

GABRIEL KESSLER

CONTROVERSIAS
SOBRE LA DESIGUALDAD

Argentina, 2003-2013



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, 2014

Kessler, Gabriel

Controversias sobre la desigualdad : Argentina, 2003-2013. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2014.

380 p. ; 17x11 cm. - (Popular. Breves)

ISBN 978-987-719-016-8

1. Sociología. 2. Economía. I. Título

CDD 301

Diseño de tapa: Juan Balaguer

D.R. © 2014, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; C1414BOE Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Carr. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-987-719-016-8

Comentarios y sugerencias: editorial@fce.com.ar

IMPRESO EN ARGENTINA – PRINTED IN ARGENTINA
Hecho el depósito que marca la ley 11723

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	11
<i>Introducción</i>	13
I. <i>La desigualdad y sus interrogantes</i>	27
Una mirada multidimensional	27
Dimensiones y comparaciones	33
Indicadores presentes y pasados	40
Hitos comparativos e intensidades	43
¿Qué es lo opuesto a la desigualdad?	47
Las causas de la desigualdad	51
Las consecuencias de la desigualdad	53
En resumen	55
II. <i>Distribución del ingreso y el trabajo</i>	59
El coeficiente de Gini disminuye:	
¿la igualdad crece?	60
Políticas laborales y coberturas sociales	70
Controversias sobre la distribución	
funcional	75
Miradas críticas I: la heterogeneidad	
estructural	80
Miradas críticas II: inflación e impuestos	
a las ganancias	92

Miradas críticas III: los desacuerdos sobre la pobreza	97
Desigualdad e impuestos	100
Desigualdades de género	106
En resumidas cuentas	109
III. <i>Tendencias contrapuestas en educación, salud y vivienda</i>	115
Igualdad y desigualdad en educación	118
Salud	144
Vivienda y hábitat	172
A modo de resumen	195
IV. <i>Territorios, infraestructura y cuestión rural</i>	201
Núcleos de exclusión y relegación	204
Desarrollo humano y brechas de desarrollo	206
Concentración geográfica y desigualdades provinciales	212
Dinámicas económicas provinciales	215
Infraestructura y desigualdad	220
Las brechas de infraestructura	223
Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires	229
Subsidios, inversión y desigualdad	233
Infraestructura, territorio y las políticas del período	239
Tendencias de igualdad y desigualdad	242
Cuestión rural y desigualdad	244
La propiedad de la tierra hoy	245

El modelo de agronegocios y su impacto	250
La agricultura en las zonas extrapampeanas	256
Mercado de trabajo rural	260
En síntesis	266
 V. <i>Inseguridad y delito urbano</i>	 271
La configuración del delito y del temor ...	273
Tipos de delito, datos y fuentes	275
Evolución del delito en Buenos Aires	277
El delito en las provincias	284
¿Quiénes son los más victimizados?	288
Homicidios y desigualdad	291
Los economistas y el incremento del delito	296
Las explicaciones sociológicas	301
¿Disminuye la desigualdad pero no el delito?	308
Las políticas de seguridad	316
La extensión del sentimiento de inseguridad	323
En resumen	328
 <i>Reflexiones finales</i>	 333
<i>Bibliografía</i>	355

AGRADECIMIENTOS

REALICÉ este libro como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Parte del trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) 2008-0769, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y del Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 0414 del CONICET. Agradezco a estas instituciones públicas por brindarme las condiciones para desarrollar mis tareas de investigación día a día desde hace años.

Una cantidad de colegas, amigas y amigos me brindaron generosamente materiales e informaciones, respondieron a mis dudas y/o leyeron partes del texto, y realizaron comentarios y críticas. Mi profundo agradecimiento a Alejandra Birgín, Inés Dussel, Agustín Salvia, Karina Bidaseca, Rosalía Cortés, Eleonor Faur, Federico Tobar, Héctor Palomino, Maristella Svampa, Eduardo Reese, Andrea Gutiérrez, Adriana Chazarreta, Valeria Hernández, Máximo Sozzo, Mercedes Di

Virgilio, Gabriela Catterberg, Gonzalo Assusa, Mariana Luzzi y Daniel Kozak. Un particular reconocimiento a Gabriela Benza, quien ha sido una lectora generosa y profunda de todo el manuscrito. Por supuesto, la responsabilidad por las opiniones y posiciones del texto y, eventualmente, por sus falencias es exclusivamente mía.

Un agradecimiento también a Mariano Plotkin por estimularme a escribir este libro.

INTRODUCCIÓN

EN 2013, al cumplirse los diez años de la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner, se suscitó un profundo debate en torno a un interrogante: ¿*década ganada*? El decenio transcurrido dio lugar a una suerte de balance sobre el que distintas voces se han pronunciado en formas diversas. Uno de los temas centrales es si la sociedad argentina se ha tornado menos desigual que en el pasado reciente y, si fuera así, en qué medida. La pregunta ha generado un creciente diferendo sobre los cambios luego de 2003. En rigor, no es una controversia tan reciente; podemos marcar 2007 o 2008 como un año que ha partido aguas. Hasta entonces había consenso sobre las mejoras respecto de 2002. Los datos eran casi incontables (y por supuesto, confiables): la recuperación del empleo, el descenso de la pobreza y la reactivación económica en general dejaban poco lugar a dudas. Desde entonces, comienza una bifurcación cada vez más pronunciada en la evaluación del presente. Mientras ciertos discursos postulan que vivimos una época de transformaciones radicales respecto de los años noventa, comparable con pocos momentos pa-

sados de Argentina en materia de disminución de la desigualdad, otras voces, por el contrario, han ido subrayando continuidades con la década anterior y, cuando más, rescatan contados cambios como realmente significativos. Ambas posiciones avalan sus afirmaciones con trabajos, datos e indicadores.

A medida que el debate en estos años se iba polarizando, más nos fuimos convenciendo de que era necesario atender a ambos planteos para componer una imagen que escapara de la postura dicotómica. No por una voluntad de ofrecer una tercera opción superadora de los opuestos, sino debido a la convicción de que había partes de razón en cada uno de ellos y de que era posible elucidar las claves de las posiciones encontradas. En particular, porque desde cada polo se ha apelado con frecuencia a dimensiones de análisis, datos, indicadores e hitos de comparación distintos. No se trata de una situación inédita: en una controversia política sobre el sentido de un período, es nodal la pugna por establecer la agenda de los temas y los parámetros a partir de los cuales evaluar la época.

¿Por qué elegir igualdad y desigualdad como punto de mira del período? En primer término, como se dijo, porque está en el espíritu de estos tiempos. La reducción de la desigualdad ha sido profusamente presentada tanto en la fundamentación de políticas como en las reivindicaciones de distintos grupos so-

ciales; al punto que igualdad y desigualdad han ido convirtiéndose en una lente de la que parte de la sociedad y también el propio gobierno se valen a la hora de juzgar este ciclo. Pero la metáfora de la lente no debe llamar a confusiones: no se trata de un punto de mira unívoco y diáfano, sino que la definición misma de qué tipo de igualdad y desigualdad, en qué esferas y respecto a cuándo también está sujeta a posiciones diversas. A decir verdad, el tema trasciende nuestras fronteras: la desigualdad persistente continúa siendo el gran enigma latinoamericano, una de las claves de bóveda para entender procesos políticos, sociales y culturales presentes y pasados. Así, por ejemplo, la transmisión intergeneracional de la desigualdad fue el tema del *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente a 2010 (PNUD, 2010a).

Sin embargo, si bien hemos escuchado en forma reiterada que nuestra región no es la más pobre sino la más desigual del planeta, los tiempos parecerían estar cambiando. Distintos trabajos señalan la reversión de la desigualdad y celebran la emergencia o el crecimiento de una clase media en países otrora caracterizados por una estructura social polarizada, describiendo la “democratización del consumo” por el nuevo acceso de franjas de sectores populares a bienes que antes les estaban vedados. Tanto es así

que, al parecer, esa desigualdad persistente estaría por fin conociendo una reversión. Optimismo que tiene sus críticos, ya sea los que no acuerdan con este juicio de disminución de las inequidades o los que son cautos sobre su sustentabilidad en el tiempo. Amén de ello, si en ciertos momentos de nuestra historia la desigualdad parecía haber sido aceptada y aun naturalizada, hoy eso ya no sucede: la desigualdad importa a las sociedades, y mucho. Según el Barómetro de las Américas de 2013, la mayor parte de las y los entrevistados argentinos considera que el Estado debe intervenir para reducir las diferencias entre ricos y pobres; y salvo en Estados Unidos, en el resto de América también es mayoritario el sostén a dicho juicio.

El abordaje de la cuestión social desde la desigualdad también ha ganado adeptos porque prometía superar las limitaciones de la noción de *pobreza*, central en los estudios de los años noventa. Que no se malentienda: nadie ha dudado de la importancia de este tema, dado su gran incremento, pero el descontento cundió porque se circunscribía a un grupo más que a los procesos que había producido tal aumento. La desconfianza se extendió porque los mismos organismos multilaterales promotores de ajustes y reformas, cuyas recomendaciones de políticas eran una de las causas del problema, fueron los que promovieron parte de tales estudios. Entre tanto, hubo con-

ceptos alternativos, como el de *exclusión social*, pero sin que se llegase a un consenso sobre su definición, y a la hora de intentar mensurar a los excluidos, a menudo resultaban ser los mismos pobres.

En contraposición, la *desigualdad*, en tanto noción relacional, permitió reinscribir a la pobreza dentro de la dinámica social y entenderla como un subproducto de las inequidades; puso en conexión la cuestión social con debates políticos y filosóficos de largo aliento, con los principios de justicia que debería regir una sociedad, con las formas de la ciudadanía, entre otras cuestiones. Una de sus cualidades, no menor, es que se podía traducir en indicadores cuantificables y, de ese modo, comparar entre países o establecer una relación con el pasado. La apelación a la desigualdad pareció entonces resolver estos y otros problemas que los conceptos anteriores presentaban. Tanto fue así que elucidar las causas, los engranajes y las consecuencias de la desigualdad fue una de las promesas de las ciencias sociales latinoamericanas de la última década, con mayor o menor fortuna en sus resultados.

Ahora bien, un punto de inflexión se produjo en el debate a pocos años de comenzado el nuevo milenio. La ya mencionada reversión de las tendencias hizo necesario empezar a considerar ahora los cambios positivos que se iban produciendo con la perdurabilidad de inequidades. En ese punto se ubica el objeti-

vo de este libro: cuando sostenemos que hay parte de razón en ambas posiciones, surge una idea que nos guiará a lo largo de estas páginas, la de tendencias contrapuestas. Consideramos que, en el período que nos convoca, hubo claros movimientos hacia una mayor igualdad en ciertas dimensiones, pero también la perdurabilidad, o en ciertos casos hasta el reforzamiento, de desigualdades en otras. En rigor, como intentaremos mostrar a lo largo de los capítulos del libro, se trataría de un proceso complejo, con variedad de aristas, y este es el meollo de la cuestión. En algunos casos, las tendencias contrapuestas se verán en una misma dimensión, como pueden ser salud o educación. Pero también aquello que genera mayor igualdad en una esfera (como, por ejemplo, la reactivación general) podrá ser una clave explicativa para comprender la perdurabilidad o aun el crecimiento de la desigualdad en otra (como en el acceso a las viviendas).

Las temporalidades de los procesos no son idénticas: algunos siguen más de cerca los ciclos políticos; otros tendrán sus propios hitos centrales y puntos de inflexión. Asimismo, muchas desigualdades provienen de los años noventa, pero otras de tiempos anteriores. Intentaremos mostrar que estas tendencias contrapuestas, lejos de neutralizarse o balancearse, como si se tratara solo de diferencias cuantitativas en una misma dimensión (por ejemplo, tendencia hacia la mejora

de ingresos a través del trabajo, pero aumento de la presión impositiva o del precio de determinados bienes o servicios que amengua parte de estos progresos), pueden referirse a procesos distintos y que, por ende, el efecto de composición será cualitativamente novedoso. Creemos, en pocas palabras, que esta época está caracterizada por estas tendencias contrapuestas; eso es lo que permite que un balance unívoco sea muy difícil de realizar y es una de las canteras de las que se nutren las controversias actuales.

El diferendo sobre nuestro período se contrapone con el alto consenso, tanto en el campo académico como en la opinión pública, sobre los años noventa: la década neoliberal es sinónimo de crisis social, desempleo, pobreza y desigualdad. Sobre los años del gobierno de Alfonsín, el balance es más matizado: si bien se ha llamado a los años ochenta la “década perdida” en toda la región por el estancamiento económico, los indicadores de desigualdad y pobreza fueron oscilantes y la desigualdad no es ni ha sido el punto de mira con el que se lee la transición democrática. Sí es el caso para los años noventa. Un cúmulo de investigaciones sobre ese decenio han dado suficientes pruebas de la magnitud y las aristas de la degradación social. Se ha demostrado el proceso de polarización social entre las clases; la retracción del empleo industrial; el incremento de la precariedad y la inestabilidad laboral, del desempleo y de la pobreza; la territorializa-

ción de los sectores populares cuando el barrio se transformaba en el mayor soporte relacional y de búsqueda de recursos, mientras las políticas sociales focalizadas los tornaban en "barrios bajo planes". Los sectores medios, por su parte, se vieron segmentados en una mínima parte que se enriqueció, una gran parte que descendió económicamente y otra que quedó sin grandes variaciones. Los sectores altos también experimentaron cambios, con una hibridación entre una vieja cúpula y los recién llegados. La cuestión rural daba a su vez cuenta de la crisis, en particular por la expulsión de población y la concentración de la propiedad en contra de los propietarios más pequeños. Las reacciones sociales desde mediados de la década a lo largo y ancho del país mostraron nuevas formas de protesta y acción colectiva. La crisis de 2001 y los siguientes años de conflicto y posterior recuperación dejaron a la Argentina de 2002 con indicadores inauditos en términos de desigualdad de ingresos y pobreza.

El panorama recién descrito no resume todo lo que ha sucedido: ha habido cambios que no se dejaron subsumir en la reforma neoliberal, o, mejor dicho, a pesar de ello pudo desplegarse una agenda en algunos temas como la igualdad de género, la violencia doméstica, el aumento de la inclusión educativa o el reconocimiento de nuevos derechos en la constitución de 1994. Ciertos indicadores sociales mejora-

ron en términos agregados (muchas veces por procesos que se habían producido años o décadas antes), aunque en paralelo aumentaron las desigualdades entre las provincias, como, por ejemplo, en mortalidad infantil. En pocas palabras, no solo en este período puede haber tendencias contrapuestas y temporalidades diversas.

