plantas, bosques y animales. Ante la crisis institucional católica, fruto de su complicidad con la dictadura cívico-militar-religiosa, cristianos vinculados con los Seminarios de Formación Teológica, Curas en la Opción por los Pobres, grupos de religiosas y religiosos organizados en Comunidades Religiosas Insertas en el Medio Popular (CRIMPO) expresaron otra manera de ser católicos (Giménez, 2016). También hicieron suyas las diferentes sociabilidades del amplio mundo de la pluralidad, diversidad y complejidad de discriminados, estigmatizados, dominados y víctimas del terrorismo de Estado. Desde estos grupos se generó una nueva forma de comprender los desafíos ecológicos desde lo popular (Mallimaci, 1995).

En los últimos decenios, se han destacado las intervenciones de los obispos de la Patagonia Sur (Neuquén, Viedma, Alto Valle, Chubut y Santa Cruz) frente a cuestiones ambientales, gremiales y sociales; en Iguazú (Misiones), ante problemas políticos, así como en Gualeguaychú (Entre Ríos), ante las diferencias diplomáticas entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de pasta de celulosa en el margen del río Uruguay y la probable contaminación ambiental de la región. Otros casos son el movimiento de Curas Villeros en las villas de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, además del movimiento de Sacerdotes en Opción por los Pobres, que ha acompañado también los reclamos de villeros, organismos de derechos humanos, comunidades originarias y de poblaciones contra la instalación de minerías a cielo abierto y contra la contaminación de las tierras.

La frontera agrícola rentable se expandió en los años noventa del siglo pasado y llegó a producir 60 millones de toneladas de granos –se habló de la cosecha del siglo– mientras en años recientes, ya naturalizado ese crecimiento, se esperaban 130 millones para el ciclo 2018-2019. El nuevo producto exportable que comienza a expandirse en las tierras argentinas es la soja,

que trae nuevos actores a la dinámica agroexportadora. Para ello, es necesaria la incorporación de semillas transgénicas, que obliga a un uso cada vez mayor de herbicidas agrotóxicos, lo que produce contaminaciones y enfermedades no conocidas hasta el momento, que afectan a las poblaciones que trabajan o viven cerca de los campos irrigados. Grupos católicos –en especial órdenes religiosas femeninas insertas en lo popular–, junto con pueblos originarios, sectores campesinos pobres y de las periferias de las ciudades vinculados con la nueva explotación sojera, marcan su presencia al lado de las poblaciones afectadas y en las protestas en el espacio público con la consigna “Paren de fumigar y contaminar. Sí a la Vida”. Proponen, al mismo tiempo, otro modelo productivo, social y espiritual.

La instalación de fábricas de celulosa (pasteras) en el vecino Uruguay, frente a la ciudad costera de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos, movilizó en 2005 a nuevos sectores sociales en defensa del medioambiente y contra la contaminación de los ríos. Pobladores y autoridades del municipio, junto con grupos ambientalistas decidieron en asambleas populares bloquear el puente que une a esa ciudad con Uruguay, para expresar el rechazo a las pasteras. El obispo de Gualeguaychú, Jorge Lozano, acompañó el reclamo y buscó una conciliación a partir del diálogo, rezando con su par de la ciudad de Salto (Uruguay), donde está radicada la pastera. Por primera vez, un tema ambiental trascendió el ámbito de lo local para visibilizarse a nivel nacional e internacional. Más aún, el gobierno de Néstor Kirchner creó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que el gobierno de Mauricio Macri convirtió en 2016 en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a cargo del rabino Sergio Bergman.

Lo importante a destacar es que, en el territorio, en el espacio local, el mundo religioso organizado se convierte en uno de los actores centrales en la lucha contra la contaminación y en la exigencia de un desarrollo sostenible. A falta del Estado y de otro tipo de actores en el mundo popular que se opongan a esa destrucción de la vida, la religiosa, el sacerdote, el pastor,

la comunidad creyente se transforma, la mayoría de las veces, en la única comunidad de interpretación de esas necesidades vitales ignoradas e invisibilizadas por las representaciones sociales, políticas, mediáticas y sindicales dominantes. Cuando se suma la maestra, el intendente, alguna ONG, dirigentes sociales o sindicales y la radio comunitaria –muchas veces actores provenientes de dinámicas religiosas– esa demanda se amplifica y se encuentran soluciones.

Las protestas contra la instalación de empresas mineras a cielo abierto en las provincias de San Juan, La Rioja y Catamarca, junto con la protección del medioambiente en el sur argentino, adquieren una marcada visibilidad pública. En la actualidad, en Salta y Jujuy se han sumado grupos católicos contra la explotación indiscriminada del litio, que ha expulsado a miles de campesinos pobres de esas regiones. No se trata de experiencias aisladas. La Conferencia Argentina de Religiosas y Religiosos (su acrónimo es Confar y reúne a todas las órdenes y congregaciones del país) expresa año tras año esas denuncias, propuestas y modos de vida para órdenes religiosas (esto es, grupos de personas ascetas, místicas o católicas entregadas de tiempo completo en seguir sus convicciones que viven en comunidades elegidas y con afinidades construidas por el mismo grupo). En 2016, la Confar renovó su compromiso ante el grito de los pobres:

...que sus gritos se vuelvan nuestros gritos, que sus cantos sean nuestros cantos [...] los derechos de los pueblos originarios en todo el territorio continúan siendo no reconocidos y avasallados como hace más de 500 años. Se profundiza la degradación a la Casa Común: megaminería, deforestación salvaje, contaminación ambiental, cultivos transgénicos (AICA, 2016).

En la Patagonia argentina, la denuncia ya no es de tal o cual sacerdote, religiosa o grupo, sino del conjunto de los obispos de la región. Desde 2009 hasta el presente, en la reflexión de

Pascuas, los obispos del Sur acompañan la defensa de la ecología integral. En su mensaje de Pascuas de 2015 afirmaron:

Nuestra sociedad, y cada uno de nosotros, tenemos experiencia de manos violentas o cerradas, porque buscan acumular más y más [...], o mezquinas para dar al obrero su salario, o ausentes de cariño y delicadeza de una manera especial hacia su familia, o depredadoras de la naturaleza. Al mismo tiempo, con impotencia, vemos también que hay muchas otras manos clavadas a la cruz del abandono, de la soledad, de los sin tierra, sin agua, sin vivienda, sin salud, sin futuro, sin trabajo, sin vida digna. Atadas no sólo por la pobreza, sino por padecer hoy injusta exclusión o descarte (Mensaje Pascual de los Obispos de la Región Patagonia-Comahue “Miren mis manos y mis pies. ¡Soy Yo mismo!”, 2015).

ODS, SOCIEDAD CIVIL MOVILIZADA DESDE GRUPOS RELIGIOSOS Y ESTADO AUSENTE O REPRESOR

En un plano de cotidianeidad y sociabilidad de proximidad, diversas experiencias sociorreligiosas han plasmado, desde el mundo de los pobres, modelos organizativos y normativos que pretenden reconstruir una trama de sentido identitario y democratizador en el territorio, exigiendo mayor justicia, derechos y respetando el medioambiente; se plantean como alternativas de desarrollo sostenible, en oposición a las formuladas desde el paradigma del mercado autorregulador de las relaciones sociales estadocéntricas. Se trata de redes sociorreligiosas que permiten la circulación de recursos económicos, sociales, de autoestima y simbólicos; promueven proyectos solidarios destinados a regenerar comunitariamente lazos sociales a partir del compromiso sostenido por parte de los propios beneficiarios. Planes de construcción de viviendas, programas de

microemprendimientos productivos, cooperativas de empleo, distribución de planes de salud, radios comunitarias, espacios de recreación y sanación, así como vastas iniciativas solidarias, son algunas de las acciones impulsadas por organizaciones religiosas, con diferentes grados de inserción institucional en el campo social. Trabajan generalmente con poblaciones vulnerables y la interpelación a estos sectores se ancla en proyectos que apuntan a una mejora en la calidad y el sentido de vida, cimentada en la edificación de un solidario y fuerte lazo comunitario.

El dilema de muchas de estas experiencias se centra en la sustentabilidad de los proyectos, en términos de garantizar su permanencia e incidencia en el mediano plazo y en sus vínculos con otras organizaciones y con el Estado. Por lo pronto, se plantean como espacios de generación de empleo, contención social y desarrollo comunitario, así como de expansión de un modelo de sociedad divergente del formato impersonal y explotador propio de las relaciones sociales dentro del mercado capitalista. En contextos de fuerte desintegración social y desempleo creciente, se busca recrear las relaciones sociales con base en el trabajo comunitario y, desde allí, que las comunidades generen sus propios marcos de sociabilidad. La apuesta es construir un capital social solidario y un nuevo horizonte de sentido en ese mundo popular, en oposición al que subyace a la modernidad capitalista e, incluso, a las premisas liberales que inducen a la individuación y mérito del sujeto, llevadas adelante por modelos culturales y Estados tanto neoconservadores como neoliberales en el siglo XXI que producen o reproducen dicha modernidad. El Estado, tanto nacional como provincial, está ausente y lejano en el acompañamiento de estas poblaciones. Más aún, en la mayoría de los casos mencionados es el Estado (nacional, provincial y municipal) el responsable de las acciones denunciadas y enfrentadas. En situaciones de este tipo, las posibilidades de articular propuestas de ODS generales se tornan difíciles y a veces imposibles; hoy se constituye en un tema central de reflexión en América Latina y el Caribe. Fortalecer, articular y diversificar la sociedad civil es el camino más conve-

niente y eficaz. La incidencia en Estados neoliberales o conservadores es casi nula por el momento.

El desarrollo sostenible no se vive de la misma manera en las diferentes clases sociales. La individuación que producen los modelos hegemónicos de desarrollo no es la misma en un lugar que en otro. En sectores acomodados, puede engendrar mayor autonomía y libertad y se pueden consumir otros productos naturales; en sectores populares empobrecidos, reina una mayor incertidumbre y fragmentación, mientras el consumo natural es inexistente y prohibitivo por sus costos. La finalidad de la acción por parte de estas redes cristianas gira en torno a la integración social de estos amplios sectores, vulnerables y excluidos en el marco de una cultura de la solidaridad. Ante un Estado ausente, que promueve injusticias especialmente hacia los sectores populares y trabajadores, no creíble, y más preocupado por pagar la deuda externa que por poner en marcha los ODS, estos grupos son uno de los pocos –articulados con otros actores sociales, científicos, políticos, culturales y productivos– que pueden contener y organizar desde (y con) esos mundos.