Retornemos al diferendo sobre nuestra década. Una de sus razones, insoslayables, es la pérdida de confiabilidad de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) luego de su intervención en 2007. Esto ha desarticulado los parámetros comunes de referencia sobre la inflación y la pobreza a tal grado que en 2013 la diferencia entre la tasa de pobreza oficial y la acuñada por un respetable centro de investigación era de veinte puntos. Mientras tal anomalía no termine de resolverse, será imposible llegar a consensos sobre determinados temas. Se trata de un problema central, pero no el único. La prueba es que los debates afectan a temas cuyos datos no son motivos de tales divergencias. Entre ellos, una controversia común a todo período que intenta construir su propio balance de lo hecho: cuánto es considerado pesada herencia que no puede pretenderse que se resuelva en pocos años y cuándo lo pasado se transforma en presente y pasa así a ser responsabilidad de la misma época. La respuesta no nos la darán solamente los datos; estos más bien pueden usarse para fun-

damentar una posición tomada de antemano. La responsabilidad sobre un problema es, nuevamente, parte de lo que se disputa en una época y en un ciclo político. Este diferendo está vinculado al hecho de que, a medida que la situación de crisis se aleja, 2001-2002 deja de ser el hito de comparación obligado. Acordar con cuál año o época es correcto establecer el contrapunto para llegar a un balance está sujeto a debate. En tal sentido, las imágenes que circulan son muy potentes: estamos igual que en los años noventa; se recuperó todo lo perdido o tan solo parte de ello. Usar años específicos puede ser una herramienta argumentativa eficaz, pero consideramos que es más fructífero articularlo con la comparación de tendencias en distintas épocas. En fin, el desdibujamiento de 2001 como mojón obligado también vuelve más importante la comparación con otros países.

La tercera expresión del desacuerdo es la creciente pluralidad de dimensiones de comparación. En rigor, no es un tema nuevo ni local: el descontento con las visiones exclusivamente centradas en la distribución del ingreso tiene larga data. Algunos debates se orientan a pluralizar las dimensiones en las cuales cotejar la desigualdad. No se niega la vinculación de otras inequidades con las económicas, sino que se afirma que poseen su propia dinámica y, en ocasiones, una autonomía relativa. Mientras que en los años noventa casi todos los indicadores de desigual-

dad se incrementaban, cuando el horizonte es de mayor igualdad —o al menos eso es lo que se discute—, la pluralidad de esferas resulta del descontento con la mirada exclusivamente económica y con el hecho de que no todas las dimensiones evolucionan de igual modo. A su vez, luchas recientes y pasadas, debates sobre nuevos derechos, identidades y demandas antes no legitimadas comienzan a visibilizarse e inscribirse en el lenguaje de la igualdad y la desigualdad. En efecto, en un período de menor desigualdad, lejos de menguar las demandas, estas pueden acrecentarse y también multiplicarse las dimensiones que los distintos actores intentan que se tomen en cuenta para disminuir las injusticias.

El panorama trazado puede sugerir un dejo de desazón sobre el camino que va a recorrer este libro: si tantos son los hitos, las opciones y las variables para elegir, ¿significa que cualquier juicio conclusivo sobre el tema es imposible o rebatible por otro arsenal de indicadores y parámetros de comparación de signo opuesto? Intentaremos presentar las claves de los debates y también fijar posición en cada tema. Este libro se basa en un análisis de trabajos y datos producidos en el período 2003-2013. Hemos recopilado un corpus muy extenso de investigaciones e indicadores elaborados por especialistas, organismos públicos, universidades y centros de investigación con posiciones y miradas diversas. Elegimos centrarnos en los ejes

donde consideramos que hay mayores controversias, presentando datos de las tendencias contrapuestas. Y si bien este libro ofrece una cantidad importante de indicadores que ilustran estas tendencias, de todos modos, para lograr claridad en los planteos, también hemos dejado de lado una multiplicidad de textos e informaciones consultados.

Como hemos dicho, lejos estamos de la intención de emitir una verdad sobre esta época, aunque al finalizar el recorrido presentaremos nuestro propio balance. De todos modos, el lector no encontrará una gran preocupación por terciar el diferendo y una conclusión tajante sobre si fue o no una década ganada. Al fin de cuentas, nuestra propia hipótesis de una desigualdad multifacética y de la existencia de tendencias contrapuestas en el período ya sugiere matices. No dudamos que mucho ha cambiado respecto de los años noventa; también que muchos problemas se mantienen y otros nuevos han surgido. Pero por sobre todo, más que la década transcurrida, nos preocupa el futuro; aquello que queda por hacer y los problemas que seguiremos enfrentando. En ese sentido, nos parece necesario encontrar puntos de consenso sobre lo que debe ser salvaguardado y lo que debe ser transformado. Esta sí es una de nuestras inquietudes: una muestra de la labilidad de ciertos procesos es que mucho de lo que creíamos que se había perdido para siempre en los años noventa y en 2001 pudo ser recuperado más

rápidamente de lo que imaginábamos. Su contrapartida, creemos, es que aquello que se ha logrado en materia de disminución de la desigualdad —no podemos decir todavía si mucho o poco— también es frágil, por lo que llegar a consensos básicos sobre ciertos objetivos alcanzados para preservarlos y profundizarlos en caso de que se requiera es uno de los desafíos del presente y parte de lo que este libro pretende sugerir a quienes lo lean.

I. LA DESIGUALDAD Y SUS INTERROGANTES

LA DESIGUALDAD ha sido tan vastamente tratada por la economía, la filosofía, la sociología y otras disciplinas que lejos está de ser un concepto unívoco. Por ello el modo en que formulemos nuestros interrogantes va a configurar, en cierta medida, el cuadro de situación resultante. En este capítulo, antes de adentrarnos en los distintos temas, daremos cuenta de una serie de decisiones concernientes a debates nodales, que nos guiarán luego en la indagación de cada cuestión.

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL

La pregunta obligada para comenzar es: ¿desigualdad de qué? Durante largo tiempo y para muchos aún hoy, la respuesta ha sido evidente: desigualdad de ingresos. En la medida en que en las sociedades capitalistas el dinero constituye el rector principal de distribución de otros bienes y servicios, la repartición de la riqueza ha sido y sigue siendo el tema central de las

preocupaciones académicas y de las luchas en pos de disminuir las injusticias sociales. Desde esta perspectiva, aunque se acepte que las esferas de bienestar son plurales, no tendría mayor sentido multiplicar las dimensiones por examinar, dado que todas estarían interrelacionadas con las desigualdades de ingresos, como causa explicativa o, cuando menos, al evidenciarse un "aire de familia" —parafraseando a Michael Walzer (1993)— entre quienes están peor ubicados en la distribución de cada uno de los factores de bienestar. Utilizamos el concepto de bienestar sabiendo que tiene tras de sí una larga historia de debates. Adoptamos una perspectiva cercana a la de Amartya Sen (1998), quien lo emplea para dar cuenta de dimensiones, esferas o ámbitos en los cuales se produce una distribución diferencial de bienes y servicios originando grados de libertad, autonomía y posibilidades de realización personales desiguales.

Pero aun la mirada unidimensional no es ajena a debates, como veremos en el próximo capítulo. En efecto, ¿qué distribución es la que capta realmente el grado de desigualdad? ¿Aquella que se produce entre individuos u hogares, como muestra el coeficiente de Gini? ¿O, por el contrario, deberíamos atender a la llamada distribución funcional o primaria, entre capital y trabajo? Asimismo, la repartición difiere antes de los impuestos y después, y el panorama cambia cuando se pondera la forma en que el gasto público

se distribuye entre los estratos. Tampoco la desigualdad objetiva y su percepción subjetiva por lo general coinciden. Los estudios muestran que los países se ordenan de modo diferente si se mide la desigualdad objetiva o cuando se utiliza la percepción subjetiva de la población sobre las inequidades (Chauvel, 2006). Así, aun la desigualdad de ingresos no está exenta de controversias.

A decir verdad, nadie discute su centralidad, pero sí que sea la única faceta de bienestar válida para indagar. Diferentes indicadores han integrado otras dimensiones como salud, educación, vivienda, a las que se han incorporado condiciones del medio ambiente, acceso a la justicia, respeto o reconocimiento de la diversidad, entre otras. Tampoco la desigualdad de ingresos se reproduce en forma idéntica en otros ámbitos. En cada uno de los temas revisados se verán dinámicas, hitos y temporalidades específicos, y uno de sus corolarios es que las políticas para disminuir la desigualdad en cada una de las esferas serán distintas. En efecto, hay un margen de maniobras para que las políticas establezcan otros principios distributivos que no sean el ingreso. Asimismo, se plantea la pregunta sobre qué grupos específicos —según su género, pertenencia étnico-nacional o a alguna otra minoría, lugar de residencia, entre otras— sufren las mayores desigualdades en cada una de las esferas.

El llamado a incluir facetas del bienestar diferentes al económico no es nuevo. Comienza con una crítica al ordenamiento de países por producto bruto interno (PBI) o por ingresos medios cuya primera respuesta fue el índice de desarrollo humano (IDH), acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los años noventa, que aunaba los ingresos, la esperanza de vida y los niveles educativos, ordenando a los países en un *ranking*. Si bien fue un avance en cuanto a pluralizar las esferas, los promedios nacionales podían esconder distintos niveles de desigualdad interna, razón por la cual se concibió luego un IDH sensible a la desigualdad, que “penalizaba” el valor obtenido por un país en la medida que la inequidad fuera elevada, como veremos en el capítulo IV. En la misma dirección, se estableció un IDH sensible al género para captar este tipo de disparidades.

Las críticas a las miradas unidimensionales alcanzaron a casi todos los indicadores; también a la pobreza. Y es así que en los últimos años asistimos al desarrollo de mediciones de pobreza multidimensional, incluyendo otras dimensiones además de la de ingresos. Pero la pobreza, como dijimos, también tuvo sus críticos. Se la recusó por dirigir la mirada a un grupo específico, sin develar necesariamente las dinámicas productoras de esta situación, como la explotación, y desatendiendo a las clases sociales y

sus conflictivas relaciones. Los años noventa fueron al mismo tiempo una década de multiplicación de estudios sobre la pobreza como del intento de desarrollar otras categorías que pudieran suplir sus falencias. Uno de las alternativas más difundidas, la exclusión social, fue objeto de muchos trabajos, pero nunca de un consenso sobre su definición. Así, por ejemplo, para Amartya Sen (2000), quien trata de articular la idea de exclusión social con su esquema de capacidades, el eje está puesto en la exclusión de relaciones sociales significativas, que a su vez puede implicar la privación de otras capacidades (acceso al crédito o a oportunidades laborales) y llevar de ese modo a la pobreza.

En una vinculación más clásica con las tres esferas de ciudadanía de T. H. Marshall, para Graham Room (1995), la exclusión es la negación o la no obtención de derechos civiles, sociales y políticos. Por su lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Rodgers, 1994) estableció tres esferas de exclusión: del trabajo, en el trabajo (por no acceso a derechos laborales) y de ciertos bienes y servicios válidos según los distintos países. Luego, siguiendo las particularidades locales, se señalan otras esferas: la exclusión de la tierra en los países con fuerte pobreza rural, de la justicia y la libertad en países no democráticos, de igualdad de género en aquellos signados por la discriminación, de crédito en países con alto grado de informalidad, en-

tre otras. Un debate interesante, sin duda, pero que muestra la dificultad de acordar un criterio unívoco para definir la exclusión social.

América Latina y nuestro país en particular también fueron escenario de estos debates e intentos de nuevos modos de estudiar la cuestión social. En este sentido, en los últimos años ha cobrado creciente centralidad la preocupación por la desigualdad. En rigor, el tema nunca ha estado totalmente ausente, pero la situación de crisis de los años noventa contribuyó a privilegiar una preocupación por la pobreza y la exclusión. Influyó también que los organismos multilaterales, que fijaron parte de la agenda de investigación durante años pasados, evitaron por entonces discutir el tema. Hoy la desigualdad social ha vuelto al centro del debate público y académico. Pero este retorno no puede desconocer las miradas multidimensionales ya aceptadas para los otros conceptos. La desigualdad plural lleva a examinar en cada cuestión causas y consecuencias propias, así como su interrelación con la dinámica de otros temas. Nuestra postura es que resulta necesario articular esta mirada multidimensional de la desigualdad con conceptos como exclusión, pobreza, bienestar y condiciones de vida en general, dado que mientras el primero se vincula con procesos sociales más generales, los segundos permiten apreciar más claramente la situación de las poblaciones más vulnerables. En

otras palabras, si fue necesario pasar de los grupos específicos a los procesos, a la hora de precisar la forma en que la desigualdad (o las tendencias contrapuestas) afecta en forma específica a distintos grupos, nos será de utilidad vincularla con los otros conceptos para volver nuevamente de los procesos a los grupos y las poblaciones.

DIMENSIONES Y COMPARACIONES

Una vez adoptada una mirada multidimensional, la pregunta siguiente es cuáles esferas explorar. ¿Nos circunscribimos a las áreas de bienestar más clásicas como salud, educación o vivienda, o incluimos otras tales como ocio o acceso a la justicia? A esto se agrega la pregunta de lo que la sociología llamaría “unidades de análisis” a comparar, que pueden ser individuos, grupos étnicos, clases sociales o territorios. A lo largo del libro, en ocasiones examinaremos las diferencias entre individuos; en otras, cotejaremos grupos tradicionalmente tomados en cuenta por las ciencias sociales, como las clases sociales o los estratos de ingresos; y nuestra mirada también se dirigirá al género, a las minorías étnicas o de otro tipo, y a los territorios. Sin duda, una decisión atañe al modo de incluir la cuestión de género en tanto es un factor explicativo de la desigualdad, tal como las clases so-

ciales. El dilema es si dedicarle un capítulo específico o, como haremos, incluirla por medio de una mirada transversal a todas las dimensiones (su riesgo también es conocido: que quede invisibilizada por esta misma transversalidad). Nos preguntamos, asimismo, cómo establecer la relación entre la desigualdad y temas tales como diversidad, situación de las minorías y las distintas formas de discriminación.

Una desventaja del abordaje multidimensional es la multiplicación indefinida de esferas. Zygmunt Bauman (2011) afirma que, cuando la oposición entre capitalismo y comunismo estructuraba el campo político, primaba cierto acuerdo sobre cuáles eran las necesidades, y que estas eran limitadas. Una de las características de la Modernidad tardía es que aparecen como infinitas, transformadas ahora en deseos. Acordamos con la idea de una multiplicación actual de las dimensiones examinadas bajo la lente de la igualdad y la desigualdad. Sin embargo, no creemos que se deba solo a una expansión de los deseos, sino que la demanda por igualdad suele incrementarse cuando la sociedad se ve a sí misma más próspera, reavivándose la promesa democrática de mayor justicia social. En otras palabras, cuando ciertas necesidades básicas parecen estar más cubiertas, suele extenderse la demanda por la satisfacción de otras hasta entonces menos presentes en el espacio público. Uno de los efectos de esta lógica expansiva de la demanda por igualdad es que el des-

contento y las denuncias por las injusticias pueden tener tanta o hasta mayor presencia en un período de mayor bienestar que en un pasado de inequidad más pronunciada. El riesgo para un estudio como el nuestro es no establecer cierta distancia entre el juicio del investigador y el espíritu de la época, llegando quizás erróneamente a una conclusión de desigualdades en expansión.

Intentando sortear este riesgo, en este libro adoptamos lo que Paul Ricœur (1995) ha llamado un "pluralismo controlado" de las esferas por considerar, elegidas en virtud de tres criterios: relevancia, dinámicas propias y controversia. La primera pregunta es cómo juzgar la relevancia. Esto nos lleva al debate entre una perspectiva estructural y otra constructivista. Para la primera, no es tan importante la mirada de los actores sobre si esa desigualdad es significativa, ya que con ciertos datos objetivos sería suficiente para justificar la elección de un problema; mientras que para la segunda, la preeminencia está dada por el lugar de la cuestión en el espacio público, más allá de las constataciones objetivas. Al fin de cuentas, un tema puede preocupar, causar indignación o estar en la base de acciones colectivas mucho más que otros cuya gravedad, si se lo evaluara desde determinados indicadores, podría ser considerada mayor. Tomando elementos de ambas posturas, elegimos dar una respuesta desde la perspectiva de los problemas públi-

cos. Para este paradigma, existe en cada momento una variedad de problemas que compiten entre sí para transformarse en un problema de sociedad, intentando atraer la consideración del Estado y de la opinión pública.

Ahora bien, algo se transforma en un problema público cuando se da una serie de condiciones: consenso social de que es un tema importante, trabajo de los especialistas, apelación al Estado a dar respuestas, existencia de indicadores y categorías convincentes que permiten que un tema se establezca como preocupación en la arena pública. Desde nuestra perspectiva (que no es la de un constructivismo extremo, para el cual no importan las condiciones objetivas para que un tema se emplace en tanto problema público), en primer lugar tiene que haber algún tipo de experiencia colectiva de malestar, descontento o sufrimiento social sobre la desigualdad en la esfera en cuestión, y, en segundo lugar, a tal experiencia deberemos poder aunar una serie de datos que avalen su relevancia. En síntesis, cada tema debe reunir preocupación social con un sustento estructural.

Desde esta perspectiva, en los dos capítulos que siguen nos centramos en dimensiones clásicas, como distribución del ingreso y luego educación, salud y vivienda. Sobre ellos hay consenso acerca de su relevancia como esferas de bienestar, así como existe una serie de indicadores que contribuyen a ubicarlos en el

centro de la discusión sobre desigualdad. A continuación, en el cuarto capítulo, nos ocupamos de las desigualdades territoriales, un punto de mira complementario a las desigualdades entre individuos o clases. Y nos adentramos en otros problemas cuya relevancia para una agenda de desigualdad es propia de nuestra época: nos referimos a la infraestructura, en particular el transporte, así como a la cuestión rural. No dudamos de que, de manera objetiva, estos temas han sido siempre significativos, pero cobraron centralidad en el debate más recientemente: en el primer caso, sobre todo por hechos trágicos; en el otro, por la expansión del modelo sojero. Algo similar sucede con nuestro quinto capítulo, en el que incluimos otro tema que conjuga alta preocupación con una relación cuando menos controvertida con la desigualdad; nos referimos al delito y la inseguridad. De este modo, nuestras esferas y puntos de mira son indisociables de las discusiones actuales de la sociedad argentina. Sin lugar a dudas, una década antes o en otros contextos, este libro recorrería dimensiones en parte comunes y en parte distintas a las que aquí presentaremos.

Nuestra elección también se ha guiado por lo que llamamos dinámicas propias. ¿A qué nos referimos? Al hecho de que, sin desconocer la existencia de desigualdades económicas que permean a todas las restantes, cuando se mira desde las dimensiones analizadas, existe un margen de maniobra para influir en

ellas. A modo de ejemplo, nadie duda de que el nivel socioeconómico de los estudiantes influye en su desempeño educativo, pero tampoco de que el peso de esas desigualdades de origen se puede atenuar o no en el terreno escolar en la medida que existan políticas al respecto. Algo similar podríamos decir de todas las dimensiones elegidas. Con dinámicas propias queremos decir, entonces, que hay un margen de maniobra en las dimensiones estudiadas para que las distintas políticas sectoriales, como las de vivienda, educación, salud o infraestructura, entre otras, atenúen la reproducción de las desigualdades económicas en su esfera específica. En segundo lugar, asumimos que los procesos pueden tener temporalidad propia, a diferencia de lo que sucede con el decurso de los ingresos. Por ello, en cada esfera podrán también señalarse tendencias y procesos con un grado de especificidad propia y diferente de las otras. En todas es importante el punto de partida de nuestro período de análisis: si por un lado el signo de 2003 es la profunda crisis socioeconómica, cierto es que en cada una de las dimensiones cobró manifestaciones específicas. A esto se debe agregar que, en muchos casos, a las nuevas carencias se sumaron otras persistentes desde tiempo atrás.

El tercer criterio fue elegir aquellos temas en los cuales se plantean controversias, donde tanto las posturas de los actores como el examen de los indicadores originan debates o al menos podrían gene-

rarlos. Por estas mismas razones, algunas cuestiones se han dejado de lado, dado que el nivel de controversias es menor. Nos referimos, en particular, a temas de diversidad sexual, donde la ley de matrimonio igualitario, la ley de identidad de género y una actitud decididamente más abierta son innegables y conforman movimientos en pos de mayor igualdad. En relación con los distintos grupos sociales, no todos han conocido un trato similar: en particular pensamos en la grave situación de los pueblos originarios, que será abordada en distintos capítulos. En otras cuestiones ha habido leyes interesantes, como la vinculada a la salud mental, pero su aplicación ha sido poco satisfactoria hasta ahora, o la nueva ley migratoria, cuyo espíritu incluyente es innegable. En relación con el género, ha habido avances en muchos de sus aspectos; sin embargo, perduran inequidades que serán tratadas en los capítulos correspondientes, en particular en el de ingresos y mercado de trabajo.

Por último, hay otros temas que nos hubiera gustado tratar y por distintas razones no lo hemos hecho. Uno es el acceso a la justicia, un factor de igualdad central. En este caso, nos parecían insuficientes los indicadores a los que accedimos como para poder tener y brindar un panorama claro. Es indudable que en ciertas cuestiones como las nombradas recién, como diversidad y discriminación, ha habido avances importantes en cuanto a derechos, si bien aún

resta poder tener una visión sobre su implementación efectiva. El otro tema central, al que solo tangencialmente nos referimos en algunos capítulos dado que otras y otros colegas están llevando a cabo un debate importante, es el que incumbe, en Argentina y en otros países de la región, al modelo productivo actual y su impacto en la igualdad presente y futura de nuestra sociedad. En efecto, el llamado “neoextractivismo”, o lo que Maristella Svampa (2013) ha llamado el “nuevo consenso de las *commodities*”, tiene sus puntos de intersección sobre el debate en torno a la desigualdad, en cuanto se discute cómo afecta a las sociedades un tipo de desarrollo basado en la explotación de determinados recursos naturales, en su mayor parte no renovables y con innegable impacto en el medio ambiente y social. Si bien daremos cuenta de parte de este debate al tratar el modelo sojero, haremos poca referencia al tema de la minería, otro de los ejes de esta discusión.

INDICADORES PRESENTES Y PASADOS

La imagen global de la sociedad resultará tanto de las esferas que se incluyan en el análisis como de aquellas que se excluyan. De hecho, parte de los diferendos actuales se asientan en la consideración de cuestiones distintas para apoyar un juicio positivo o uno crí-

tico. En nuestro caso, en la medida en que nos guía la idea de las tendencias contrapuestas, las esferas que escogimos contribuirán a ilustrar tal argumento. En los diferendos gravita no solo la elección de esferas, sino también los indicadores utilizados para explorar cada una de ellas. En educación, por ejemplo, un juicio puede derivarse del aumento de la cobertura y otro muy distinto si nos centramos en las disparidades en la calidad o en el rendimiento educativo. En relación con esto, retomamos los principios que guiaron la elección de esferas: elegir un grupo de indicadores relevantes, aquellos que lo sean estructuralmente, por la forma en que inciden en el bienestar y también por ser parte de las controversias actuales.

También aquí la perspectiva de los problemas públicos nos es de ayuda por dos razones. En primer lugar, para el caso de ciertas temáticas que no eran casi tomadas en cuenta hasta hace pocos años, como la calidad educativa. Su relativa novedad no quiere decir que el problema sea reciente, sino que no estaba construido en tanto tal y, por ende, no existía para nosotros ni para el resto de la sociedad. En efecto, es habitual construir imágenes nostálgicas de un pasado en que supuestamente el problema en cuestión no habría existido, cuando en realidad nuestras categorías e indicadores son lo novedoso. Tan solo para señalar algunos temas, la violencia escolar o la de género tienen una historia relativamente reciente como proble-

ma público (con sus leyes, expertos e instituciones), pero nadie afirmaría que sean cuestiones nuevas.

El segundo punto es que nuestra posición como analistas sociales, nuestros conceptos e indicadores, lejos de ser considerada como una observación externa procedente a catalogar una realidad objetiva preexistente, es parte activa (con nuestros juicios y nuestras categorías estadísticas) de la puesta en forma y la puesta en sentido de esa realidad. En otras palabras, volviendo al ejemplo dado, no es posible pensar la problemática de la calidad educativa sino en relación con el debate, las pruebas internacionales, la opinión de los expertos y los *rankings*. Ahora bien, sostener que un problema es una construcción social no implica restarle validez a su importancia. De lo que se trata es de comprender la imposibilidad de pensar y discutirlo sin las categorías, los relatos y los indicadores que le dan existencia social.

De todos modos, a veces mirar el pasado con las categorías del presente nos ayuda a cuestionar imágenes consolidadas. Por ejemplo, la imagen de una sociedad argentina más igualitaria y con gran movilidad social, tal como aparece en textos canónicos de la sociología local (como Germani, 1962), cambia si adoptamos una perspectiva de género y federal. Tales imágenes se basaron en investigaciones que se centraron en la región metropolitana y que no tomaban en cuenta la situación ni de las provincias ni de las mujeres;

las encuestas de movilidad inter e intrageneracional, tal como era habitual en todo el mundo, investigaban la ocupación de los hombres. Se suponía que la situación masculina definía la de las mujeres, unidas a un hombre proveedor principal. Así las cosas, mirada desde hoy, posiblemente la movilidad social no haya sido tan evidente para todos y, sobre todo, para todas; y en consonancia, los años posteriores, vistos como de estancamiento o caída, como muestran ciertos trabajos (Jorrat, 2005), hayan significado para las mujeres una situación más móvil, en particular por un acceso mayor que sus predecesoras a la educación y a puestos más calificados en el mercado de trabajo. En fin, de lo que se trata es de ser cuidadosos en lo que se deduce de las propias categorías e indicadores y no caer en la habitual “trampa del realismo”, como la llamó Raymond Boudon (1984), transformando las categorías de los analistas en propiedades de los hechos. Por ello, poder dar cuenta de los debates que subyacen en los indicadores elegidos y poder contrastarlos con otros que brinden una perspectiva diferente será parte de las tareas que nos proponemos.

HITOS COMPARATIVOS E INTENSIDADES

Para establecer un juicio sobre la igualdad y la desigualdad en nuestro período, es preciso comparar. El

punto que se debe decidir es con qué contrastar. ¿Con el pasado? ¿Con otros países? No es una decisión sin consecuencias: afirmar que las cosas están mejor que en 2002 es hoy ya una obviedad; pero también usar un año puntual del pasado en tanto referencia para dar un juicio conclusivo tiene sus bemoles: puedo escoger uno u otro según si quiero enfatizar una mirada positiva o una negativa sobre el presente. Nos parece más adecuado cotejar tendencias del período presente con otro del pasado, lo que permite una contrastación más sólida que entre hitos temporales aislados.

En segundo lugar, intentaremos una contraposición con otros países en una situación de partida comparable y en un período similar. Esto nos puede dar pistas del desempeño de Argentina en términos relativos, lo que ayuda a justipreciar si la mejora de un indicador es satisfactoria. En tercer lugar, es necesario poner en relación los avances o retrocesos en un problema con lo acaecido en otros que forman parte de una misma esfera de bienestar. Así, por ejemplo, si se logra un acceso más equitativo en fertilización asistida o aun en tratamientos para el VIH-sida, pero el mal de Chagas sigue siendo un tema de alta prevalencia y sus medicamentos son caros o no hay seguros para las llamadas "enfermedades catastróficas", esto sin duda afectará el juicio sobre la desigualdad en salud. Otra cuestión para considerar

es la competencia entre temas por la asignación de recursos: nos referimos a que hay un debate necesario entre disminución de la desigualdad, asignación de recursos y eficacia del gasto. ¿Qué decir cuando un indicador ha mejorado y las brechas entre los grupos han disminuido, pero con un gasto mucho mayor al que se observa en otros países que lograron resultados similares o aun mejores? ¿Podemos sostener el mismo juicio que si el logro se hubiera alcanzado con menor costo y, por ende, permitiendo que una parte de los recursos se destinaran a disminuir otras desigualdades?