En síntesis, en los últimos 25 años se advierte, ante las emergentes problemáticas del desarrollo sostenible, la presencia de un complejo mundo católico que interviene en la organización y promoción de grupos comunitarios con capacidad de incidir en políticas públicas. Estos grupos también inciden en la construcción de un universo contenedor de diversas redes vinculadas con la protección integral del medioambiente, a la defensa de los pueblos originarios y a la mejora en las condiciones de hábitat y de vida en esas regiones. Se produce lo que algunos autores han llamado ética económica surgida de una religión. Esta expresión no alude a las teorías éticas que provienen de los compendios y tratados teológicos, ya que éstos, más allá de su importancia y del conocimiento interno que producen, no impactan en el conjunto de los creyentes de una religión. Al decir de Weber:

La expresión ética económica alude a los estímulos prácticos para la acción fundamentados en las implicancias psicológicas y pragmáticas de las religiones [...] Ninguna ética económica ha tenido jamás determinantes exclusivamente religiosos [...] pero no por ello es menos cierto que la determinación religiosa del modo de vida se cuenta como uno –nótese bien, sólo uno– de los determinantes de la ética económica (Weber, 1998, : 234).

Más allá del mayor o menor grado de inserción dentro de la estructura institucional, la dinámica de estas organizaciones –que articulan lo social con lo político y lo religioso– permite que el catolicismo disemine su presencia en la sociedad y conserve un espacio en el plano de la producción de nuevos sentidos contrarios al mercado autorregulado, que circulan en la vida colectiva de amplios y heterogéneos sectores sociales.

Tiene así presencia institucional, presencia social, presencia en el plano político y en el mundo de los empresarios y de los trabajadores. En esa diversidad de ámbitos, se proyecta la prédica y el accionar de un catolicismo que se presenta como integral y que busca reproducir su fuerza espiritual y cultural, para dejar su impronta tanto en las estructuras y los modelos como en los individuos y el conjunto de relaciones que entablan. Esa presencia, por otro lado, es naturalizada y legitimada por diferentes actores políticos, económicos, sociales e incluso de otras religiones.

CONCLUSIONES

Hemos analizado cómo las propuestas de implementar los ODS en Argentina encuentran actualmente más espacio en la sociedad civil que en el Estado. Diversas organizaciones y redes promueven acciones sostenidas en la temática medioambiental, sanitaria, habitacional, alimentaria, productiva y laboral,

con el propósito de construir otro modelo de desarrollo. Como contrapartida, el objetivo de poner fin a la pobreza no sólo no se está cumpliendo, sino que los pobres y la pobreza siguen creciendo en Argentina. Según el informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina de finales de 2018, la pobreza en hogares alcanzó a 33%, el guarismo más alto del último decenio.⁸ A su vez, el objetivo de promover la agricultura sostenible pierde relevancia ante un modelo agroexportador fundamentalmente sojero que destruye la agricultura sostenible, en especial la de los pequeños agricultores y campesinos. Por su parte, el objetivo de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” es inalcanzable con el actual modelo económico que prioriza lo financiero, cuyas consecuencias son el crecimiento de la desocupación, el cierre de comercios y fábricas, así como el trabajo precario e inseguro. Del mismo modo, el objetivo de reducir la desigualdad en el país es una promesa irrealizable en el mediano plazo con políticas que priorizan el ajuste continuo para los sectores populares.⁹

La puesta en práctica y discusión de los ODS en Argentina, en especial de los relacionados con la pobreza y la lucha contra las injusticias y desigualdades, pasa por otros actores, fuera del Estado y muchas veces contra las políticas del Estado.

En este contexto deben comprenderse e interpretarse las acciones de grupos sociorreligiosos en Argentina y en el resto

⁸ Para más información, véase <<http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>, Infobae, 13/12/2018, <https://www.infobae.com/politica/2018/12/13/la-pobreza-crecio-al-336-en-la-argentina-y-es-la-mas-alta-de-la-decada-segun-un-informe-de-la-uca/>>.

⁹ Véase <<http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/Agenda2030/informe-pais-ods-2018.html>>, informe oficial sobre el cumplimiento de los ODS que es un intento de sistematización de lo realizado durante los años 2016 y 2017. Sin embargo, a menos de un año de su publicación los datos e indicadores económicos, sociales, educativos, científicos, laborales y culturales se han desactualizado de manera notable, debido a la profunda crisis económica y social por la que atraviesa Argentina.

de América Latina. Tanto para los portadores de una perspectiva funcionalista –que asignan a la religión y sus sustitutos funcionales un papel de legitimación o deslegitimación moral de un orden social establecido– como para aquellos que asumen un encuadramiento sustantivista –que se centra en los componentes intrínsecos de memoria, profecía y fraternidad universal–, la historicidad del vínculo entre el factor religioso y los sucesivos modelos de desarrollo no ha sido lo suficientemente profundizada desde el campo del conocimiento a partir de reconocer múltiples modernidades capitalistas (Eisenstadt, 2001) a nivel planetario. Como hemos visto, las instituciones religiosas en general, y las instituciones católicas en particular, despliegan discursos, imaginarios y prácticas para construir y recomponer modernidades religiosas tanto en la sociedad civil como en el Estado. Ellas son capaces de diseñar modelos y propuestas de sustentabilidad como modelos de otro tipo de desarrollo en sintonía con sus marcos conceptuales (recordemos que son tanto sociales, políticos, culturales como religiosos), que pueden (o no) enfrentarse a la lógica de la ganancia y del mercado sin regulaciones. A través de pronunciamientos públicos, en el contexto de celebraciones y acontecimientos de memoria y de patrimonialización de la nación o por intermedio de acciones concretas ejecutadas por sus propias organizaciones, en alianza con o enfrentado al Estado o entidades no gubernamentales, los grupos religiosos se posicionan en un terreno que, a partir de sus concepciones, doctrinas, prácticas y enseñanzas, consideran inherente al bienestar de la humanidad y a su afirmación de la utopía cristiana que todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos.

Tales grupos, cuando incursionan en los planos de la denuncia, crítica y deslegitimación del capitalismo liberal deshumanizante (en especial la defensa de los migrantes, de los detenidos en cárceles, de los sin trabajo y de los considerados “descartables”) al ampliar y construir nuevos derechos “desde la casa común”, encuentran espacios locales, nacionales y globales para legitimarse socialmente y dialogar, vincular y unificar a diversos

actores sociales que buscan otro modelo de desarrollo y otra globalización democrática no capitalista y antiliberal.

Las grandes visiones religiosas y espirituales (cristianas, judías, islámicas, hinduistas, budistas, etc.) movilizan a gran parte de la población mundial, sea institucionalmente o creando espacios para que los creyentes también lo hagan por su propia cuenta, y son tomadas en cuenta en las decisiones diarias de millones de individuos y familias. Los valores culturales y espirituales –estudiados en nuestro caso para el mundo católico en Argentina, pero con similitudes en la región– son un componente central del capital simbólico y social de una sociedad y, según los desafíos históricos concretos, pueden promover o impedir desarrollos sostenibles y democráticos.

Alcanzar los ODS, en especial los de lucha contra la pobreza, la desigualdad y por trabajo digno para todas/os, así como la defensa de la casa común, es hoy parte constitutiva del actual catolicismo argentino. Merced a su presencia territorial y la ocupación del espacio público social y político, el catolicismo es más escuchado y seguido por sus críticas y propuestas sociales que por sus normativas en el nivel moral, cultural y de vida cotidiana. Los cuestionamientos a la implementación de programas neoliberales con sus emergentes mercados desbocados, amalgamados con la persistente proclama de proyectar los valores religiosos en el mundo económico para fraternizar el conjunto de relaciones sociales, se enmarcan en una línea discursiva relacionada con una presencia católica de larga data, presencia que se reforma y actualiza según contextos y situaciones y que reproduce la matriz de integrar lo religioso con lo económico, lo social, lo sexual y lo cultural.

La “casa común católica” presenta un Dios para todas/os, que ama a las personas (varón y mujer) y a la naturaleza, contra las cuales no se puede ejercer violencia, y propone la distribución universal de los bienes materiales y simbólicos para que no haya ningún pobre en el planeta. También, y al mismo tiempo, busca presentarse como fundamento de una ética y se erige desde el Estado del Vaticano como un dispositivo de

reaseguro mediante el que el mundo católico propone encarrilar el bienestar de la humanidad en todas las áreas y esferas del mundo de la vida. Subyace también a tales propuestas –lo que puede ser causal de futuros conflictos con las necesarias autonomías– la búsqueda de restablecer la integralidad del mensaje religioso en el Estado y en el seno de sociedades secularizadas que no se han desentendido de sus necesidades espirituales.

Es una matriz católica institucional con varios catolicismos en su seno, que al mismo tiempo que lucha por los ods, “la casa común”, la ecología integral y los derechos de las personas migrantes y los de las “no personas”, rechaza el constructivismo de género, la ideología y la diversidad sexual. Por un lado, se despliegan estrategias para continuar estructuralmente imponiendo modelos patriarcales de abuso de poder, un concepto de autoridad vertical, varonil, célibe y que pregona una sexualidad de la culpa, rechazando el gozo y el placer del cuerpo, en especial de las mujeres y, por otro, a veces los mismos, y a veces con otros catolicismos, deslegitiman al capitalismo deshumanizante, fortalecen a los movimientos sociales y denuncian a una economía y globalización liberal que mata.

REFERENCIAS

- Agencia Informativa Católica Argentina (AICA), 2016, “La Confar renovó su compromiso ante el ‘grito’ de los pobres”, 18 de octubre, <<http://www.aica.org/25622-la-confar-renovo-su-compromiso-ante-el-grito-de-los.html>>.
- Azcuy, Virginia, Carlos Galli y Marcelo González (eds.), 2006, *Escritos teológico-pastorales de Lucio Gera. Del Preconcilio a la Conferencia de Puebla (1956-1981)*, Buenos Aires, Agape-UCA.
- Benedicto XVI, 2009, “Encíclica Caritas in veritate”, <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html>.
- Berger, Peter L., 1967, *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, Buenos Aires, Amorrortu.