Hay otra pregunta que nos interesa plantear, aunque tampoco obtengamos fácilmente respuestas. Nos referimos a la intensidad de la desigualdad. Más o menos desigual es el interrogante central de este libro, pero quisiéramos que la respuesta no fuera solo en términos dicotómicos, sino poder interpretar el significado de esas diferencias. En efecto, ¿qué implica una determinada intensidad de desigualdad respecto de otra? ¿Cómo hacer que una diferencia cuantitativa sea significativa como consecuencia cualitativa? ¿Cómo se traducen en condiciones de vida dos diferencias de desigualdad en cada esfera? Un coeficiente de Gini —que mide desigualdad de ingresos— mayor a 0,5 no implica solo una distribución de ingresos más desigual que si fuera 0,3, sino que detrás de cada valor hay un

conjunto de procesos sociales, causas y consecuencias particulares. Más complejo resulta aun en otras dimensiones de bienestar, donde lo que se distribuye no es tan claramente fungible en dinero. Así, si solo el 40% de la población tiene acceso a servicios de salud de cierta calidad, en otra sociedad asciende al 60% y en una tercera, al 80%, sin duda en los tres casos serán diferentes los procesos de salud y enfermedad, la estructura demográfica resultante de esperanzas de vida o la experiencia social de riesgo y temor frente a las eventuales dolencias.

¿En qué se originan las intensidades diferenciadas de la desigualdad? Son el resultado de una conjunción de procesos, tanto aquellos que producen como los que contrarrestan la desigualdad en cada esfera. En algunos casos, habrá derechos sociales efectivos que asegurarán un umbral de ciudadanía social y que en cada esfera se traducirán en niveles de menor o mayor desigualdad de acceso a bienes y servicios. Así, por ejemplo, leyes de educación obligatoria, de ingreso ciudadano, de prestaciones médicas, de cupos para grupos sociales subalternos contribuirán a regular las intensidades de la desigualdad. En todo caso, adelantando que será la pregunta más difícil de responder, nos parece importante dejarla planteada, ya que —con excepción de lo relativo a la desigualdad de ingresos— pocas veces los trabajos sobre el tema lo hacen.

¿QUÉ ES LO OPUESTO A LA DESIGUALDAD?

La respuesta parece obvia: la igualdad. Sin embargo, aun si esta fuera la contestación, no es un concepto unívoco. Sabemos que el punto de partida de todo debate y toda pugna es la desigualdad, porque ella es la que nos interpela, genera indignación, motiva la búsqueda de justicia o de reparación. Pero un libro sobre desigualdad debe plantearse qué horizonte de igualdad presupone o pretende. Una primera decisión es, siguiendo a François Dubet (2011), elegir entre un horizonte de igualdad de posiciones o igualdad de oportunidades. La primera hace referencia a que los distintos grupos o categorías sociales ocupen lugares en la estructura social cuyos beneficios sean más o menos similares. El ideal es una sociedad donde los ingresos, el acceso a la salud, la educación y otros bienes y servicios básicos tengan una distribución que tienda a la igualdad, más allá de la diversidad de situaciones ocupacionales. Las sociedades socialdemócratas del norte de Europa podrían ser el ejemplo histórico más acabado.

La otra posición es la igualdad de oportunidades, más cercana al ideal estadounidense. Su idea rectora es la meritocracia, y la igualdad consiste en asegurar que todas y todos puedan competir en igualdad de condiciones por los lugares más deseables de la estructura social. La meta sería la competencia perfec-

ta, sin que ningún vicio de origen, ningún rasgo propio (sexo, edad, origen étnico) conlleve algún tipo de discriminación. Más allá de sus postulados, no hay ejemplos históricos que se acerquen realmente a este ideal. Sin duda que uno y otro ideal no son excluyentes, pero nos parece, al igual que al autor citado, que es más justa una sociedad que tienda a la igualdad de lugares, en tanto los ejemplos históricos han mostrado que este modelo ha beneficiado a los más débiles y forjado sociedades más justas. La igualdad de oportunidades no solo no ha tenido ejemplos reales de aplicación, sino que además puede conllevar la justificación de ciertas desigualdades en la medida que hayan sido el resultado de una "competencia justa". Por otro lado, sostiene Dubet, la igualdad de lugares, cuando se ha vislumbrado, también ha implicado la igualdad de oportunidades. De todos modos, es preciso incluir elementos de la igualdad de oportunidades en todo planteo de sociedad justa, en particular cuestiones que muchas veces quedaron ocluidas por el sesgo homogeneizador de la primera mirada. En efecto, las voces en pos de la igualdad de oportunidades pusieron de relieve formas de discriminación o de una posición subalterna de determinados grupos sociales que no fueron resueltas, y a veces resultaron poco tomadas en cuenta por la primera perspectiva. Así las cosas, a lo largo del libro se elegirán sobre todo indicadores referidos a la igualdad de posiciones, pero,

atentos a los planteos de la segunda mirada, daremos cuenta de la situación específica de determinados grupos particularmente afectados por la desigualdad.

Esta es una primera decisión, luego la pregunta es sobre qué principios de justicia distributiva deberían regir para que una sociedad sea considerada justa. En torno a este interrogante se inscribe una vasta tradición de estudios sobre principios de justicia, en gran medida en las últimas décadas, estructurada en torno a los debates generados por los trabajos de John Rawls, sus seguidores y sus críticos. La idea de base es que las desigualdades sociales y económicas serían conformadas de modo tal que resultarían minimizadas y solo perdurarían como legítimas aquellas que fuesen ventajosas para todos, vinculadas a cargos y empleos asequibles, sin que se excluya a ningún grupo. Como es de suponer, se trata de un primer postulado general, con un desarrollo de gran complejidad que ha entrañado innumerables críticas y debates posteriores, aún en curso, sobre sus puntos ciegos e insuficiencias, sobre la necesidad de incorporar las miradas de reconocimiento y la diversidad, el lugar de la explotación, la situación de las minorías, la perspectiva de género y una variedad de debates cuidadosamente tratados por distintos autores (por ejemplo, Gargarella, 1999, y Rosanvallon, 2011).

De este debate nos interesa rescatar, para nuestro abordaje multidimensional, la propuesta de Michael

Walzer (1993) de que una sociedad es más justa cuando no existe un único principio rector de distribución en todas las esferas, en particular si ese principio es el dinero. En nuestra indagación, adoptando la idea de dinámicas propias de cada esfera, habrá mayor tendencia a la igualdad en la medida en que puedan incorporarse criterios o políticas específicas que contrapesen a los ingresos como principio distributivo en cada una de ellas. Por lo tanto, haremos referencia en particular a las políticas del período y su eventual impacto en la disminución de las desigualdades en cada dimensión. Pero también nuestra exploración es esencialmente práctica: en cada caso indagaremos la idea de brechas o distancias, que establecen diferencias cuantificables entre sectores, grupos o territorios, deteniéndonos a observar si aumentan o disminuyen en nuestro período de interés y respecto del pasado.

En resumen, adoptamos una perspectiva de igualdad de lugares, pero sensible a ciertos planteos introducidos por los partidarios de la igualdad de oportunidades; abogamos por un pluralismo de esferas con principios rectores diferenciados que puedan servir para compensar las desigualdades que la centralidad de los ingresos impone en las sociedades capitalistas y elegimos indicadores para cuantificar las desigualdades, adoptando, al indagar cada tema, la idea de brechas o distancias entre categorías, grupos sociales o territoriales.

LAS CAUSAS DE LA DESIGUALDAD

Las preguntas sobre las causas de la desigualdad constituyen un capítulo insoslayable de toda indagación sobre el tema. En los últimos años se han realizado una importante cantidad de trabajos que tratan de explicar el aumento de la desigualdad en el mundo tanto como su persistencia histórica en América Latina. En efecto, historiadores, economistas y científicos sociales en general interesados en nuestra región han intentado elucidar la matriz de una desigualdad de larga data, enlazando el pasaje de la desigualdad colonial a la de las nacientes repúblicas libres, indagando en el modo de producción y de inserción en el mercado internacional, estudiando cómo han influido los Estados débiles y las relaciones de poder establecidas, y focalizándose en la responsabilidad de las elites por su gigantesca acumulación de poder y riquezas.

Otros trabajos han intentado desarrollar teorías más generales. Entre ellos, dos estudios son insoslayables para nosotros. Quizás el intento más acabado de una teoría general de la desigualdad en las últimas décadas sea el ya célebre libro *La desigualdad persistente*, de Charles Tilly (2000). Preguntándose por la reproducción de desigualdades, establece una serie de claves explicativas, como la configuración de pares categoriales con diferencias jerárquicas (hom-

bre/mujer, negro/blanco, aristócrata/plebeyo) y mecanismos que llevan a la persistencia de la desigualdad, como la explotación, el acaparamiento de oportunidades y la exclusión de otros grupos. Desigualdades producidas en el seno de las instituciones que, mediante los mecanismos de emulación y adaptación, se expanden al sistema social y se vuelven habituales para todos.

El segundo trabajo intenta un cometido similar pero para América Latina. Luis Reygadas (2008) le otorga centralidad a los mecanismos de apropiación y expropiación por los cuales una parte se apropia de recursos y excluye a otras. Sostiene que, en nuestras sociedades, la distribución de los bienes “valiosos” (dinero, prestigio, seguridad, poder, estima) y los “repudiados” (pobreza, subordinación, riesgos, estigma) se desarrollan en un sistema de relaciones de poder, que a su vez está atravesado por valoraciones e interpretaciones en pugna en torno a su legitimidad.

Sin desconocer el interés de estos análisis, en nuestro recorrido por esferas no nos centraremos en miradas generales sobre las causas de la desigualdad, aunque sí en las formas en que se producen en cada dimensión considerada. En rigor, hay un punto más para tener en cuenta sobre nuestro trabajo: dado que nos interesa observar un período donde se discute la disminución de la desigualdad, atenderemos a las causas y los factores en ambos sentidos,

aquello que explica el eventual aumento o la persistencia como también la disminución de las inequidades en cada esfera. Hacia el final de nuestro recorrido, estaremos en condiciones de señalar si existen regularidades o dinámicas comunes en las distintas esferas.

LAS CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD

No es simple aislar las consecuencias específicas de la desigualdad, puesto que no siempre es posible diferenciarlas de aquellas derivadas, por ejemplo, de la pobreza. Hay al menos dos planos de observación diferentes y complementarios. Por un lado, las consecuencias de la desigualdad para el conjunto de la sociedad y, por el otro, para aquellos que la padecen en forma más implacable. En cuanto a lo primero, la pregunta más compleja para nosotros quizás sea sobre las implicancias generales. Estudios de los países centrales, como el de Richard Wilkinson y Kate Pickett (2009), muestran que cuando aumenta la desigualdad la salud de la población en general empeora, el desempeño escolar cae, el crimen se acrecienta y las relaciones entre los grupos sociales se vuelven más infrecuentes y conflictivas, por los abismos que se crean entre grupos con profundas diferencias en sus formas de vida y lugares

de residencia. Esto influye, por ejemplo, en la menor legitimidad para las imposiciones fiscales, dado que los otros son mirados no como sujetos legítimos de justicia social, sino como potencialmente peligrosos o merecedores de su peor suerte. El plano siguiente es observar lo que sucede en quienes están peor ubicados en la escala de la distribución de cada esfera.

Ahora bien, nuestro estudio es sobre las tendencias contrapuestas de la desigualdad, por lo que la mirada sobre las consecuencias deberá contemplar esta perspectiva dual. Ello implica arribar a una serie de hipótesis sobre los contraluces en cada esfera. En algunos casos, serán las mismas poblaciones las que conozcan esos efectos de signo opuesto en una determinada dimensión; en otras, las tendencias confrontadas podrán estar en una esfera específica, pero afectando a poblaciones distintas, como las disparidades que hay entre un incremento general de las protecciones de salud pero con una falta de cobertura para determinadas enfermedades, que excluyen de protección a grupos de pacientes específicos. En fin, queremos decir con esto que las tendencias contrapuestas tendrán también formas particulares que observaremos en cada una de las dimensiones examinadas, así como también intentaremos dar alguna respuesta al interrogante sobre estas tendencias contrapuestas en el nivel general.

EN RESUMEN

En nuestro recorrido, al estudiar esferas o dimensiones de bienestar, adoptamos una mirada analítica y multidimensional de la desigualdad. Elegimos los temas a partir de su relevancia social, por poseer una dinámica propia y por las controversias surgidas en torno a ellos. Esto nos lleva a explorar lo sucedido con las desigualdades en ingresos, educación, salud, vivienda, y focalizarnos luego en las inequidades territoriales, los problemas de infraestructura, la cuestión rural y la inseguridad. A la vez, dejamos sin indagar otras cuestiones donde hay mayor consenso sobre el avance — nos referimos a la diversidad sexual o las leyes migratorias—, mientras que algunos aspectos como la cuestión de género o la situación de los pueblos originarios son tratados al examinar temas específicos.

A fin de ser fieles a nuestra hipótesis de las tendencias contrapuestas, en cada esfera daremos cuenta de una serie de indicadores que puedan graficar los procesos de signo distinto. Pero para justipreciar la igualdad y desigualdad de una época, es útil una perspectiva comparativa. Por ello, se tomarán como hitos lo sucedido en otros países en un mismo período y también nuestro pasado cercano. Cuando sea posible, en lugar de comparar un solo momento, un punto en el tiempo aislado, se tratará de contrastar

tendencias en distintas etapas. La mirada comparativa también nos exige, en la medida de lo posible, cotejar la evolución de los indicadores, en particular los logros, con su costo y con la situación de otros temas que podrían pugnar por los mismos recursos.

Tendremos también en cuenta el punto de partida en cada tema, esto es, la situación de 2003, razón por la cual consideraremos carencias y problemas producidos en los años noventa y luego de la crisis de 2001, sumados a otros de más larga data. Sostenemos que, si bien lo contrario de la desigualdad parece siempre ser la igualdad, su definición no es unívoca. Entre la igualdad de lugares y la de oportunidades, optamos por la primera, pero estamos atentos a los planteos para tomar firmemente en consideración la situación de las minorías y de ciertas identidades, lo que la segunda perspectiva ha reclamado con más potencia que la primera. A esto sumamos una consideración práctica, que guiará el recorrido por realizar; que reside en indagar las brechas o distancias entre grupos, categorías o territorios, su aumento o su disminución en el tiempo.

En cuanto a las causas de la desigualdad, sin desconocer la existencia de mecanismos macrosociales, el recorrido por esferas nos orienta a centrarnos en las explicaciones específicas para cada una de ellas. Sobre las consecuencias, diferenciamos entre aquellas para la sociedad y otras para quienes padecen más la

desigualdad, pero recordando siempre que, más que de la desigualdad, se tratará de elucidar las consecuencias de las tendencias contrapuestas. Por lo demás, el juicio analítico no debe hacernos perder de vista el cometido de arribar a una imagen general, un juicio holístico, que dejaremos para el final de nuestro recorrido.

II. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL TRABAJO

¿QUÉ HA SUCEDIDO con la distribución del ingreso desde 2003 hasta el presente? Nuestra mirada multidimensional comienza por este tema central, pues sin una disminución de la inequidad en los ingresos, más allá de lo que suceda en las otras esferas, no podría sostenerse que la igualdad se ha acrecentado. El tema no está exento de controversias. Partimos de la distribución interpersonal expresada por el coeficiente de Gini. Su mejora en Argentina y en casi toda América Latina desde 2003 suele ser exhibida como una prueba fidedigna de la disminución de las inequidades, pero no es suficiente para un juicio conclusivo. Una primera dimensión complementaria será presentada a continuación: la distribución funcional, la división de las riquezas entre propietarios y asalariados. Renglón seguido, nos adentraremos en dos posturas locales que ponen en tela de juicio las mejoras en la década: una, cuya crítica nodal es la consolidación de un polo marginal; la otra, focalizada en la evolución de los salarios después de 2007 y su depreciación por la inflación. Algunas voces agre-

gan una crítica por el peso del impuesto a las ganancias en los salarios, si bien su impacto en la desigualdad es motivo de controversias. Luego nos referiremos a uno de los ejes de mayor polémica: lo sucedido con la pobreza y la indigencia en el ojo de la tormenta por el desacuerdo entre los especialistas en la forma en que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) fija los índices de precios, que influye luego en la medición de la pobreza. En fin, nos preguntaremos cómo queda la distribución del ingreso una vez cobrados los impuestos y realizado el gasto público, y revisaremos la persistencia de desigualdades de género.

EL COEFICIENTE DE GINI DISMINUYE:
¿LA IGUALDAD CRECE?

El coeficiente de Gini es el indicador más utilizado tanto para graficar el decurso de un país en el tiempo como para establecer *rankings* de inequidad entre naciones. Mide con valores de 0 hasta 1 la dispersión empírica de los ingresos entre hogares o personas en relación con lo que sería una línea de igualdad perfecta. Puede definirse como la diferencia absoluta promedio de niveles de ingreso entre dos individuos tomados al azar en la población, relacionándolos con el promedio del conjunto de esta. Así, en una socie-

dad donde el ingreso medio es 40.000 pesos, un coeficiente de Gini de 0,4 significa que la distancia entre el nivel de recursos de dos individuos tomados al azar sería en promedio de 16.000 pesos (Bourguignon, 2012). Por ello, en una hipotética sociedad totalmente igualitaria, el valor debería ser igual a cero. Las sociedades más justas, como ciertas de Europa Occidental, exhiben guarismos en torno a 0,3, si bien se ha producido un incremento de las desigualdades en varias de ellas. De su lado, América Latina había alcanzado en años pasados valores mayores a 0,5 para nuestro país, Brasil o Chile, y más altos aun en América Central.

Las relaciones entre este indicador, bienestar, crecimiento y pobreza no son unívocas (González y Martner, 2012). Por ejemplo, estos autores señalan que Burundi, uno de los Estados más pobres del mundo, con un producto per cápita apenas mayor a 100 dólares, tiene un coeficiente de Gini similar a uno europeo, es decir que una nación puede ser homogéneamente pobre y, por ende, exhibir un coeficiente de Gini bajo. Asimismo, hay países con bajo crecimiento y relativa igualdad, y otros desiguales pero con incremento de la riqueza, que combinan alta inequidad con disminución de la pobreza absoluta. Ciertos trabajos consignan un cambio reciente en la tendencia mundial de incremento de la desigualdad entre los países producida desde 1820 hasta los años noventa del siglo xx.

Desde entonces están comenzando a disminuir las desigualdades entre las naciones, salvo un número de países muy empobrecidos que quedan fuera de este proceso. Pero al tiempo aumentan las diferencias dentro de cada país, lo que Bourguignon llama una “mundialización de la desigualdad”, y esto se debe en gran medida a que, como ha señalado recientemente Piketty (2013) respecto de los países centrales, las tasas de retorno del capital son mayores que el crecimiento económico, por lo que se prevé una acentuación de las inequidades en dichas naciones.

¿Qué ha pasado con el coeficiente de Gini en Argentina en las últimas décadas? Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini (2009a, 2009b) han reconstruido su derrotero. Los autores basan su análisis en datos del Gran Buenos Aires y afirman que sus conclusiones pueden extrapolarse a todo el país urbano y hasta a las áreas rurales. Determinan un período de mayor igualdad entre los años cuarenta y cincuenta, durante el primer y segundo gobierno peronista; encuentran un indicador sin grandes cambios en los años sesenta, mientras que desde los años setenta hasta el nuevo milenio se produce un gran incremento de la desigualdad, con períodos de alta volatilidad, es decir, alzas y bajas, en contraste con la estabilidad previa. De este modo, mientras en 1974 el coeficiente de Gini para el Gran Buenos Aires era de 0,344, en 2006 fue de 0,487, luego de un pico de más

de 0,5 en 2002. En la misma dirección, la participación del 20% más pobre de la población en el ingreso descende en esos treinta años del 7,1% al 3,7%, mientras que el 20% superior pasa de apropiarse el 41,8% al 53,2%. La profundización de la desigualdad es alta aun comparándola con otros países latinoamericanos, y tanto es así que en ese lapso Argentina pasa de un coeficiente de Gini más cercano al de los países europeos a otro que la aproxima a las sociedades más desiguales del planeta.

El resultado no debiera sorprendernos, señalan los autores, ya que en esas tres décadas Argentina fue afectada en forma sucesiva o conjunta por casi todos los factores que profundizan la desigualdad: crisis macroeconómicas severas, hiperinflación, ajustes estructurales, aumento del desempleo, dictaduras, liberalización comercial, rápida acumulación de capital, modernización tecnológica supletoria de mano de obra y períodos de debilidad de actores laborales. Este incremento de la desigualdad se verifica también cuando se utilizan mediciones alternativas o se realizan ajustes, como el ingreso per cápita en lugar del familiar o el análisis que toma en cuenta el peso de los impuestos en cada estrato y del gasto social que se le destina; con todas ellas se mantiene intacto el juicio de alta desigualdad en el período.

En 2003 comienza un proceso de signo opuesto. Cruces y Gasparini indican una caída de la desigual-

dad hasta 2007 —fin de su recorrido—, con lo que coinciden todos los investigadores, y en general prima la idea de que se desacelera la disminución del coeficiente de Gini, es decir que la desigualdad se mantiene en niveles más o menos similares desde 2008 hasta hoy. En todo caso, siempre según el coeficiente de Gini, la desigualdad vuelve a niveles previos a la crisis 2001. Si el aumento de la desigualdad fue un rasgo compartido por la región en los años noventa, su baja lo es también en el nuevo milenio. Leonardo Gasparini y Nora Lustig (2011), basados en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el período 2002-2008, subrayan que la desigualdad cayó en 14 de 17 países con estrategias económicas, signos políticos y magnitud de sus economías diferentes entre sí. En un contexto de crecimiento y estabilidad económica, los principales factores que la explican es la disminución de la brecha entre los salarios de los menos y de los más calificados y la transferencia de ingresos no laborales a través de políticas sociales como los programas Oportunidades-Progresas, en México, y Bolsa Escola, en Brasil, y la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Otros autores, Luis Beccaria y Roxana Maurizio (2012), ponen más énfasis en ciertas políticas laborales, como se detallará más adelante.

¿Qué explica la desigualdad de las remuneraciones? En la Argentina de los años noventa, se debió

sobre todo al incremento de los retornos de ingresos por educación a favor de los que contaban con mayor calificación y en contra de los menos calificados, quienes también ven caer el número de horas trabajadas y sufren el aumento de la desocupación. En otras palabras, tenían menos trabajo y ganaban mucho peor que los más aventajados. La reversión del proceso después de 2003 se explica, según estos y otros autores, por la reactivación económica, la recuperación del poder de compra de los salarios y la mayor demanda del mercado laboral, con su consiguiente caída del desempleo. El cambio de precios relativos posterior a la devaluación favoreció a las empresas intensivas en trabajo no calificado, que habían enfrentado una dura competencia en la liberalización, por lo que el crecimiento de la actividad industrial mejoró los ingresos de los menos formados y las políticas de salario mínimo, de convenios colectivos, entre otras, favorecieron a estos trabajadores. El patrón de cambio tecnológico que produjo más desigualdad por sustitución de personal en los años noventa se desaceleró. Asimismo, el gasto social aumentó considerablemente y la política fiscal fue más progresiva, por el tipo de impuestos, como las retenciones a las exportaciones. Si bien el efecto del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PIJHD) fue cayendo en la medida en que fue abandonado como política de Estado y sus ingresos se vieron erosionados

dos por la inflación, la Asignación Universal por Hijo tiene impacto en la disminución de la desigualdad, mientras que los subsidios al consumo y los servicios mantienen bajo el precio de estos últimos (aunque su equidad pueda ser discutida, puesto que también favorece a los de mayores ingresos).

Ahora bien, más allá de las mejoras señaladas, Cruces y Gasparini concluyen que en 2006 la desigualdad fue similar a la de 1998, pero con una tendencia a estabilizarse. Luis Beccaria y Roxana Maurizio (2012), por su parte, encuentran que la desigualdad tanto de las remuneraciones laborales como del ingreso total familiar disminuyó entre 2002 y 2010, pero desde 2008 el ritmo de tal reducción se ha debilitado. Datos oficiales, pero también información del Banco Mundial y el trabajo recién citado, ubican los últimos valores del coeficiente de Gini en un nivel comparable al de comienzos de la década de 1990. Si la desigualdad actual es similar a la existente antes de la reforma neoliberal, por lo cual la década transcurrida ya habría reabsorbido el incremento de la inequidad, o solamente volvió a los valores previos a la crisis de 2001, es uno de los ejes de debate actuales. En todo caso, ni los más optimistas consideran que se ha llegado a valores cercanos a las décadas de mayor igualdad distributiva. Es necesario tomar en cuenta el punto de partida: la pérdida de ingresos que implicó la crisis de 2001-2002 fue de tal magnitud que, nos

dicen Beccaria y Maurizio, la importante recuperación de las remuneraciones entre 2003 y 2010 fue similar a la pérdida de ingresos durante solo el año 2003: el 30 por ciento.

Asimismo, puede sernos de utilidad contrastar con lo que ha sucedido en otros países de la región. El panorama social de la CEPAL ubica a Argentina, junto a Bolivia, Venezuela y Nicaragua, entre aquellos que más han reducido su coeficiente de Gini desde 2002, con una tasa de descenso en torno al 2% anual (CEPAL, 2012). También la caída de la pobreza es significativa, al igual que en otros países con puntos de partida más o menos similares, como Colombia, Brasil, Ecuador y República Dominicana. De todos modos, debe decirse que dicho trabajo toma valores de pobreza para los años recientes ubicados en una posición intermedia entre los muy bajos guarismos oficiales y los más altos de ciertos estudios, como el del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Salvia, 2013). Sin embargo, cuando comparamos un indicador que asocia pobreza y desigualdad, como lo es el de pobreza relativa, utilizado en Europa Occidental y que se determina por el porcentaje de hogares que no llegan al 60% de la mediana de ingreso del país (en algunos casos se toma el 50% o el 70%), las tasas de pobreza relativa en 2011 son mayores que las absolutas y su reducción en el período, menos palmaria. El resto de los países de la re-

gión mostraban una situación similar. El desempeño menos significativo de la pobreza relativa se explica en parte porque los ingresos de los sectores altos también han crecido, por lo que la disminución de la pobreza relativa es menor que la absoluta.

Cabe preguntarse qué conclusiones se pueden sacar de la evolución del coeficiente de Gini para la desigualdad en la estructura social en su conjunto. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en la que se basan los cálculos, nos brinda sobre todo un panorama de los asalariados y, más en general, de los estratos medios de ingresos. ¿Por qué sucede esto? En primer lugar, por la clásica subdeclaración de los sectores más altos, que informan solo una parte de sus ingresos. A esto se suma el subregistro que surge de las características de las encuestas de hogares en general: están mejor diseñadas para captar ingresos de flujos regulares (salarios, jubilaciones) que los provenientes de flujos variables (por ejemplo, ingresos por operaciones financieras), propios de los sectores altos. En segundo lugar, por el alcance de la muestra: están excluidas las zonas rurales y pequeñas poblaciones, donde se concentran núcleos de exclusión profunda. En tercer lugar, según informantes consultados, se han reportado problemas de acceso en las zonas más relegadas del conurbano, como villas y asentamientos. Por último, habría dificultades en la captación de ingresos de los trabajadores infor-

males y/o intermitentes (porque no es fácil calcular ingresos inestables y porque puede haber subdeclaración cuando hay trabajo en negro o cuando se recibe un programa de transferencia de ingresos).

Podría argumentarse que estos problemas también han afectado a los datos del pasado, pero es cierto que la dificultad de acceso a zonas precarias urbanas es más reciente y, sobre todo, que cuando el porcentaje de asalariados registrados era mucho mayor que en la actualidad, el cuadro resultante se asemejaba más al conjunto de la estructura social. De esta forma, los datos a partir de los cuales se construye la imagen de igualdad o desigualdad pueden sufrir un cierto "achataamiento", es decir, se pierden ingresos tanto por arriba como por abajo, y se tiende a representar lo que sucede con los asalariados, en particular los registrados. En consecuencia, cabe preguntarse si no nos está mostrando una sociedad menos desigual de lo que realmente es y el panorama que nos brinda no es suficiente para deducir un juicio sobre la estructura social en general.

¿Qué podemos concluir para cerrar este punto? Primero, mirando la década transcurrida, no sabemos todavía si se ha producido un quiebre permanente de tendencia o si se trata de uno más de los ciclos de disminución del coeficiente de Gini, si bien de más larga duración que los del pasado. Segundo, han retrocedido gran parte de las inequidades produ-

cidas por la crisis de 2001, pero todavía está en debate cuánto se ha recobrado de lo perdido en los años noventa. En tercer lugar, cuando se coteja con otros períodos más que con años específicos, la posconvertibilidad como ciclo tiene un signo claramente diferente a los años noventa, en cuanto que hay una tendencia a la reducción de desigualdades. En resumen, en un contexto de reactivación del empleo, hay acuerdo en que la desigualdad familiar e individual ha mejorado en el período 2003-2008 y luego ha tendido a estancarse, si bien existen opiniones más bien divididas sobre estos últimos años. También, como el país ha crecido, se mantiene una franja significativa en situación de pobreza relativa, porque el nivel medio de ingreso es mayor y los sectores más altos también han mejorado. Si se trata de un ciclo de recuperación estacionario o un cambio de tendencia es un interrogante compartido por todos los expertos y, sin duda, no hay un destino manifiesto ni en uno ni en otro sentido.