- , 2016, “Nuevas reflexiones en torno de la religión y la modernidad”, *Revista Sociedad y Religión*, vol. 26, núm. 45, pp. 143-154.
- Casanova, José, 1994, *Public Religions in the Modern World*, Chicago, University of Chicago Press.
- Conferencia Episcopal Argentina, 2015, “Mensaje Pascual de los Obispos de la Región Patagonia-Comahue”, 6 de abril, <<http://www.celam.org/mensaje-pascual-2015-de-los-obispos-de-la-region-patagonia-comahue-1334.html>>.
- Durkheim, Emile, 1993, *Las formas elementales de la vida religiosa*, Madrid, Alianza.
- Eisenstadt, Shmuel N., 2001, “Modernidades múltiples”, *Sociología, Problemas e Prácticas*, núm. 35, 139-163.
- Esquivel, Juan C., 2009, “Cultura política y poder eclesiástico: encrucijadas para la construcción del Estado laico en Argentina”, *Archives des sciences sociales des religions*, núm. 46, pp. 41-59.
- , 2013, “Catolicismo y modernidad en Argentina: ¿de la confrontación a la conciliación?”, *Revista Estudos de Religião*, vol. 27, núm. 2, pp. 193-213.
- , 2016, “Religious and Politics in Argentina. Religious Influence on Parliamentary Decisions on Sexual and Reproductive Rights”, *Latin American Perspectives*, vol. 43, núm. 3, pp. 133-143.
- Forni, Floreal, 1992, “Derechos humanos y trabajo de base: la reproducción de una línea en el catolicismo argentino”, en CEHILA, *500 años de cristianismo en Argentina*, Buenos Aires, CEHILA/Centro Nueva Tierra, pp. 513-524.
- Francisco, 2015a, “Discurso en el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia”, <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco_20150709_bolivia-movimenti-popolari.html>.
- , 2015b, “Encíclica Laudato Si”, <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_Enciclica-laudato-si.html>.
- Gaucher, Marcel, 1985, *Le Désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard.
- Giddens, Anthony, 1998, *La transformación de la intimidad*, Madrid, Cátedra.
- Giménez Beliveau, Verónica, 2016, *Católicos militantes. Sujeto, comunidad e institución en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.

- Habermas, Jürgen, 2006, *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós.
- , 2008, “A post-secular society - what does that mean?”, en *Philosophy and Religion*, Reset Doc, <www.resetdoc.org>, versión en español: “¿Qué es lo que significa una sociedad ‘post-secular’?” (trad. de R. E. Rocha), material en *Historia Social Argentina*, cátedra de Fortunato Mallimaci en la Carrera de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Hervieu-Leger, Danièle, 1996, “Catolicismo: el desafío de la memoria”, *Revista Sociedad y Religión*, vol. 4, núm. 15, pp. 9-28.
- Juan XXIII, 1963, “Encíclica Pacem in terris”, <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xiii_enc_11041963_pacem.html>.
- Juan Pablo II, 1979, “Encíclica Redemptor hominis”, <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html>.
- , 1991, “Encíclica Centesimus annus”, <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>.
- , 1999, “Exhortación Apostólica Ecclesia in America”, <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_22011999_ecclesiain-america.html>.
- , 2000, “Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz en la tierra a los hombres que Dios ama”, <https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_08121999_xxxiii-world-day-for-peace.html>.
- León XIII, 1891, “Encíclica Rerum novarum”, <http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>.
- Luckmann, Thomas, 1973, *La religión invisible: el problema de la religión en la sociedad moderna*, Salamanca, Sígueme.
- Mallimaci, Fortunato, 1995, “Les courants au sein du catholicisme argentin: continuités et ruptures”, *Archives de sciences sociales des religions*, núm. 91, pp. 113-136.
- , 2015, *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- y Juan C. Esquivel, 2011, “Catolicismo, política y sociedad en el Bicentenario de la Argentina”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, núms. 13-14, pp. 127-146.

- Moyano, Mercedes, 1992, "Organización popular y conciencia cristiana", en CEHILA *500 años de cristianismo en Argentina*, Buenos Aires, CEHILA/Nueva Tierra, pp. 152-183.
- Pablo VI, 1967, "Encíclica Populorum progressio", <http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html>.
- , 1971, "Carta Apostólica Octogesima adveniensi", <http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniensi.html>.
- Pace, Enzo, 1997, "Globalização: um conceito polivalente", en A. Oro y C. Steil, *Globalização e Religião*, Petrópolis, Vozes, pp. 62-91.
- Poulat, Emile, 1977, *Église contre bourgeoisie. Introduction au devenir du catholicisme actuel*, París, Casterman.
- Stark, Rodney y William Bainbridge, 1986, *The future of religion: Secularization, Revival and Cult Formation*, Berkeley, University of California.
- Uranga, Washington, 2018, "Temas y debates del viaje de Francisco", en *Página 12*, 23 de enero, <<https://www.pagina12.com.ar/90902-temas-y-debates-del-viaje-de-francisco>>.
- Weber, Max, 1998, *Ensayos sobre sociología de la religión*, Tomo 1, Madrid, Taurus.
- , 1998, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Taurus.

17. POBREZA Y CIUDADES SUSTENTABLES EN LOS ODS: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2004-2016)

ANA PAULA DI GIOVAMBATTISTA Y DELFINA ROSSI

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods)¹ que, aunque no son estrictamente vinculantes para los Estados que los suscribieron, se espera que guíen los planes de acción gubernamental para combatir las problemáticas globales neurálgicas, en términos económicos, sociales y ambientales.

El primero de los ods alude al, quizá, mayor desafío que enfrentan los gobiernos: la erradicación de la pobreza. Una cuestión de especial relevancia se refiere a entender la pobreza como fenómeno multidimensional (meta 1.2) que incluye, pero excede, la carencia de recursos monetarios. De manera que las condiciones de acceso a los servicios de salud, educación y vivienda constituyen manifestaciones específicas de la pobreza, que son retomadas en los objetivos subsiguientes.

Respecto al acceso a la vivienda digna, el objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” pone de relieve que la expansión urbana, consecuencia de la creciente urbanización de la población mundial, presiona sobre el territorio, lo que implica

¹ A saber: 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 las desigualdades; 11] Ciudades y comunidades sostenibles; 12] Producción y consumo responsables; 13] Acción por el clima; 14] Vida submarina; 15] Vida de ecosistemas terrestres; 16] Paz, justicia e instituciones sólidas, y 17. Alianzas para lograr los objetivos.

que la capacidad de las administraciones para garantizar el acceso a los servicios básicos de infraestructura y tenencia de vivienda adecuada está deteriorada.

La creciente centralidad, que se asigna a la noción de sustentabilidad, proceso en el que se encuadra la aprobación de la Agenda 2030, conlleva la necesidad de abordar las problemáticas presentes desde una perspectiva de largo plazo, en la que la interrelación entre crecimiento económico, inclusión social y protección del medioambiente constituye un aspecto clave. En este contexto, una instancia inaugural ineludible para toda estrategia que tienda al cumplimiento de los ODS se vincula con la disponibilidad de información e indicadores que potencien los abordajes sostenibles.

En atención a ello, el presente trabajo tiene por objeto analizar la situación habitacional en Argentina en el periodo 2004-2016, con un énfasis en la realidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), al entender la precariedad en el hábitat como una expresión del déficit habitacional en términos cualitativos y, a la vez, al déficit habitacional como un dispositivo clave para el estudio de la pobreza multidimensional (Arancibia, 2013).

A partir de dicho análisis, se busca reflexionar en particular acerca de la factibilidad de cumplir los compromisos asumidos por el Estado argentino en torno a la reducción de la pobreza y la promoción de ciudades inclusivas, seguras y sostenibles, en línea con lo propuesto por las autoridades gubernamentales en el Informe País-Argentina 2018 de Objetivos de Desarrollo Sostenible.²

Las reflexiones aludidas se realizarán a partir de la aplicación de métodos cuantitativos que aportan información en cuanto al nivel y las aristas del déficit habitacional en su dimensión cualitativa –la precariedad–, así como el vínculo entre desigualdad de ingresos y en el acceso a viviendas no precarias. Por un lado, mediante el método de análisis factorial, se elabora el

² Véase <<http://www.onu.org.ar/stuff/ods-Informe-pais.pdf>>.

índice compuesto de vivienda precaria (ICVP), que permite sintetizar información referida a múltiples variables cualitativas –*i.e.*, grado de hacinamiento, características del suelo y el techo, proximidad a zonas inundables o a basurales–. Por otro, a partir de la técnica de modelos probabilísticos, se estima la probabilidad de vivir en una situación de precariedad habitacional en la CABA.

Con el fin de contribuir a la identificación y estudio de las dimensiones que configuran escenarios de exclusión y pobreza estructural, se propone el siguiente esquema. En el segundo apartado se presenta el concepto de precariedad urbana como indicador de vulnerabilidad, en el marco de la distinción entre los enfoques “directo” e “indirecto” de pobreza. En el tercer apartado se exhiben las fuentes de información y metodologías de investigación utilizadas para el análisis de las condiciones habitacionales a partir de la construcción de un índice compuesto de vivienda precaria (ICVP), para el periodo 2004-2016, así como un modelo probabilístico multinomial ordenado, como estrategia preliminar de determinación de probabilidades diferenciales de habitar viviendas precarias. Se despliegan estrategias mediante las cuales se busca echar luz sobre los siguientes interrogantes: ¿son las condiciones de vivienda homogéneas dentro de la Ciudad de Buenos Aires, o bien se encuentran incididas por factores sociourbanos y espaciales? Además, ¿puede establecerse una relación directa entre condiciones de vivienda y nivel de ingreso de los hogares? Luego, en el cuarto apartado, se exponen los resultados obtenidos. En el último apartado se muestran las conclusiones y reflexiones finales.

EL CONCEPTO DE PRECARIEDAD HABITACIONAL EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DE POBREZA

Un criterio para la categorización de metodologías de medición de pobreza se vincula con el carácter de la medición, que

distingue entre los enfoques “directo” e “indirecto” (Boltvinik, 1999; Conconi y Ham, 2007; Feldman y Ramos, 2016).

El método directo se basa en la definición de la pobreza en términos de necesidades, siendo el más extendido el de necesidades básicas insatisfechas³ (NBI) (Altimir, 1979; Coudouel, Hentschel y Wodon, 2002; Di Giovambattista y Rossi, 2016), en el cual no resulta relevante si los hogares detentan determinado nivel de ingresos monetarios que permita satisfacer sus necesidades básicas, sino que se evalúa si efectivamente éstas pueden o no ser cubiertas (Feres y Mancero, 2001). En tanto, las estrategias de abordaje indirectas refieren a la medición unidimensional de la pobreza por ingresos en términos absolutos y relativos a partir del método de línea de pobreza (MLP), que define a un hogar como pobre si su nivel de ingresos es inferior al nivel umbral o línea de pobreza mínima (Feldman y Ramos, 2016), y que está ligado con el análisis relativo a la insuficiencia de recursos: lo determinante para la situación de los hogares es la disponibilidad de recursos que permitan alcanzar cierto estándar de vida en función de las pautas sociales.

En línea con la definición de pobreza de los ODS, que explicita la necesidad de incorporar dimensiones diversas al análisis tradicional basado en variables monetarias, las metodologías multidimensionales potencian la incorporación de información vinculada con condiciones educacionales, laborales, y de acceso a servicios básicos de salud y vivienda (Aguirre, 2010; Atkinson y Bourguignon, 1982; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Sen, 1981, 1996; Wagle, 2002). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de los cuales los ODS resultan legatarios, ya ponían de manifiesto que “los principales desafíos respecto a la superación de la pobreza y la precariedad urbana [...] refieran a las condiciones mínimas de la habitabilidad o necesidades del hábitat” (Jordán y Martínez, 2009: 10).

Al medirse a partir de dimensiones indirectas, la pobreza

³ En Argentina, el método de estimación de pobreza por NBI fue aplicado por primera vez en 1984 a partir de la información del Censo Nacional de 1980 (Mario, 2003).

urbana es habitualmente subestimada, debido a que “mientras la pobreza por ingresos está condicionada por los vaivenes coyunturales de la economía, la satisfacción de las carencias básicas suele caracterizarse por un progreso lento pero constante” (Jordán y Martínez, 2009: 21). Por lo cual, desde una perspectiva de sustentabilidad, se vuelve imperativo estudiar y proponer medidas e indicadores que contribuyan al análisis de las distintas manifestaciones de la pobreza en términos estructurales.

El concepto de precariedad urbana alude a la existencia de una desproporción entre la demanda y la disponibilidad efectiva de servicios básicos de la ciudad (Jordán y Martínez, 2009). Es decir, refiere no sólo al análisis en términos cuantitativos de la relación entre cantidad total de hogares y viviendas, que mide la insuficiencia del stock disponible de unidades habitacionales, sino que incorpora dimensiones cualitativas, como dotación de servicios, condiciones de materialidad (*i.e.*, calidad de materiales, pisos y cubiertas), así como condiciones sanitarias y de localización (*i.e.*, grado de hacinamiento, proximidad a zonas inundables, basurales, etc.).

Así, las personas pueden vivir en condiciones de pobreza por residir en unidades habitacionales con hacinamiento (*i.e.*, se considera hacinamiento severo a un ratio de personas por ambiente mayor a tres), o bien porque no cuentan con acceso a servicios de agua y saneamiento, o electricidad (Satterthwaite, 2001). Por lo tanto, es conveniente analizar la pobreza urbana en tanto indicador de vulnerabilidad y exclusión social a partir de la noción de vivienda y hábitat precario (Cecchini, Rodríguez y Simioni, 2006).

La precariedad habitacional, en este sentido, alude al déficit cualitativo del hábitat, con foco en las condiciones de vivienda –*i.e.*, acceso a servicios básicos urbanos, tipología de vivienda, niveles de hacinamiento– y permite circunscribir el análisis multidimensional de la pobreza urbana a dimensiones ligadas con las condiciones habitacionales. En el mismo sentido, la Agenda 2030 define como meta asociada al objetivo de configuración de Ciudades y comunidades sostenibles el “asegurar

el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (Naciones Unidas, 2015).

Con base en lo anterior, a continuación se presenta la metodología implementada y los resultados obtenidos a partir del índice compuesto de vivienda precaria.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA

Las fuentes de información utilizadas son la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC)⁴ para el periodo 2004-2016 y la Encuesta Anual de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (EAH-DGEYC)⁵ para el año 2016.

Inicialmente se anualizaron las bases trimestrales de la EPH, adicionando al tercer trimestre de cada año las ondas correspondientes al cuarto trimestre de ese año, y del primero y segundo del año siguiente para 2004-2015 (desde el tercer trimestre de 2003 al cuarto de 2015) (Di Giovambattista y Rossi, 2016), así como la unión de las bases del segundo, tercero y cuarto trimestre para 2016.⁶ Asimismo, se eliminaron observaciones duplicadas y se combinaron con posterioridad las bases de hogares y personas.

Se creó una base para 2004-2016 de la EAH, periodo para el que se cuenta con información relativa a la comuna de residencia de cada unidad de registro, hecho de relevancia para estudiar

⁴ Véase el Diseño y Estructura de la Encuesta Permanente de Hogares en <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/EPH/EPH_registro_4_trim_2016.pdf>.

⁵ Refiérase, para consulta metodológica de la Encuesta Anual de Hogares, a <<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=87>>.

⁶ Para el primer trimestre de 2016 no se encuentra disponible la base de microdatos de la EPH del INDEC. Cabe señalar que las bases de microdatos de la EPH de 2016 cuentan con modificaciones en relación con las ondas de años previos, sin embargo, las preguntas relativas a condición de la vivienda se mantuvieron estables.

la precariedad de la vivienda y la desigualdad dentro de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, se realizó la unión entre EPH y EAH mediante un identificador, que surge de la división en mil cuartiles del logaritmo del ingreso *per capita* familiar (IPCF), lo que permite asignar a cada registro de la EAH un valor de ICVP construido a partir de la base de la EPH. La base resultante, que surge de la unión vía el identificador y contiene información de la EPH para el aglomerado CABA y de EAH entre 2012 y 2016, dispone de 10 181 observaciones.

Sobre dicha base de datos se efectúa el análisis de la situación habitacional en Argentina en general y en la Ciudad de Buenos Aires en particular, utilizando dos métodos de análisis cuantitativo.

Análisis factorial para el índice compuesto de vivienda precaria

El índice de compuesto de vivienda precaria (ICVP) se elaboró a partir del método de análisis factorial (AF), técnica multivariada de interdependencia (Hair, 2010; Warner, 2008). El análisis de componentes principales (ACP) es la variante más común del AF, y explica la variabilidad de los factores comunes a partir de un procedimiento lineal (Luque Martínez, 2000). Específicamente, el ACP busca explicar la varianza de la información a través de combinaciones lineales de los datos originales, considerando que buena parte de su variación puede explicarse mediante un número reducido de variables que no están correlacionadas –i.e. componentes principales o factores latentes– (Le Roux y Rouanet, 2004). En otras palabras:

El ACP permite detectar estructuras subyacentes a un conjunto de variables y condensar información provista por ellas. En este caso se utiliza con ambos fines: identificar diferentes dimensiones en las cuales se presenta la precariedad habitacional y resumir en pocas variables la información que proveen todas las relacionadas con la precariedad de la vivienda en la EPH (Di Giovambattista y Rossi, 2016).

El indicador compuesto de precariedad cualitativa aquí utilizado sintetiza la información contenida en nueve variables relevadas en la EPH-INDEC, que fueron recategorizadas para asumir los valores 0, 1 o 2, siendo 0 la situación que refleja el menor grado de precariedad (cuadro 1). Luego, se calculó la matriz de correlación policórica,⁷ que permite estimar la media de una variable continua y normal, asumida como latente en las categorías que se construyen. Este análisis supone una estimación basada en la máxima verosimilitud de variables latentes (Olsson, 1979).

Finalmente, se seleccionan las variables que explican una elevada proporción de la variabilidad de los datos originales (más de 90% en nuestro caso) y mediante la combinación de los componentes seleccionados se construye el índice compuesto de vivienda precaria (ICVP), que fue normalizado para adoptar valores entre 0 y 100, donde 100 indica no precariedad. El rango de valores relevante, en función de la distribución del ICVP, va de 70 a 90.⁸

CUADRO 1. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES CONSTITUTIVAS DEL ICVP⁹

VARIABLE	PREGUNTA-EPH	VALORES	FRECUENCIA	
1. Hacinamiento	Grado de hacinamiento: cantidad total de miembros del hogar (ix_tot) por ambiente (iv2)	0 = número de personas por ambiente es menor a dos.	0	88.66
		1 = número de personas por ambiente es dos o tres	1	7.04
		2 = número de personas por ambiente es mayor a tres	2	4.31
2. Piso	Tipo de piso	0 = mosaico/baldosa/madera/cerámica/alfombra	0	82.61
		1 = cemento/ladrillo fijo/ladrillo suelto/tierra/ otro	1	17.39

⁷ Cuando las variables son categóricas, se recomienda no utilizar la tradicional de Pearson, por potenciales correlaciones espurias (Kolenikov y Angeles, 2004; Olsson, 2011).

⁸ Para una explicación más detallada, véase Di Giovambattista y Rossi (2016).

⁹ Cuanto mayor es el valor que asume la variable, mayor indicio de precariedad habitacional.

VARIABLE	PREGUNTA-EPH	VALORES	FRECUENCIA	
3. Cubierta	Tipo de cubierta	0=membrana/cubierta	0	63.82
		asfáltica/baldosa/losa sin cubierta/pizarra/teja o depto. en propiedad horizontal	1	34.97
		1= chapa de metal sin cubierta/chapa de fibrocemento/plástico 2= chapa de cartón/ caña/ tabla/paja con barro/paja sola	2	1.21
4. Cielor	¿Tiene techo con cielorraso o revestimiento exterior?	0=NO	0	84.2
		1=SÍ	1	15.8
5. Agua	¿Tiene agua dentro de la vivienda?	0=SÍ	0	94.32
		1=NO	1	5.68
6. Desagüe	Tipo de desagüe	0= Red pública (cloaca)	0	72.23
		1= Sólo cámara séptica y pozo ciego	1	18.96
		2= Sólo a pozo ciego o hoyo/excavación en la tierra	2	8.81
7. Basural	¿Está próxima a un basural?	0=NO	0	91.78
		1=SÍ	1	8.22
8. Inundable	¿Está ubicada en zona inundable?	0=NO	0	91.52
		1=SÍ	1	8.48
9. Propiedad	¿Cuál es el régimen de propiedad?	0= propietario de la vivienda y el terreno/propietario de la vivienda/inquilino o arrendatario	0	88.65
		1=ocupante	1	11.35

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC, ONDAS 2004-2016.