POLÍTICAS LABORALES Y COBERTURAS SOCIALES

En este apartado nos proponemos ahondar en las políticas que explicarían la disminución de la desigualdad en la última década. Con mayor o menor énfasis según la perspectiva teórica, distintos autores seña-

lan que han gravitado una serie de políticas. Gran parte de los investigadores del tema acuerdan con que se debería a cuatro pilares: las políticas laborales y de recomposición salarial, la creación de puestos de trabajos por la reactivación económica, la disminución del empleo no registrado y el aumento de la cobertura previsional así como de las medidas de transferencia de ingresos. Revisemos los argumentos y datos presentados, sobre todo en un texto publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Argentina con motivo del Bicentenario (MTEYSS, 2010).

En cuanto a lo primero, se destaca la revitalización del valor institucional del salario mínimo para mejorar la distribución, determinado por el Consejo Nacional del Salario Mínimo, convocado en 2004 después de once años de inactividad, en el cual empleadores y trabajadores fijan un piso de ingresos laborales con el arbitrio del Estado. En el último aumento de 2010, el salario mínimo habría crecido el 820% respecto del valor que rigió en la mayor parte de los años noventa. Se habrían multiplicado las negociaciones colectivas por rama de actividad o por sector, con un impacto positivo como parámetro de referencia para los salarios más bajos. Si en los años noventa había alrededor de doscientas negociaciones anuales, en 2009 se homologaron 1.331 convenios y

acuerdos colectivos. Esto ha mejorado las remuneraciones de los asalariados registrados, pero también parece haber influido positivamente en la de los no registrados y en los trabajadores por cuenta propia.

Respecto al empleo, entre 2003 y 2009 se habrían creado 4,9 millones de puestos de trabajo en las áreas urbanas, con lo que se incorporaron 4 millones de personas al mundo laboral (sin incluir a los beneficiarios de planes públicos con contraprestación laboral). Entre 2003 y 2009, se sumaron 571 mil empleos por año: más del triple de la cantidad anual de nuevos ocupados incorporados durante la convertibilidad y el gobierno de Raúl Alfonsín y cuatro veces más que durante la última dictadura militar. Su consecuencia directa fue la reducción del desempleo: de la tasa de 2002, del 21,5%, la más alta de la que se tiene registro en la historia, el segundo trimestre de 2010 desciende al 7,9%, volviendo así a los niveles "normales" para el país. Esto ha tenido un efecto directo en la disminución de la desigualdad, al incrementarse el número de personas que reciben ingresos y, de modo indirecto, al favorecer el poder de negociación de los trabajadores.

El tercer pilar sería el incremento del trabajo registrado. Desde 2003 se verifica un incremento del trabajo formal (considerando asalariados registrados e independientes registrados en la seguridad social) y, según las mismas fuentes, en 2010 el número de

asalariados registrados en el sector privado es superior en el 43% al mejor momento de los años noventa. Cuando se toma a 1974 como un valor 100, en 2009 se alcanzaría un valor de 210. A su vez, un seguimiento desde 2005 muestra que, del total de trabajadores que se incorporaron al trabajo registrado, alrededor del 60% provenía de puestos asalariados no registrados y el 20% se encontraban desempleados, a lo que se sumaría también una incorporación de beneficiarios del PJJHD. Para el Ministerio de Trabajo, esto sería un indicador de la remoción progresiva de la segmentación laboral, en cuanto se quebraría una lógica de larga data del mercado de trabajo argentino, por la cual un creciente porcentaje de trabajadores estaba obligado a permanecer largo tiempo en inserciones precarias, de baja estabilidad y escasos ingresos sin beneficios sociales. También es necesario destacar dos medidas que han venido a reparar injusticias sociales históricas respecto del empleo doméstico y de los peones rurales. En ambos casos se sancionaron distintas leyes que les otorgan protecciones y beneficios, equiparando su situación a la de otros trabajadores.

Finalmente, desde 2002 hasta 2009 se otorgaron 7 millones de nuevas protecciones sociales, que representarían un crecimiento del 63% en la cantidad de prestaciones distribuidas por el sistema. Se debe sobre todo a la extensión de la jubilación, de pensio-

nes no contributivas, asistenciales y especiales, y de la Asignación Universal por Hijo. En conjunto, el número de prestaciones se ha duplicado con respecto a las de 1997. Así, mientras en 2009 la cobertura total de los menores de 18 años llegó al 86%, en 1997 era del 35%. Y con respecto a los adultos mayores cubiertos por jubilación o pensiones, luego de una declinación constante en al menos siete años, en 2003 llegó a reducirse al 61%; pero en 2009, el 84% de los adultos mayores recibieron al menos alguna transferencia. Por su parte, las facilidades para adultos mayores sin todos los aportes permitieron que accedieran a la jubilación mínima 2,5 millones de nuevos beneficiarios.

¿Qué sucedió, según este trabajo, con los salarios y la distribución del ingreso? Entre 2002 y 2009, la remuneración media real de los asalariados registrados habría crecido como mínimo el 56%, independientemente del índice de precios usados para deflactar la serie. Para el Ministerio de Trabajo, la distribución funcional, esto es, la porción de ingresos apropiada por capital y trabajo, habría conocido una mejora: los trabajadores en relación de dependencia se apropiaban del 34,3% del producto en 2002 y del 43,6% en 2008. Aunque veremos en el apartado siguiente que este juicio no es compartido por todos los expertos. En los datos del Ministerio, de 1994 a 2002 se produjo un incremento del coeficiente de Gini del 18,5%,

alcanzando los niveles más elevados que se hayan registrado. En contraposición, entre 2002 y 2009, mejoró el 16%, conformándose la situación más equitativa en dieciséis años, con valores previos a la reforma neoliberal. No hay dudas de que si concluyéramos aquí nuestro capítulo, solo podríamos terminar con un juicio sumamente positivo de lo sucedido. Sin embargo, es necesario dar lugar a los debates en torno al cuadro hasta aquí esbozado.

CONTROVERSIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

El optimismo por la disminución de la desigualdad en América Latina basado en la evolución del coeficiente de Gini es contestado, entre otros, por Javier Pérez Sáinz (2013). Su sola disminución no autoriza, según este autor, a postular una mejora de la igualdad, porque se concentra en la distribución secundaria, una vez que ya se ha producido la división entre trabajo y capital. Al fin de cuentas, un indicador que compara la situación de hogares o individuos no nos informa sobre la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros. En segundo lugar, agrega, la división en deciles (tramos del 10% de la población u hogares) contribuye a la invisibilidad de las elites dentro del decil superior, a lo que se suma la ya consignada histórica subdeclaración de ingresos de los más ri-

cos. En fin, una mejora de la distribución entre sectores medios y altos (excluyendo a los bajos) puede reducir el coeficiente de Gini, como ha sucedido en México, pues disminuye la dispersión de ingresos, pero sin que eso derive en una sociedad más justa.

Son argumentos atendibles pero que no cuestionan en conjunto a la evolución descrita para el caso argentino, dado que los estratos más bajos han participado de la mejora de la distribución. Otra postura no invalida al indicador, sino que subraya la necesidad de complementarlo con el estudio de la distribución primaria o funcional, entre capital y trabajo. Se reconoce, de todos modos, que hoy capital no es sinónimo de sectores altos ni trabajo solo de proletarios, ya que entre los primeros se cuentan, por ejemplo, los micropropietarios (como el dueño de un pequeño kiosco o almacén) y entre los segundos, cargos jerárquicos de altos ingresos y gran parte de las clases medias.

Javier Lindenboim, Damián Kennedy y Juan Graña (2010) han revitalizado la tradición de estos estudios en el país, reconstruyendo la evolución del indicador a lo largo del tiempo. Muestran que durante el primer peronismo y el segundo, entre el 45% y el 50% de los ingresos eran apropiados por los asalariados. Luego se produce un retroceso hasta el 36,5%, en 1959, a lo que sigue un período de inestabilidad y recuperación a inicios de los años setenta. En 1972-1974

se alcanza pasajeramente el 50%, pero el Rodrigazo, en 1975, y la dictadura, desde 1976, reducen su participación hasta menos del 30% en 1977: el porcentaje más bajo registrado en el país. A partir de entonces se observan oscilaciones entre ese piso y el 40%. En los años noventa parece superarse el techo de tantos años, con el 45,6% en 1993; pero luego de la crisis del tequila, se estabiliza en torno al 40%. Con la devaluación del fin de la convertibilidad se derrumba nuevamente, llegando al nivel del 30%, y luego se recobra hasta 2006 (últimos datos del estudio). A pesar de esta mejora, el proceso de los últimos años no logró reconquistar ni la mitad de la cuantía perdida con la devaluación. En este punto hay una diferencia con los datos oficiales, en particular con los elaborados por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y el INDEC. Señalan los autores que se debe a que ellos estiman una caída mayor de la participación de los asalariados durante la devaluación que la considerada por la primera fuente. En consecuencia, si bien hay coincidencias con los datos oficiales en señalar la recuperación desde 2003, dado que parten de la estimación de una pérdida más profunda, la reversión registrada es menor. Por lo tanto, para estos autores, la participación de los asalariados al final de la serie se ubicaría en torno del 35%, mucho menor que los datos del INDEC consignados en el apartado anterior; mientras que el poder

adquisitivo del salario en 2006 sería del 30% menos que el de 1970.

¿Cómo se produjo esta caída de la participación y por qué? La distribución funcional depende de la productividad de cada trabajador, es decir, el valor producido, y de los salarios. Cuanto más se apropien los propietarios del excedente que genera la productividad y, por ende, menores sean los salarios, más inequitativa será la distribución funcional. En un análisis de los últimos cincuenta años, Lindenboim y colaboradores (2010) muestran que, en términos generales, la productividad aumentó en ese lapso, con mayor intensidad hasta principios de los años setenta. En cambio, el salario solo creció hasta los años setenta y decreció de allí en adelante. Esto implicó una transferencia de ingresos de los asalariados al capital que produjo una mayor inequidad en la distribución funcional. Concluyen entonces que el proceso de acumulación en los últimos treinta años se basó no en la mejora de productividad, sino en el deterioro del salario real. La pobreza, agregan, es el resultado lógico de tres décadas de su continua depreciación.

En cuanto a los años del período actual incluidos en el estudio, según sostienen, se mantiene la tendencia a una reducción del poder adquisitivo cuya contrapartida es un aumento del consumo de los sectores más altos. Por ende, no solo se mantiene la inequidad, sino que esta apropiación ni siquiera se trans-

forma en inversión. Concluyen los autores que, sin desconocer los cambios positivos de la última década, no se puede aún afirmar que se ha revertido la tendencia de largo plazo de deterioro del salario real.

¿Qué sucedió luego de 2006? En datos recogidos en la nota “La esquivada meta del *fifty fifty*: mitos y verdades de la distribución del ingreso”¹ de Silvia Stang en el diario *La Nación* (27/1/2013), se consigna que para el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) dirigido por Javier Lindenboim, en 2010 la participación de los asalariados habría llegado al 41,4%. Un documento del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA, 2011) estima para 2009 una participación de los asalariados en torno al 41,1%, y en la nota citada se señala que para este centro en 2011 la participación asalariada sería del 37,6%. Por otro lado, vimos en el apartado anterior que para el Ministerio de Trabajo con datos del INDEC, en 2008 sería del 43,6%. En síntesis, si bien hay consenso en la recuperación de la participación de los asalariados en los ingresos en nuestro período de interés, subsisten controversias sobre la magnitud de dicha recuperación y, más allá de las cifras, hay un debate necesario sobre la even-

¹ Disponible en línea: <<http://www.lanacion.com.ar/1549178-la-esquivada-meta-del-fifty-fifty-mitos-y-verdades-de-la-distribucion-del-ingreso>>.

tual persistencia de los procesos de transferencia de ingresos de los asalariados al capital, variable explicativa central de la inequidad de la distribución funcional en las últimas décadas.

MIRADAS CRÍTICAS I: LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

Hasta aquí, el común denominador entre optimistas y cautos sería el reconocimiento de las mejoras producidas desde 2003 y 2007 en el salario real, un interrogante sobre el derrotero futuro y ciertas diferencias sobre si se ha producido o no un quiebre de tendencias negativas de mayor data. Es tiempo de presentar las posturas más críticas. Un primer grupo acepta que los asalariados más protegidos, en particular los registrados y con sindicatos más fuertes, han mejorado su situación relativa. La piedra de toque del diferendo es la magnitud y las características de las poblaciones que quedan fuera de estos cambios. Las críticas se centran en el incremento de un polo marginal y en el ensanchamiento —o al menos la perdurabilidad— de las diferencias entre los ingresos de los trabajadores protegidos y los precarios.

Es necesario señalar que estas posiciones mapean un territorio distinto al que sostienen las miradas más optimistas, al construir indicadores diferentes. De este modo, el debate teórico metodológico y sus

derivaciones más políticas están ligados. Tomando indicadores desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI), Eugenio Actis di Pasquale (2010) construye con datos de la EPH variables complementarias a la tasa de desempleo, entre las que nos interesan dos: un indicador de “tasa de ingresos inferiores al mínimo y desocupación” y la llamada “tasa de condiciones críticas de ocupación”. Respecto al primero, que reúne desocupados y ocupados con ingresos por debajo del salario mínimo, si bien hubo una disminución en el período analizado —del 43% de la población económicamente activa en 2005 al 35% en 2009—, en ese último año alcanzaría a 4,2 millones de personas.

En cuanto al segundo indicador, se trata de aquellos que trabajan menos de treinta y cinco horas de forma involuntaria, quienes lo hacen más pero con ingresos menores al salario mínimo y los que trabajan por encima de cuarenta y ocho horas con menos de dos de dichos ingresos. De tal forma, mientras en el tercer trimestre de 2003 trabajaban en condiciones críticas 3 millones de personas, seis años más tarde eran 4.370.000, pasando del 34% al 42% de la población ocupada. Este crecimiento se explica en parte por el aumento del número de trabajadores en general, con disminución de los desocupados, pero con crecimiento de aquellos ocupados en una situación

considerada crítica. En resumen, puede decirse que, en paralelo a la reactivación económica, se habrían incrementado situaciones distintas entre sí que tienen en común condiciones de ingresos y de trabajo muy deficitarias.