Modelos de probabilidad

A partir de la información que provee el ICVP se buscó, mediante un modelo probit multinomial ordenado, estimar las probabilidades de residir en una vivienda precaria en función de características individuales en la CABA.

Estos modelos se estiman por máxima verosimilitud y presentan una distribución normal estándar acumulada como forma funcional subyacente de la distribución (Hanh y Soyer, 2005). Asimismo, cuentan con variable dependiente ordenada, que asume más de dos valores.

La interpretación del sentido de los coeficientes es similar a la de los correspondientes a mínimos cuadrados ordinarios, pero el análisis de las magnitudes debe hacerse al tener en cuenta las formas funcionales. Por ello, se observan las probabilidades en los márgenes (Long, 1997). Esta forma de estimar valores probabilísticos permite, en nuestro caso, saber cuál es la probabilidad de una/un jefe de hogar de ingresos medios y nivel educativo no universitario (configuración base aquí propuesta) de vivir en una situación de precariedad habitacional.

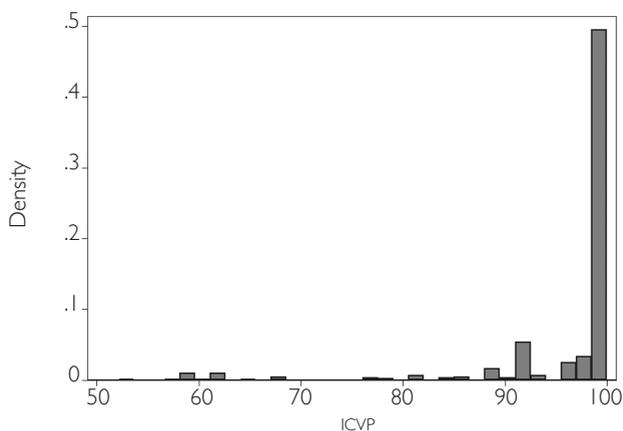
Para la especificación estimada, la variable dependiente se construyó a partir del ICVP, en función de distintos umbrales que definen categorías de precariedad habitacional cualitativa compuesta. De manera que el ICVP pasa de variable continua a discreta ordenada. El cuadro 2 sintetiza la nueva variable Precariedad, cuyos valores dependen de la densidad del ICVP, que como muestra la gráfica 1 tiene una simétrica con cola a la derecha (sesgada a la derecha), se propone capturar mejor las diferencias con cortes representativos de ésta. Así, como el ICVP toma valor 100 cuando la vivienda no es precaria y 70 que sí lo es, se proponen dos cortes más para capturar la distribución del ICVP, siguiendo la distribución de éste.

Asimismo, se recategorizaron nueve variables independientes sobre las características socioeconómicas de la/del jefe de hogar y la comuna de la CABA que se incorporan a la estimación como regresores, tal y como describe en el cuadro 3.

El modelo propuesto es: $\Pr(\text{Precariedad}_i = a_i | X_i) = \Phi(X_i \beta)$

Donde X_i es una matriz de variables explicativas; i es indicador de cada jefa/e de hogar. \Pr es la probabilidad de que la variable dependiente adquiera los valores a_i condicionada a las características dadas. Por último, Φ es distribución normal estándar.

GRÁFICA 1. HISTOGRAMA DE DENSIDAD DEL ICVP



FUENTE: Elaboración propia con base en EPH-INDEC.

CUADRO 2. DESCRIPCIÓN DE VARIABLE DEPENDIENTE: PRECARIEDAD

a_i	INTERPRETACIÓN	VALOR DE ICVP
Precariedad= 0	Refiere a una vivienda no precaria	ICVP = 100
Precariedad= 1	Presenta algún elemento precario	$90 \geq \text{ICVP} > 100$
Precariedad= 2	Presenta un nivel de precariedad medio	$70 \geq \text{ICVP} > 90$
Precariedad= 3	Refiere a una vivienda precaria	ICVP < 70

FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

CUADRO 3. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES INDEPENDIENTES

VARIABLE	TIPO	VALORES
ocupado	dummy	0.1
desocupado	dummy	0.1
nivel_educ_alto (estudios terciarios o universitarios)	dummy	0.1
nivel_educ_medio (hasta nivelsecundario)	dummy	0.1
joven (menor a 30)	dummy	0.1
log_ipcf	continua	n
comuna	categorica	1 a 15
quintil	categorica	1 a 5

FUENTE: Elaboración propia con base en EPH-INDEC y EAH-DGEYC.

RESULTADOS

Una primera aproximación a las condiciones habitacionales en Argentina, en el marco de la definición de pobreza propuesta por los ODS, en la que el acceso a la vivienda y hábitat digno representa una dimensión de particular relevancia, se realizó a partir de la información de los dos últimos censos nacionales de población, hogares y vivienda del INDEC (cuadro 4).

CUADRO 4. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, HOGARES Y POBLACIÓN CENSADA, Y DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO, SIMPLE Y COMPUESTO (2001-2010), TOTAL PAÍS

	2001	2010	VARIACIÓN (%)
Viviendas	9712661	11317507	17
Hogares	10075814	12171675	21
Población	35927409	39672520	10
Ratio hogares por vivienda	1.04	1.08	4
Déficit habitacional simple	363153	854168	135
Déficit habitacional cuantitativo compuesto	967669	1345016	39

FUENTE: elaboración propia con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2001 y 2010)-INDEC.

En el periodo que se considera, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad de ingresos dieron como resultado una mejora en la medición de pobreza por método indirecto. Sin embargo, tales avances no resultaron acompañados por adelantos de magnitudes similares respecto a las condiciones de acceso a la vivienda. En efecto, el mayor poder adquisitivo de las familias fue simultáneo a un proceso de valorización del suelo de mayor intensidad, lo que configuró una caída relativa en el poder de los ingresos en términos de capacidad de adquisición de viviendas (Arrieta, 2002; Baer, 2012; CELS, 2013; Clichevsky, 2006; López y Barberena, 2014; Pallini, 2007; Reese, 2012).

Asimismo, dicha configuración se complementa con la información que resulta de la comparación intercensal. Entre 2001

y 2010 se verifica a nivel total país un incremento en el ratio de hogares por vivienda, lo que da cuenta de un incremento más que proporcional en el número de hogares (definidos como personas o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten gastos de alimentación) en relación con las viviendas (recintos de alojamiento estructuralmente separados e independientes).

Por su parte, el déficit habitacional simple (DHS, en viviendas) –diferencia entre la cantidad total de viviendas habitadas y la cantidad total de hogares– crece en el periodo, esto expresa que la cantidad de viviendas en que la oferta debiera haberse expandido pasó de representar 1 a 2.2% en términos de la población total.

Para profundizar lo anterior, se consideró la definición de vivienda irrecuperable (INDEC, 2010) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación que agrupa a la totalidad de viviendas categorizadas en la variable censal Tipo de vivienda en: *a*] Rancho, vivienda con salida directa al exterior construida para que habiten personas, generalmente tiene paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja; *b*] Casilla, vivienda con salida directa al exterior, construida originalmente para que habiten personas, habitualmente construida con materiales de baja calidad o de desecho; *c*] Vivienda móvil, estructura utilizada como vivienda, construida para ser transportada (carpa) o que constituye una unidad móvil (barco, casa rodante, etc.); *d*] Situación de calle, espacio en la vía pública (calle, estación del ferrocarril, estación del subterráneo, portal de edificio, plaza, etc.) utilizado por las personas como lugar de habitación; *e*] Pieza en hotel familiar o pensión, edificación para contener varias piezas que tienen salida a espacios de uso común, y *f*] Local no construido para habitación, vivienda que no sido construida para que habiten personas, pero en la que hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo.

De esta manera, puede calcularse el déficit habitacional cuantitativo compuesto (DHCC, en viviendas), que adiciona al DHS la cantidad de viviendas irrecuperables. Tal ejercicio arro-

jó que en 2001 el DHCC fue de 967000, y en 2010 de 1345 millones (crecimiento de 39%).

Estos primeros hallazgos ponen de manifiesto las limitaciones de los procesos económicos, incluso cuando se caracterizan por disminuir las desigualdades de ingresos, para combatir las dimensiones de exclusión de carácter estructural, como es el acceso a la vivienda, aspecto que adquiere especial relevancia en la Agenda 2030, en la que se ha manifestado el compromiso de los Estados en la reducción de la pobreza no monetaria.

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción donde residen más de 3 millones de personas, y cuyo territorio se encuentra delimitado en 15 comunas, para 2010, 67136 hogares no poseían vivienda propia. Sin embargo, el déficit habitacional no se distribuye de manera homogénea dentro de la ciudad.

Para 2010, las comunas 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano), 7 (Flores y Parque Chacabuco), 4 (Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya) y 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución) explicaban 46% del DHS de la CABA. Esto indica que el problema se concentra en el territorio vulnerable de las villas y asentamientos de emergencia: con excepción de la Villa 31 y 31 bis (Comuna 1) y de asentamientos en la Comuna 15, los territorios de mayor precariedad habitacional se encuentran al sur de la Ciudad de Buenos Aires. Así, a la desigualdad de ingresos entre la zona norte y sur de la CABA puede adicionarse la diferenciación en términos de calidad habitacional, donde se encuentra evidencia preliminar de una asociación directa entre desigualdad de ingresos y desigualdad en condiciones de hábitat.

El DHS promedio de la CABA asciende a 2.36% de la población, encerrando las heterogeneidades territoriales previamente marcadas (gráfica 2). Este resultado refuerza la necesidad de disponer de indicadores que permitan el abordaje de la problemática habitacional, donde el territorio local es el ámbito desde el cual debe combatirse la pobreza urbana.

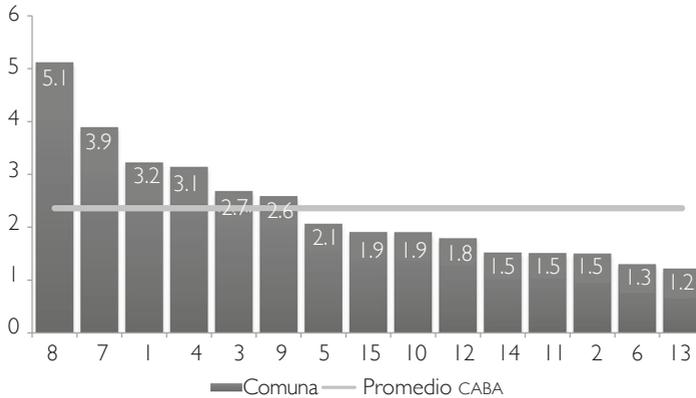
CUADRO 5. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, HOGARES, POBLACIÓN CENSADA; DÉFICIT HABITACIONAL SIMPLE POR COMUNA, Y DHS POR COMUNA EN % DE DHS TOTAL, CABA (2010)

COMUNA	VIVIENDAS	HOGARES	POBLACIÓN	DHS	% SOBRE EL DHS
Comuna 1	78 360	84 468	189 339	-6 108	9.10
Comuna 2	70 869	73 156	152 256	-2 287	3.41
Comuna 3	75 605	80 489	181 871	-4 884	7.27
Comuna 4	69 680	76 455	215 629	-6 775	10.09
Comuna 5	73 226	76 846	175 338	-3 620	5.39
Comuna 6	72 942	75 189	172 815	-2 247	3.35
Comuna 7	73 034	81 483	216 955	-8 449	12.58
Comuna 8	48 631	58 204	186 877	-9 573	14.26
Comuna 9	52 355	56 495	159 892	-4 140	6.17
Comuna 10	58 332	61 453	163 685	-3 121	4.65
Comuna 11	68 652	71 460	185 832	-2 808	4.18
Comuna 12	74 995	78 547	198 157	-3 552	5.29
Comuna 13	97 732	100 506	227 864	-2 774	4.13
Comuna 14	99 552	102 918	221 250	-3 366	5.01
Comuna 15	69 033	72 465	179 775	-3 432	5.11
CABA	1 082 998	1 150 134	2 827 535	-67 136	100.00

FUENTE: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010)-INDEC.

Una vez que se analizó la dinámica habitacional cuantitativa, se procedió al estudio de las dimensiones cualitativas de la precariedad. Para ello, se utilizó el ICVP, un indicador de elaboración propia que, ante la escasez de indicadores públicos acerca de la calidad de vivienda, busca contribuir al estudio e identificación de situaciones de exclusión social de carácter crónico.

GRÁFICA 2. DÉFICIT HABITACIONAL SIMPLE POR COMUNA,
EN % DE POBLACIÓN, CABA (2010)



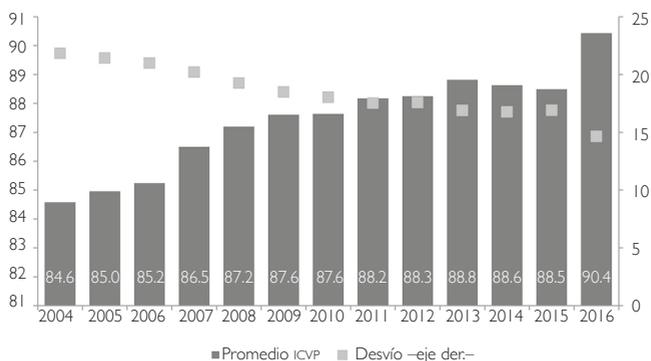
FUENTE: Censo 2010 del INDEC.

La gráfica 3 da cuenta de un periodo inicial de mejoras en las condiciones de vivienda en términos de precariedad entre 2004 y 2009 –años en que se verifica un estancamiento en el ICVP–, una segunda etapa entre 2010 y 2013, de avances menos significativos y, posteriormente, una nueva suspensión hasta 2015. Aquí cabe mencionar que el año 2016 se corresponde con la introducción de cambios en la metodología de la EPH: no existen microdatos para el primer trimestre, ya que cae el número de encuestas por trimestre; además, el peso de las observaciones de la CABA pasa de representar 4% a 5.3% del total. Esto sesga el ICVP agregado hacia arriba, dado que el ICVP de la CABA es superior al del promedio del país en todo el periodo.

En lo que se refiere al peso de las variables constitutivas del ICVP, se constata una importancia relativa que se mantiene en el lapso analizado. En promedio, las variables piso, agua, cielorraso y cubierta explican en conjunto 56.1% del ICVP, es decir, que la precariedad medida por el índice se centra en la tipología habitacional y las condiciones de materialidad (CEPAL, 2004).

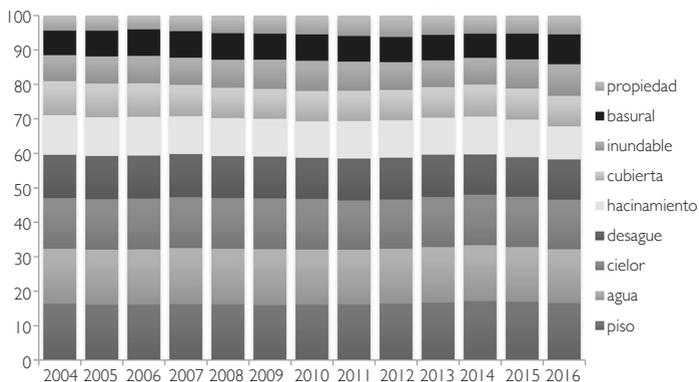


GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN DEL ICVP, PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR; TOTAL PAÍS (2004-2016)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE VARIABLES CONSTITUTIVAS EN EL ICVP, TOTAL PAÍS (2004-2016)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

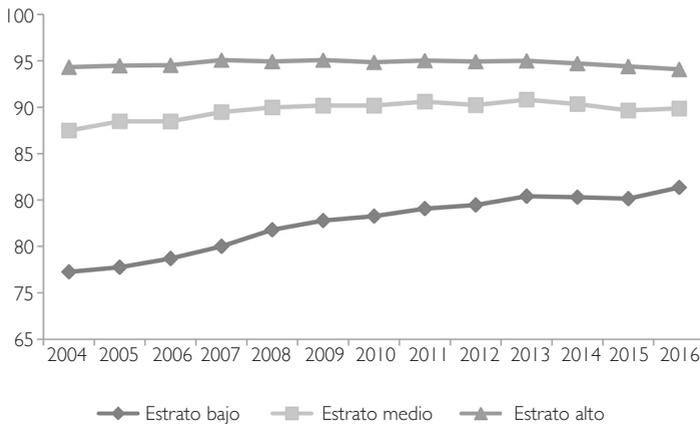
Un aspecto adicional concierne al análisis de la evolución de la precariedad cualitativa en función de los estratos socioeconómicos. En ese sentido, se verifica un fenómeno de convergencia: mejora constante del ICVP para los hogares que caen en 30% de menores ingresos, que pasan en promedio de un ICVP de 72.3 a 81.4; avance menos significativo para el estrato



medio y una relativa estabilidad –aunque en niveles elevados– en el ICVP correspondiente a 30% de mayores ingresos.

En la Ciudad de Buenos Aires el ICVP es de 90.88 en 2016, uno de los más elevados del país, pero con un desvío significativo (de 16.2). Esto lleva a indagar en las heterogeneidades territoriales, existentes dentro del aglomerado, qué familias son las que mayores niveles de precariedad habitacional padecen y dónde residen.

GRÁFICA 5. EVOLUCIÓN DEL ICVP, POR ESTRATO DE INGRESOS, TOTAL PAÍS (2004-2016)



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

Dentro de la CABA, el cuadro 6 pone de manifiesto que el indicador es capaz de reflejar la situación explicitada a partir de la información censal: las comunas 1, 4, 7 y 8 evidencian los menores valores de ICVP, lo que indica que detentan los mayores niveles de precariedad cualitativa. El valor más bajo de ICVP se encuentra en la Comuna 4 (Barracas, la Boca, Parque Patricios y Pompeya), que presenta una variación de cerca de 20 puntos, es decir, que hay familias que no viven en situación de precariedad y otras con un ICVP inferior a 70, en precariedad extrema. Nótese que dicha Comuna forma parte del sur de la Ciudad y contribuye al déficit habitacional cuantitativo en 10.1%.

CUADRO 6. ICVP PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR,
POR COMUNA. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2016)

COMUNA	ICVP	
	PROMEDIO	DESVÍO
1	89.04	16.23
2	93.38	10.62
3	90.79	14.45
4	86.42	18.73
5	90.47	15.03
6	94.46	8.99
7	90.57	15.02
8	89.42	15.79
9	89.60	14.32
10	91.25	12.78
11	91.11	13.3
12	90.92	13.28
13	94.79	9.29
14	94.58	9.40
15	92.54	11.83
CABA	90.89	14.27

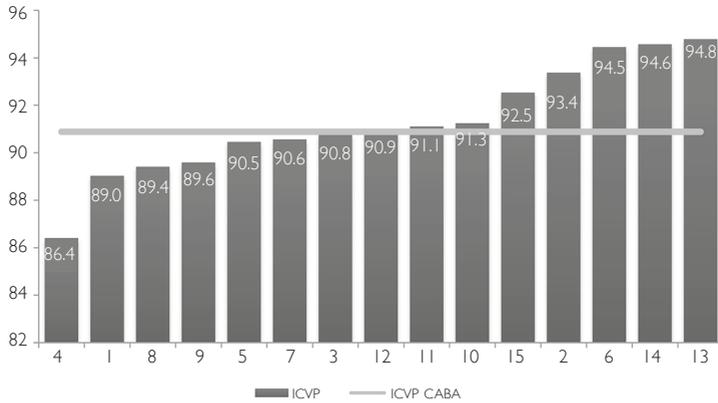
FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC y EAH-DGEYC.

Con relación al valor del ICVP agregado para la CABA, siete de las 15 comunas presentan guarismos inferiores, lo que revela condiciones habitacionales de mayor precariedad. Además, debe destacarse la existencia de una relación inversamente proporcional entre el valor medio de ICVP y su desvío, es decir, cuanto menor es el ICVP –i.e., precariedad cualitativa compuesta más intensa–, mayor es el desvío. La Comuna 14 (Palermo) es la que se asocia a mejores condiciones habitacionales, con un ICVP de 94.58.

En una nueva instancia de abordaje, y al considerar las heterogeneidades territoriales en términos de situación habitacional, tanto en lo que se refiere al déficit cuantitativo –simple y compuesto– como a las dimensiones cualitativas, captadas a partir del ICVP, se procedió –mediante la estimación de un modelo probabilístico probit ordenado– a medir la probabilidad marginal de vivir en condición de precariedad para el caso

de un hogar tipo. La configuración de este hogar tipo se realizó al asumir un jefe de hogar mayor de 30 años, varón (cabe marcar que no se encontraron diferencias por género del responsable del hogar), con nivel educativo medio, lo que implica que no posee estudios terciarios o universitarios, y ocupado.