En consecuencia, se plantea cómo caracterizar, qué perfiles incluir y, por ende, qué magnitud cobrará el grupo de quienes quedan por fuera de la mejora distributiva. Este será el núcleo de la crítica de Agustín Salvia y su equipo, que se basa sobre todo en datos propios de la encuesta del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA). Desde el conflicto en el INDEC, dicha investigación se ha tornado en una fuente de datos ampliamente consultada. Este equipo también utiliza los datos oficiales, pero construyendo categorías alternativas. Su mayor aporte al debate es la hipótesis de la heterogeneidad estructural, plasmada en un gran número de trabajos.² En términos generales, no desconocen el crecimiento producido desde 2003, que ha implicado mayor actividad y consumo y, por ende, más empleo y mejoras salariales para

² La producción de dicho equipo sobre este tema es muy vasta. Además de las publicaciones disponibles en el sitio del Observatorio de la Deuda Social Argentina y las citadas en este capítulo, para una revisión de trabajos de este grupo véanse, entre otros, Agustín Salvia (2012) y Agustín Salvia y Eduardo Chávez Molina (2007).

una franja importante de los trabajadores más protegidos. En contraposición, sostienen que el tipo de crecimiento no ha podido absorber a una creciente masa marginal de trabajadores. Este es el punto de mayor controversia con la versión oficial, pues para ellos se habrían profundizado también las diferencias de ingresos entre los trabajadores protegidos y los más precarios y, sobre todo, se habría incrementado la dimensión del polo marginal.

Parte de estas controversias se basan en una forma particular de medir y, por ende, cuantificar a quienes se ubicarían dentro del polo marginal. Su trabajo retoma una escuela teórica que sostiene la segmentación del mundo del trabajo entre un mercado primario, con empleos protegidos y salarios más altos, y uno secundario, que incluye asalariados y trabajadores independientes no protegidos y con ingresos muy bajos. Siguiendo una tradición de pensamiento latinoamericano, a esos dos grupos, este equipo le sumaría un tercero: el polo marginal, conformado sobre todo por trabajos precarios por debajo de la línea de indigencia y beneficiarios de programas de empleo. Por otro lado, también calcula de manera particular la subocupación, y, dentro de los desempleados, incluye a los llamados "desalentados", aquellos que ya no buscan trabajo, por lo que oficialmente tampoco son desocupados, pues no serían parte de la población económicamente activa.

Así las cosas, los trabajos muestran que, en comparación con el período previo a la crisis de 2001, la estructura del empleo no conoció grandes cambios: el peso del sector formal y el informal no varió mucho, como tampoco las brechas salariales; los empleos marginales siguen teniendo como ingreso promedio un tercio del nivel de los registrados. En un trabajo que compara el año 2006 con 1998, se detecta un aumento del trabajo de subsistencia, que pasa a ser la opción para el 19% de los ocupados, casi el doble que en 1998, el 11%. ¿Por qué crece este polo marginal? Debido a que se contrae el mercado secundario. A esto se suma que la brecha de ingresos entre el segmento primario y el ingreso medio se ensanchó del 39,5% al 46,6% entre tales años. Es decir que habría un retroceso del mercado secundario y un incremento de las posiciones precarias mayor que en el período de convertibilidad, así como una profundización de las brechas salariales entre los sectores primarios y los otros (Salvia y Gutiérrez Ageitos, 2013).

Estas apreciaciones difieren de trabajos como los de Pablo Dalle (2012), que muestran entre 2003 y 2012 un aumento de la clase obrera calificada y de la clase media asalariada, y una disminución de la clase obrera más marginal, a diferencia de los trabajos recién mencionados. En cuanto a los ingresos, este autor encuentra que la distancia entre los obreros y todos los otros grupos disminuyó, al punto de que los estratos

asalariados de sectores medios de menor estatus y los sectores obreros más calificados (cuyas diferencias salariales ya eran mínimas en 2003) al cabo de una década tenían ingresos casi iguales. La diferencia sobre ese crecimiento o no del polo marginal se explica en parte por aquello que se incluye dentro de este grupo: los trabajos de la heterogeneidad estructural contabilizan a todo los trabajadores no registrados, más allá de cuál sea su calificación, mientras que en el trabajo citado de Dalle es definitoria la calificación: un trabajador calificado pero no registrado no sería considerado en situación marginal. Subyace en esta segunda mirada la hipótesis de que el pasaje de registrado a no registrado es más fácil de realizar (por un cambio en la contratación o por políticas de control del trabajo que lleven a disminuir el trabajo en negro), mientras que el pasaje de trabajador no calificado a calificado, al tratarse de un atributo que en gran medida depende de la educación de los individuos (y por ende es de difícil modificación una vez comenzada la trayectoria laboral), constituye una barrera más difícil de franquear.

Un trabajo de Agustín Salvia y Julieta Vera (2012) cuestiona también otra hipótesis central de las miradas optimistas sobre los últimos años: la idea de que una mejora en el capital humano, medido por mayores años de educación promedio entre la fuerza de trabajo, ha influido en la mejora de la calidad de los

empleos. Presentan datos que intentan demostrar que, si bien ambos procesos se han producido en paralelo, no necesariamente estarían vinculados. Esto les sirve para reafirmar que la mayor dotación de capital humano en una sociedad no sería suficiente para derribar las limitaciones estructurales del modelo de acumulación y las férreas fronteras entre el mercado primario y el secundario que sostiene la hipótesis de la heterogeneidad estructural.

Amén de estas tendencias, producidas durante el período de mayor crecimiento de la posconvertibilidad, otros trabajos críticos se focalizan en lo sucedido de 2007 a 2010. Con datos del ODSA, Eduardo Donza (2011) encuentra para 2010 el 54% de trabajadores precarios o inestables del total de ocupados, lo que muestra un incremento respecto a 2007 cuando este valor era del 47,1%. Por su parte, un trabajo de 2012 liderado por Claudio Lozano señala un fin al crecimiento del empleo y de las restantes tendencias positivas luego de 2007. Da cuenta del estancamiento de tendencias positivas: así, mientras la tasa de empleo creció el 19,3% durante el período 2003-2006, solo lo hizo el 2,1% para los cuatro años posteriores. Por su parte, la tasa de desocupación descendió el 51,2% en la etapa de recuperación y tan solo el 22,5% a partir de 2007 (Lozano y Raffo, 2012). Debe decirse que cierta desaceleración de estos indicadores es lógica en la medida en que hay una mejora de la situación y,

por ende, la posibilidad de que un indicador continúe mejorando es más compleja. Pero sí hay acuerdo entre este trabajo y otros autores en que la capacidad de tracción de la economía sobre la generación de empleo fue cada vez menor, advirtiéndose un límite en la capacidad de inclusión social de la estrategia económica actual, que fue pasando de una elasticidad empleo-producto en 2003 de 1,22 hasta llegar con posterioridad a un valor prácticamente nulo o con niveles muy bajos.

Este grupo de investigadores comparte con otros el acuerdo acerca de un ensanchamiento de las brechas entre trabajadores protegidos y precarios, en contraposición con la postura del Ministerio de Trabajo, para el que las mejoras salariales debido a las negociaciones colectivas han mejorado la condición de todos los trabajadores, registrados o no. Con datos de 2006, Gervasio Arakaki y María del Pilar Piqué (2010) muestran que, si bien hubo un aumento del empleo en las empresas micro, pequeñas y medianas, sus salarios permanecen muy alejados de las grandes. Ellas emplean trabajadores en condiciones precarias y en posiciones no registradas, lo que conforma un contingente de asalariados en situación de pobreza o cercanos a ella. En una postura afín a la de segmentación del mercado de trabajo señalada anteriormente, la desigualdad se produciría dentro de los distintos sectores productivos emblemáticos del crecimiento

del empleo en el período, como construcción y comercio. De todos modos, se trataría de una tendencia de más larga data y, en rigor, en comparación con 2003, en 2006 se habrían ido cerrando las brechas entre trabajadores protegidos y no protegidos. Por su parte, Luis Beccaria y Roxana Maurizio (2012) registran una leve ampliación de la brecha en la remuneración de los no registrados frente a los registrados hacia 2010. Afirman que esto puede deberse también a una disminución de los primeros, cuyos integrantes con mayores ingresos son los que tuvieron más posibilidades de formalizarse, por lo que quedaron como no registrados los trabajadores que ya percibían menores ingresos.

Entre los grupos que aparecen como menos beneficiados por las mejoras del empleo en la década, se cuentan los jóvenes. Así, por ejemplo, mientras la tasa de desocupación general en 2012 se ubicaba en torno al 7,9%, en el grupo de 15 a 24 años trepaba casi al 20%, aunque en 2003 era del 36,9%. Trabajos cualitativos nuestros y de colegas sugieren que estas tasas son aun mayores en los jóvenes de estratos sociales más bajos y menor nivel educativo, y sobre todo si viven en las zonas más estigmatizadas, como villas y asentamientos. Según un trabajo del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea (Cappello y García Oro, 2013), basado en datos de la EPH

del INDEC y recogido por *La Nación*,³ algo más de la mitad de la población argentina de entre 18 y 24 años —alrededor de 2,5 millones de jóvenes— tendría problemas de inserción social, ya sea porque no estudian ni trabajan, porque buscan empleo y no encuentran o porque tienen una ocupación, pero precaria o informal. En dicho estudio se calcula este universo del siguiente modo: dentro de la primera situación se cuenta a 745 mil jóvenes; los desocupados, en tanto, serían 516 mil; y por último, los ocupados, pero en empleos sin plenos derechos, rondarían en torno a 1,3 millones.

Se destaca que, a pesar de la reactivación, el porcentaje de los jóvenes que no estudian ni trabajan pasó del 13,1% en 2003 a más del 15% en 2012. Su distribución es desigual: mientras su proporción es menor al promedio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), alcanza guarismos entre el 20% y más del 30% en provincias como Chaco, Formosa, San Juan y San Luis. Dado que no es una categoría estadística oficial, existen formas distintas de medir este grupo. En una nota en *Le Monde Diplomatique* (20/2/14), María del Carmen Feijoó y Leandro Bottinelli advierten que su magnitud dependerá de los cortes de edad y si se incluye o no a los desocupados.

³ Disponible en línea: <<http://www.lanacion.com.ar/1589112-la-desocupacion-entre-los-jovenes-llega-al-20>>.

Señalan que entre 2003 y 2013, en la franja de 12 a 29 años e incluyendo a los desocupados, los datos de la EPH indican el 12% menos de jóvenes que no estudian ni trabajan que una década antes y, sobre todo, subrayan una reducción de la desocupación juvenil del 26% al 15 por ciento.

La imagen de los “jóvenes ni-ni”, que no estudian ni trabajan, tiene mucha presencia mediática e impacto político en varios países, pero suele dar lugar a conclusiones erróneas. La categoría reúne situaciones muy distintas entre sí: por ejemplo, a pesar de que aparece asociada con problemas de la escuela media, por la franja de edad hay universitarios; y ciertos estudios muestran que aumenta con la edad, por lo cual, en parte son universitarios que abandonan temporaria o definitivamente sus estudios, muchos para buscar empleo. Entran dentro de esta categoría, también, mujeres que están en pareja y no trabajan por razones distintas, algunas son beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH); así como comprende a jóvenes que viven con sus padres y pueden encontrarse temporariamente en esta situación, entre otras. De lo que se trata es de no olvidar que no es un grupo real, es decir, un colectivo que tenga existencia e identidad, sino una categoría construida estadísticamente que reúne perfiles heterogéneos, en muchos casos atravesando una situación temporaria y, sobre todo, que no se trata de

un contingente de desocupados y desescolarizados. Hechas estas aclaraciones, es por supuesto válido preguntarse y preocuparse por estos jóvenes, analizando las diversas situaciones por separado y siendo cautos en las conclusiones que se extraen de la sola cifra.

En resumen, cuando se mira desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural, se delinea un grupo heterogéneo compuesto por trabajadores precarios, informales, con ingresos bajos, desocupados, subocupados, beneficiarios de planes sociales, sobreocupados con bajos ingresos, entre los cuales los jóvenes de menor nivel educativo están sobrerrepresentados junto a otras categorías que en conjunto llegan a, cuando menos, la mitad de la población ocupada. Como vimos, el eje del debate es qué categorías y grupos incluir dentro de estos sectores menos favorecidos, pero, aun en las posturas más optimistas, estamos frente a una porción significativa de la población económicamente activa. El punto de discusión conceptual es si realmente se ha producido una consolidación o incluso un incremento de ese polo marginal. Si así fuera, estaríamos frente a un modelo que genera empleos protegidos y relativamente bien pagos en un polo y ocupaciones precarias, con bajos ingresos, desprotegidas en el otro. Si esto fuera así, se trata de un cuestionamiento importante al balance positivo que se pueda hacer de estos años.

MIRADAS CRÍTICAS II: INFLACIÓN E IMPUESTOS A LAS GANANCIAS

Las críticas anteriores se dirigían sobre todo a las limitaciones del modelo económico actual para absorber a los trabajadores marginales. Sin embargo, esta mirada no cuestionaba necesariamente las ganancias salariales de los trabajadores registrados en el sector formal, en el segmento primario. Aquí entra la segunda línea crítica, que impugna la real magnitud de tales mejoras. No es por casualidad que proviene de actores cercanos a centrales sindicales, en particular la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Se centran sobre todo en lo sucedido a partir de 2007 por el peso de la inflación y del impuesto a las ganancias, debido a la insuficiente actualización del mínimo no imponible. Si, en rigor, el debate en torno al impuesto a las ganancias debería estar incluido en el apartado sobre la estructura tributaria, dado que ambas reivindicaciones han estado vinculadas, las tratamos en la misma sección, aunque sus consecuencias sobre la desigualdad sean distintas. Veamos las diferentes posturas. Por un lado, aun el CIFRA, de la CTA más cercana al gobierno, afirma que, desde 2007 en adelante, se detuvo la recuperación del salario real debido a la inflación (CIFRA, 2011). Un estudio del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP) publicado en 2014 (Lozano

y Raffo, 2014) estima, con una medida alternativa a la oficial, que el índice de precios al consumidor, parámetro de la inflación, habría crecido el 337,6% entre 2007 y 2013, cuatro veces más que las cifras del INDEC. Por su parte, los alimentos y las bebidas habrían aumentado casi el doble que el resto, el 597%, en este caso siete veces más que el valor oficial. Pero más allá del debate sobre las cifras de la inflación real, en términos generales las estimaciones privadas coinciden en señalar que se ha producido una depreciación de los salarios desde 2007 o 2008, dependiendo de los aumentos conseguidos por las distintas ramas. Otro trabajo anterior del mismo centro (IPYPP, 2012), coordinado también por Claudio Lozano, realiza un análisis comparativo de salarios, mínimo no imponible, precios y producto bruto interno (PBI). Concluye que, entre 2001 y 2011, la débil actualización del mínimo no imponible ha producido una caída del poder adquisitivo del trabajador soltero del 8% y una leve recuperación del 3,2% para casado con dos hijos, es decir que, en la posconvertibilidad, la evolución del mínimo no imponible ha ido erosionando la recuperación del salario. También cuestiona el impacto de la inflación en los montos de las transferencias sociales, que va generando una mayor distancia entre los trabajadores y los beneficiarios de planes sociales, una crítica que otros analistas comparten. Y a fines de 2013, otras

voces han alertado sobre la retracción de los sueldos del sector público frente al privado.