GRÁFICA 6. ICVP PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR, AGREGADO Y POR COMUNAS. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2016)

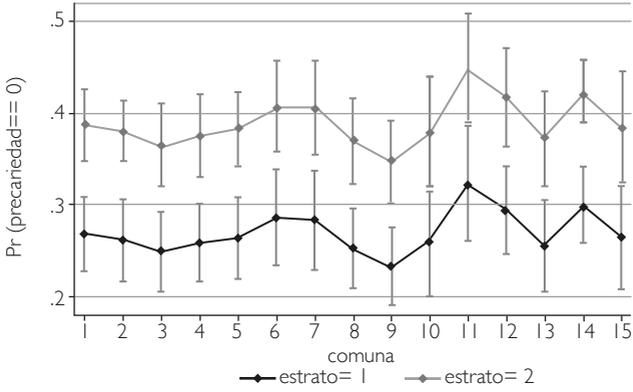


FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC y EAH-DGEYC.

Las gráficas 7 y 8 exponen las probabilidades que tiene ese hogar de ser o no precario en función de la distribución geográfica y el estrato de ingresos. Tal como se explicitará en el apartado metodológico, la probabilidad de habitar en viviendas precarias se adoptó al tomar en consideración distintos rangos de valores para el índice compuesto de vivienda precaria, al tiempo que se definieron dos estratos de ingresos con base en la distribución decílica del ingreso *per capita* familiar: el estrato 1 agrupa a 50% poblacional de menores ingresos y el estrato 2 a 50% de ingresos más elevados.

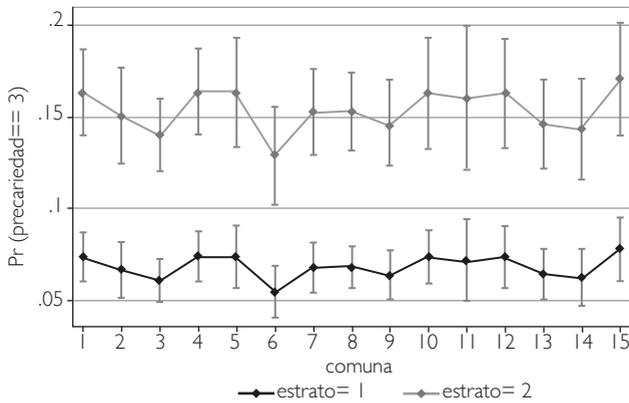
POBREZA Y CIUDADES SUSTENTABLES EN LOS ODS

GRÁFICA 7. PROBABILIDAD MARGINAL DE UN HOGAR CON JEFA/E MAYOR DE 30 AÑOS, NIVEL EDUCATIVO MEDIO Y OCUPADO, DE NO CAER EN PRECARIEDAD HABITACIONAL (ICVP=100). POR COMUNA Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC y EAH-DGEYC.

GRÁFICA 8. PROBABILIDAD MARGINAL DE UN HOGAR CON JEFA/E MAYOR DE 30 AÑOS, NIVEL EDUCATIVO MEDIO Y OCUPADO, DE CAER EN PRECARIEDAD HABITACIONAL SEVERA (IVCP<70). POR COMUNA Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO



FUENTE: elaboración propia con base en EPH-INDEC y EAH-DGEYC.

Al evaluarse la probabilidad de residir en viviendas sin signos de precariedad cualitativa *-i.e.*, $Pr(\text{Precariedad}=0)$ -, se verifica una brecha de 15 puntos porcentuales entre estratos. Es decir que para el estrato 2, el pertenecer al rango poblacional de ingresos elevados incrementa las probabilidades de habitar viviendas no precarias en relación con el estrato 1.

Adicionalmente se constata que las comunas localizadas en el sur de la CABA se asocian a menores probabilidades de no caer en la precariedad habitacional: 2, 3, 4, 8, 9, con excepción de la Comuna 13. En tanto, las comunas asociadas a mejores probabilidades de no precariedad habitacional se localizan al norte; 12, 14 y 12.

Para finalizar, al evaluarse las probabilidades de habitar unidades de precariedad cualitativa severa, también se hallaron resultados diversos en función de la zona de la ciudad.

De nueva cuenta se verifica una brecha entre 50% de mayores y menores ingresos poblacionales de cerca de 10 puntos porcentuales, tal que la probabilidad promedio para el estrato 1 de caer en precariedad habitacional severa ($ICVP < 70$) se ubica en torno a 15% y para el estrato 2 es de 7%. Sin embargo, cabe destacar que dentro del grupo de mayores ingresos la incidencia de la localización sobre la probabilidad de residir en viviendas de significativa precariedad en términos cualitativos resulta menor, lo que se verifica en la menor dispersión entre comunas de los valores asociados al estrato 2 en la gráfica 7.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Aunque se constataron tendencias positivas en los indicadores socioeconómicos y laborales de Argentina entre 2004 y 2016, la dimensión habitacional persiste como un desafío pendiente para la transformación estructural de las condiciones de vida de la población. De allí que las condiciones de hábitat y vivienda emerjan como puntos relevantes para entender la pobreza en términos multidimensionales, y sobre los que los

organismos internacionales han puesto recientemente especial atención.

En este sentido, y en línea con las recomendaciones de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, resulta fundamental abordar la problemática del acceso a la vivienda digna desde una perspectiva de largo plazo. En el marco de estudio de las distintas manifestaciones de la pobreza desde una óptica que centre su atención en la efectiva sustentabilidad del desarrollo de las ciudades y el acceso a los servicios de infraestructura y a la vivienda, un elemento condicionante está ligado a la escasa disponibilidad de información pública referida a la problemática habitacional.

Un adecuado examen de la dimensión habitacional conlleva a distinguir entre requerimientos de vivienda cuantitativos (viviendas a proveer, adicionar o reemplazar de acuerdo con el parque de viviendas adecuadas existente) y cualitativos (viviendas a mejorar, reparar, ampliar o recuperar en función de variados atributos a efectos de alcanzar un estándar de calidad óptimo o deseado).

Debido a ello, el objetivo de esta investigación es doble, al exponer la dinámica de la situación de la vivienda en Argentina en general y, en particular, el estado actual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta exposición, además, se efectuó a partir de un indicador compuesto de precariedad habitacional cualitativa, el que se propuso como herramienta para efectuar un estudio de diagnóstico, ineludible para la formulación de estrategias de intervención estatal.

En concreto, Argentina se ha comprometido con la meta 11.1, que busca “de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros, asequibles y mejorar los barrios marginales”.¹⁰ Dentro de este marco, el diseño de políticas públicas que el Estado argentino busque realizar junto a provincias y ciudades debe contar con

¹⁰ Véase el informe país sobre ODS Argentina en <<http://www.onu.org.ar/stuff/ods-Informe-pais.pdf>>.

instrumentos de medición y evaluación de impacto que superen la información censal. Este trabajo supone un aporte en esta dirección: constituir un indicador sintético que se pueda realizar con la misma información relevada por la EPH de manera trimestral, sin costo adicional, y con una periodicidad importante.

Respecto a la dimensión cuantitativa de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, en 2010 más de 67000 hogares no poseían vivienda propia, lo que representó un 8% del déficit habitacional simple del país. En tanto, del análisis efectuado a partir del ICVP creado, identificamos que el estancamiento en la evolución de las condiciones de vivienda responde a la multiplicidad de realidades que se evidencian en términos intraurbanos. Así, es posible delimitar una brecha territorial norte-sur para describir la realidad habitacional en la CABA, que se pone de manifiesto en términos cuantitativos, pero sobre la cual es factible indagar a partir del análisis de las dimensiones cualitativas, entre las que las condiciones de materialidad adquieren una especial notoriedad.

Es relevante notar, además, que las políticas públicas a favor de la propiedad de vivienda y vivienda nueva requieren de un abordaje que no sólo considere dimensiones cuantitativas para el análisis de acceso a la vivienda. Es decir, que las estrategias de intervención incorporen tanto acciones vinculadas con la recuperación y mejora del stock de vivienda, así como también aspectos de planificación urbana que favorezcan el acceso a servicios e infraestructura comunitaria sin avasallar el medioambiente en el que se inscriben. En particular, es necesario avanzar en el estudio de experiencias como la regularización en la situación dominial, la posibilidad de promover y facilitar la compra de vivienda social a cooperativas, o bien el posicionamiento del Estado como propietario de viviendas de alquiler social, que incluyan la dimensión de género.

En suma, encuadradas en la Agenda 2030 y en los ods allí definidos y consensuados, las estrategias de erradicación de la pobreza están ligadas a un inexcusable abordaje del fenómeno habitacional que atienda a su complejidad y que no se centre

únicamente en el estudio de la situación actual, sino que considere asimismo las necesidades de las generaciones futuras. Para ello, los debates en torno a la información disponible referida al hábitat y vivienda, así como los métodos de análisis de las dimensiones cualitativas, constituyen un paso inicial en el camino de la definición de estrategias sustentables.

REFERENCIAS

- Aguirre, Brigitte, 2010, "La multidimensionalidad de la pobreza. Una revisión de la literatura", *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 2, núm. 2, pp. 101-113.
- Altimir, Oscar, 1979, *Dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arancibia, Milena, 2013, *Las condiciones habitacionales de la juventud en el Conurbano Bonaerense: hogares, viviendas y construcción de autonomía*, Buenos Aires, Instituto Gino Germani, pp. 7-9.
- Atkinson, A. B., y F. Bourguignon, 1982, "The comparison of multidimensioned distributions of economic status", *The Review of Economic Studies*, vol. 49, núm. 2, pp.183-201.
- Baer, Luis, 2012, "Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana: tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad", *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 8, pp. 43-58.
- Boltvinik, Julio, 1999, "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología", *Socialis*, núm. 1, pp. 35-74.
- Bourguignon, François y Satya Chakravarty, S., 2003, "The measurement of multidimensional poverty", *The Journal of Economic Inequality*, vol. 1, núm. 1, pp. 25-49.
- Cecchini, Simone, Jorge Rodríguez y Daniela Simioni, 2006, *La medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Clichevsky, Nora, 2006, *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Conconi, Adriana y Andrés Ham González, 2007, "Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina", Documentos de Trabajo del CEDLAS núm. 57, La Plata, CEDLAS.

- Di Giovambattista, Ana P. y Delfina Rossi, 2016, "El déficit habitacional en Argentina: análisis a partir del índice compuesto de vivienda precaria (2003-2015)", en *II Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano*, Banco Central de Bolivia (BCB)/Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL), Cochabamba.
- Feldman, Ana N. y Mercedes Ramos, 2016, "Estrategia de abordaje multidimensional en la medición de la pobreza en Argentina", en *I Congreso de Economía Política para la Argentina*, Los Polvorines, Argentina.
- Feres, Juan C. y Xavier Mancero, 2001, *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gonzalez, Gerardo M., 2005, "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 85, pp. 115-129.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2010, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Glosario. Resultados Definitivos-Variables Seleccionadas, Serie B, 1*, Buenos Aires, INDEC.
- Jordán, Ricardo y Rodrigo Martínez, R., 2009, *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Long, J. Scott y Jeremy Freese, 2006, *Regression Models for Categorical Dependent Variable Using Stata*, Texas, Stata Corporation.
- López, Eduardo y Mariano Barberena, 2014, "Inaccesibilidad al hábitat en barrios de relegación", en *IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea"*, La Plata.
- Naciones Unidas, 2015, "Objetivos de Desarrollo Sostenible", <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>>.
- Olsson, Ulf, 1979, "Maximum likelihood estimation of the polychoric correlation coefficient", *Psychometrika*, vol. 44, pp. 443-460.
- Satterthwaite, David, 2001, "The scale and nature of urban poverty in low and middle income nations", Urban Poverty Conference Paper, Lusaka, 5-9 de febrero.
- Wagle, Udaya, 2002, "Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 171, pp. 18-33.

ACERCA DE L@S AUTOR@S

Carla Arévalo es Doctora en Demografía por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Es investigadora y Secretaria Técnica del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE, UNSA) y becaria pos-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
carla.arevalow@gmail.com

Luis Alberto Beccaria es Doctor en Economía (University of Cambridge, Inglaterra). Trabaja como Investigador Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Profesor Titular de Economía Laboral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (FCE-UBA).
labeccari@gmail.com

Juan Ignacio Bonfiglio es Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y Licenciado en Sociología (UBA). Actualmente es doctorando en Ciencias Sociales (FCS-UBA) e investigador del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA/UCA).
juan_bonfiglio@uca.edu.ar

Diego Born es Licenciado en Sociología (UBA) y Magister en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Especialista en pobreza y desigualdad en la infancia, indicadores sociales y educativos, se ha desempeñado como consultor en Equidad para la Infancia, UNICEF, BID y organismos de gobierno en Argentina. Docente en la UBA y FLACSO.
diegoab81@gmail.com

Alberto D. Cimadamore es Doctor en Relaciones Internacionales por la University of Southern California (USC), Los Angeles, Estados Unidos. Director del Programa de Estudios sobre Pobreza del Consejo Internacional de Ciencias (ISC) con sede en la Universidad de Bergen (UiB), Noruega e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).
alberto.cimadamore@uib.no

Facundo Barrera Insua es Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Licenciado en Economía (UNLP). Trabaja como Investigador Asistente con

sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IDIHCS-CONICET/UNLP) e Investigador del Programa de Estudios Socio Económicos Internacionales del Centro de Investigaciones Sociales (CIS-CONICET/IDES). Es Profesor en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).
fbarrera@fahce.unlp.edu.ar

Ana Paula Di Giovambattista es Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente investigadora en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).
anapauladigio@gmail.com

Eduardo Donza es sociólogo. Magister en “Generación y Análisis de Información Estadística” (UNTREF). Investigador del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina. Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Universidad Nacional de La Matanza.
eduardo_donza@uca.edu.ar

Mariana L. González es Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO) y Magister en Economía (FCE-UBA). Investigadora de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el IICSAL-FLACSO-CONICET y de CIFRA-CTA.
marianagonzale@gmail.com

Fernando Longhi es Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Tucumán) y Profesor y Licenciado en Geografía en la misma universidad. Es Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET/UNT) y Profesor adjunto en la Universidad Nacional de Santiago del Estero.
fernandolonghi@hotmail.com

Fortunato Mallimaci es Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales; Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesor Titular Plenario de la UBA.
fmallimaci@gmail.com

Mabel Manzanal es Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Investigadora Principal Contratada del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Profe-

sora Consulta de la Facultad de Filosofía y Letras (FFYL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Coordinadora Consulta del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía Romualdo Ardissonne (IIGeo, FFYL, UBA).
mabelmanzanal@gmail.com

Roxana Maurizio es Doctora en Economía. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Economía Política UBA-CONICET.
roxanadmaurizio@gmail.com

Alberto Minujin es matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales de la New School University (Nueva York) y de la UNTREF (Buenos Aires). Director Ejecutivo de la iniciativa global Equity for Children y de Equidad para la Infancia para América Latina. Fue Oficial Senior de la División de Política y Planeamiento de UNICEF en Nueva York.
minujina@newschool.edu

Giuseppe M. Messina es Economista (Università Bocconi de Milán) y doctor en Historia (área estudios latinoamericanos) de la Universidad Complutense de Madrid (Instituto Ortega y Gasset). Docente investigador e integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, y analista en el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Encuesta Permanente de Hogares).
giuseppemessina@derecho.uba.ar

Laura C. Pautassi es Doctora de la Universidad Nacional de Buenos Aires en el área de Derecho Social. Actualmente se desempeña como investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, A. Gioja, Facultad de Derecho, UBA. Profesora de grado y posgrado, directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas y Directora del Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho, UBA.
laura.pautassi@derecho.uba.ar

Jorge Paz es Doctor en Economía y Magister en Demografía Social. Es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor de la Universidad Nacional de Salta.

Trabaja en el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta.
pazjor@gmail.com

Soledad Pérez es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCA-CONICET) ubicado en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).
sperez@unrn.edu.ar

María Delfina Rossi es Magister en Asuntos Públicos por la LBJ School, University of Texas at Austin. Es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Doctoranda en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina y Profesora en la Universidad Nacional de Avellaneda.
mariadelfina.rossi@gmail.com

Gabriela Adriana Sala es Doctora en Demografía de CEDEPLAR-UFGM (Brasil) e Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).
gabriela_adriana67@yahoo.com.ar

Agustín Salvia es Doctor en Ciencia Social (COLMEX). Director del Observatorio de la Deuda Social en la Universidad Católica Argentina (UCA). Investigador Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor-investigador de Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires.
agustin_salvia@uca.edu.ar

Julieta Vera es Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina) y miembro del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (IIGG-UBA).
julieta_vera@uca.edu.ar

ÍNDICE

PREFACIO

por ALBERTO D. CIMADAMORE, JORGE PAZ,
LAURA PAUTASSI Y FORTUNATO MALLIMACI 7

AGRADECIMIENTOS 11

PARTE I: CIENCIA Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI

1. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA
Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI.
UNA INTRODUCCIÓN DESDE ARGENTINA
por ALBERTO D. CIMADAMORE, JORGE PAZ,
LAURA PAUTASSI Y FORTUNATO MALLIMACI 15
2. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA
Y DESARROLLO EN LA AGENDA 2030
por ALBERTO D. CIMADAMORE 52

PARTE II: DERECHOS Y MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

3. DESAFÍOS DE LOS DERECHOS HUMANOS,
OBLIGACIONES PARA LAS POLÍTICAS.
LAS RESPONSABILIDADES ESTATALES
PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
por LAURA PAUTASSI 77
4. LA POBREZA DE DESARROLLO
EN ARGENTINA DESDE
UN ENFOQUE DE DERECHOS
por AGUSTÍN SALVIA, JUAN BONFIGLIO Y JULIETA VERA 101

5. POBREZA Y DESNUTRICIÓN INFANTIL
EN ARGENTINA: UNA PERSPECTIVA
TERRITORIAL FRENTE A LOS ODS
por FERNANDO LONGHI 127
6. LA BRECHA ENTRE EL DERECHO
Y EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO
DE CARA A LA AGENDA 2030
por SOLEDAD A. PÉREZ 158

PARTE III: DESIGUALDAD E INEQUIDAD

7. DESARROLLO Y DESIGUALDAD.
UNA PERSPECTIVA DESDE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL
Y TERRITORIAL EN ARGENTINA, 1960-2016
por MABEL MANZANAL Y FERNANDO GONZÁLEZ 185
8. DESIGUALDAD EN LAS CONDICIONES
HABITACIONALES Y BRECHA INTRAURBANA
EN EL BIENESTAR INFANTIL EN AMÉRICA LATINA
por ALBERTO MINUJÍN Y DIEGO BORN 209

PARTE IV: EMPLEO DE BUENA CALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

9. CUANDO EL TRABAJO NO ALCANZA.
EL TRABAJO, LA CALIDAD DEL TRABAJO
Y SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL
Y LA ESTRUCTURA DE LAS PRIVACIONES
AL BIENESTAR EN ARGENTINA
por JORGE PAZ 235
10. HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL
EN ARGENTINA: REFLEXIONES ACERCA
DE UN CONJUNTO DE PROPUESTAS
DE POLÍTICAS
por LUIS BECCARIA Y ROXANA MAURIZIO 259
11. EL DESARROLLO COMO VÍA
PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
por MARIANA L. GONZÁLEZ 280

ÍNDICE	477
12. INSERCIÓN LABORAL, CICLO ECONÓMICO Y POBREZA EN LOS HOGARES ARGENTINOS (2003-2014): ALGUNOS APUNTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS 1 Y 8 <i>por</i> GIUSEPPE MANUEL MESSINA	305
13. LA DESIGUALDAD SALARIAL EN AGENDA: UNA EXPLICACIÓN A TRAVÉS DE LA DINÁMICA DEL CAPITAL Y LA ACCIÓN DE LOS TRABAJADORES <i>por</i> FACUNDO BARRERA INSUA	333
14. DÉFICIT DE TRABAJO DECENTE EN EL COMERCIO EN LOCALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES <i>por</i> GABRIELA ADRIANA SALA	356
PARTE V: CONSUMO, PRODUCCIÓN Y SOSTENIBILIDAD	
15. PATRONES DE CONSUMO NO SOSTENIBLES EN ARGENTINA <i>por</i> CARLA ARÉVALO	391
16. CATOLICISMOS, DESIGUALDADES Y SUSTENTABILIDAD EN ARGENTINA <i>por</i> FORTUNATO MALLIMACI Y JUAN CRUZ ESQUIVEL	415
17. POBREZA Y CIUDADES SUSTENTABLES EN LOS ODS: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2004-2016) <i>por</i> ANA PAULA DI GIOVAMBATTISTA Y DELFINA ROSSI	445
ACERCA DE L@S AUTOR@S	471