El peso creciente del impuesto a las ganancias en los salarios es motivo de un estudio realizado por el IERAL (Capello y Diarte, 2013) centrado en ingresos medios y altos. Se estima que desde 2003 a 2012 el porcentaje del salario que se lleva el impuesto a las ganancias se ha duplicado, con alzas del 150% en ciertas franjas de ingresos y, en otros, de entre el 30% y el 75%, aun considerando la suba del 20% a la base imponible decretada a comienzos de 2013 (aunque el cálculo fue realizado antes de las modificaciones de agosto de ese año). Siempre según el mismo trabajo, mientras que desde 1998 y durante quince años los precios acumulan un alza del 522% (con una hipótesis de inflación del 25% para 2013), las deducciones permitidas habrán aumentado solo el 352% para los casados con dos hijos y el 296% para los solteros. Así, en los últimos años, la inflación y el impuesto a las ganancias han sido otro puntal de críticas a las mejoras de la situación. Un trabajo de CIFRA (2012) también sostiene la necesidad de aumentar el mínimo no imponible y señala que entre 2000 y 2011 se duplicó el porcentaje de asalariados registrados que lo pagan, del 8% al 17%. En esta misma dirección, un trabajo del Instituto Argentino de Análisis Fiscal indica que algunos trabajadores, sin haber percibido una mejora en el poder adquisitivo de sus salarios, en

2013 estarían sujetos a tasas de, como mínimo, el doble de las de 2001 (Argañaraz y Mir, 2013). De todos modos, durante 2013 se ha promulgado una ley que modifica los mínimos no imponibles, por lo que, en principio, se morigeraría el peso del impuesto a las ganancias en una franja de asalariados, y un porcentaje significativo dejaría de pagarlo.

Ahora bien, ¿cómo impacta la inflación y el impuesto a las ganancias en la desigualdad, nuestro eje de análisis? En términos estrictos, la desigualdad se calcula a partir de los ingresos percibidos. En consecuencia, la inflación afectaría a todos los perceptores, por lo cual no modificaría la desigualdad en tanto todos los estratos de ingresos se verían proporcionalmente perjudicados. En otras palabras, la depreciación de los ingresos de todos los estratos mantendría la estructura de desigualdad sin cambios. Sin embargo, si medimos el bienestar de los hogares, la situación cambia, dado que la inflación afecta sobre todo a quienes destinan más porción de su ingreso al consumo cotidiano, proporción que aumenta a medida que se desciende en la estructura social. En consecuencia, si bien las mediciones con que contamos no captan esto, sin duda podemos concluir que la inflación incrementa la desigualdad en cuanto afecta en particular el bienestar de los sectores menos favorecidos, que destinan todo o gran parte de su ingreso al pago de bienes y servi-

cios. Por otro lado, como veremos en el punto siguiente, la inflación tiene una consecuencia directa en el aumento de la población bajo la línea de pobreza. Respecto al impuesto a las ganancias, el rezago en la actualización del mínimo no imponible implica una pérdida de poder adquisitivo para un número importante de trabajadores. Ahora bien, en la medida en que no afecta a los peor pagados, en términos estrictos, no tendría un impacto en un aumento de la desigualdad. Como bien señalan Alejandro Grimson y Alexander Roig (2012), la reducción del alcance de este impuesto no impactará necesariamente en una mayor igualdad. Estos autores encuentran, entre trabajadores de mayores ingresos, un reclamo sobre la no legitimidad del impuesto y un reclamo por su eliminación. Llamam a esto “demanda corporativa” en la medida en que no se pone en consideración que, aplicado de ciertas maneras, este impuesto puede tener un sesgo progresivo al morigerar diferencias entre los asalariados. La inequidad actual de dicho impuesto se sostiene señalando que los salarios sufren más presión tributaria que, por ejemplo, las ganancias financieras y otras rentas apropiadas por la cúpula social, tal como propone el documento citado de CIFRA y otros expertos. En tal sentido, se fundamenta la necesidad de discutir los alcances del impuesto a las ganancias en el marco de una reforma tributaria general.

MIRADAS CRÍTICAS III: LOS DESACUERDOS SOBRE LA POBREZA

Incluir una mirada sobre la pobreza en un libro sobre desigualdad se justifica en tanto la relación entre ambas es estrecha. Por un lado, la pobreza puede considerarse como un subproducto de la desigualdad y, por el otro, en una perspectiva de desigualdad multifacética, los pobres son aquellos que por su bajo nivel de ingresos están peor situados en la distribución de bienes y servicios de las distintas dimensiones de bienestar. Uno de los puntos de mayor controversia es la evolución de la pobreza y la indigencia. En la medida en que se calcula a partir de una canasta básica de alimentos y servicios a la que un hogar o una persona debe acceder para no ser considerado indigente (si es solo la canasta alimentaria) o pobre (si también se incluyen los otros bienes y servicios), cualquier cambio en el valor o la manera de calcular dicha canasta influirá en la magnitud de pobreza de un país. Por ello, si bien hay acuerdo en que la pobreza es una convención técnico-política (por supuesto que basada en largas discusiones y consensos internacionales), tal acuerdo debe mantenerse a lo largo del tiempo para poder mensurar la evolución del indicador. La intervención en el INDEC a partir de 2007 ha afectado la fijación del valor de la canasta básica de ali-

mentos y, por ende, el cálculo de la pobreza desde entonces. A partir de esto han surgido miradas alternativas que llevan a una situación de profusión de indicadores sobre la pobreza. Es entonces imposible llegar a un consenso, por lo que, de los existentes, presentaremos tres indicadores: el oficial, el que elabora el Observatorio de la Deuda Social Argentina y el generado por un centro de renombre, el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco de un proyecto internacional.⁴

Comenzando con los datos oficiales, al comparar 2003 con 2011, la pobreza habría descendido del 42,7% de los hogares y el 54% de la población al 4,8% y el 6,5%, respectivamente. Una estimación alternativa del CEDLAS, que toma como pobreza 4 dólares diarios por persona, estimaría esta evolución del 39,8% al 12,9% de la población. Finalmen-

⁴ Hay otros cálculos de pobreza realizados por consultoras privadas y organizaciones sociales. Por ejemplo, el Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES), con sede en la ciudad de Córdoba, elabora el índice barrial de precios a partir de relevamientos en zonas populares de diferentes lugares del país, en función de los cuales construye sus propios datos de pobreza. Disponible en línea: <<http://www.cippes.org/indice-barrial-de-precios.php>>. Por ejemplo, para junio de 2013 estima una tasa de pobreza que afectaría al 26,4% de la población.

te, el ODSA encuentra el 15,5% de hogares y el 24,7% de la población en 2011 y el 16,9% y el 26,9 %, respectivamente, en 2012. La diferencia radica en el valor de la canasta básica: mientras para este último año la canasta del INDEC es de 1.588 pesos por familia tipo, para la última fuente es de 3.022 pesos. De todos modos, en su última investigación muestra que, en el período 2010-2012, la indigencia cayó en todas las formas de medición, mientras que, de manera alternativa, la pobreza aumentó de 2011 a 2012, aunque cayó respecto de 2010 (Salvia, 2013). Luis Beccaria y Roxana Maurizio (2012) estiman para 2010 el 22,9% de personas viviendo en hogares pobres. Una estimación para 2013 del IPYPP (Lozano y Raffo, 2014) calcula el 36,5% de la población como pobre, mientras que los datos difundidos por el ODSA estimaban el 27,5% de población y el 17,8% de hogares pobres para 2013. En resumen, las distancias entre la medición oficial y las restantes muestran una verdadera situación de desconcierto a la hora de intentar medir la realidad de la pobreza en el país; pero, exceptuando al INDEC, el consenso hacia 2012 se ubica en torno al 20% o el 25% de las personas viviendo en hogares pobres, y para 2013 la diferencia entre las mediciones alternativas y la oficial sería mayor, en un rango que iría de más del 27% hasta el 36% de la población.

DESIGUALDAD E IMPUESTOS

La relación entre desigualdad y cuestión impositiva tiene múltiples aristas, de las cuales nos interesan dos interrogantes: el primero, sobre el carácter regresivo o progresivo de la estructura impositiva actual, es decir, si la carga tributaria aumenta o no a medida que se asciende en la estructura de ingresos y, en particular, qué ha sucedido durante nuestro período de estudio; el segundo apunta a qué sucede con la distribución del ingreso una vez que se incluyen los impuestos cobrados a cada grupo y la forma en que se distribuye el gasto público. En efecto, diversos especialistas coinciden en la necesidad de revisar el nivel de ingresos de cada grupo luego de ponderar lo que aportan a la tributación y lo que reciben de las erogaciones del Estado. De hecho, el coeficiente de Gini de los países más desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina antes de estas dos operaciones es bastante similar; son los impuestos y el gasto público los que generan más igualdad en los primeros y más desigualdad en los segundos, al punto tal que, en trabajos recientes, José Nun (2011a y 2011b) ha insistido sobre el lugar central de la tributación como motor de una sociedad más igualitaria.

En cuanto a la primera pregunta, tanto José Nun como Jorge Gaggero (2011) señalan que el primero y

el segundo gobierno peronista configuraron una estructura impositiva que sobrevivió veinte años con una cierta progresividad y que se derrumbó en 1975, por la alta inflación, las eficaces acciones de los sectores del *establishment* para minar la progresividad del sistema y las emergencias económicas sucesivas (que llevaron a políticas de corto plazo para tapar agujeros), que terminaron por hacerlo sucumbir. El gobierno de Alfonsín trató de restablecer cierta progresividad tributaria, pero esto fue frustrado y revertido por la administración siguiente, de modo tal que en 2001 —concluyen estos autores— el sistema tributario mostraba un patético contraste con el que imperó entre 1945 y 1960. Esta regresividad estructural del sistema tributario perdura, a pesar de cambios recientes.

Los especialistas acuerdan en que la regresividad se debe al predominio de impuestos indirectos: un impuesto al valor agregado (IVA) de altísima alícuota, de tipo francés o sueco y sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países avanzados). En contraste, estos autores y otros como Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (2009) afirman que un débil impuesto a las ganancias se aplicaba (y sigue hoy sin grandes cambios) en gran medida a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas y sin incidencia significativa sobre los ricos. Al imputarse a las empresas, estas tienen la posibilidad de descargar el valor

del impuesto sobre los costos, que terminan pagando los consumidores, por lo que es un tributo con sesgo regresivo.

Por distintas razones, la base de tributación es limitada, las exenciones a los más ricos son muchas y la evasión sigue siendo importante. En consecuencia, el impuesto a las ganancias es en gran parte pagado por los asalariados, lo que ha motivado disputas de las que dimos cuenta en el apartado anterior. En contraposición, el peso del impuesto sobre los patrimonios sigue siendo relativamente bajo. Se critica, asimismo, que en Argentina actualmente no están gravadas las "ganancias de capital" que obtienen las personas físicas (establecido en los años cuarenta, fue eliminado por Menem en 1991) ni la herencia (eliminado en 1977 y solo restablecido por la provincia de Buenos Aires), a diferencia de otros países de la región, como Chile o Brasil.

¿Qué sucedió en estos diez años? Los distintos especialistas coinciden en que hubo avances sobre todo en impuestos extraordinarios o no tradicionales. Las retenciones sobre las exportaciones aportan progresividad al gravar ganancias muy elevadas por los precios de las *commodities* favorables. Se suma a esto aumentos de la recaudación del impuesto a las ganancias por el crecimiento. Por ello, algunos autores, como Jorge Gaggero y Darío Rossignolo (2012), afirman que esto ha dado un sesgo de progresividad

al sistema. De todos modos, coinciden con aquellos que siguen sosteniendo la regresividad estructural, dado que la situación actual se basa en impuestos extraordinarios, que dependen de precios internacionales o tipos de cambio, por lo que no modifica de raíz el cariz del sistema.

José Nun (2011a) tiene una visión un poco más crítica del período actual y agrega otros aspectos regresivos del sistema: los aportes de la seguridad social, pues fija un techo al monto de ingresos sobre el cual es obligatorio aportar, con lo que disminuyen a medida que el ingreso aumenta. A esto agrega la falta de transparencia en la concesión de medidas promocionales, entrañando que se recaude menos, por lo cual se compensa con los impuestos regresivos ya nombrados. Nun incluye aquí los subsidios en materia de energía y, en menor medida, de transporte, los regímenes de promoción industrial que perduran de la dictadura y las grandes concesiones a las mineras, exentas de impuestos. En cuanto a los gravámenes provinciales, Nun subraya su creciente regresividad, puesto que desde 2003 bajó el peso de los impuestos a la propiedad y aumentó el de los impuestos provinciales a los bienes y servicios.

En cuanto a la segunda pregunta, Jorge Gaggero y Darío Rossignolo (2012) realizan un análisis de la forma en que se produce el impacto tributario en la equidad. El coeficiente de Gini postimpuestos y

gastos sociales muestra una reducción importante de la desigualdad. Por ejemplo, para 2010, la desigualdad entre extremos baja de treinta veces a cinco y el coeficiente de Gini de 2010 de 0,479 desciende a 0,227 posteriormente a la acción fiscal. Cabe agregar que no todos los expertos en impuestos coinciden con este cálculo. Pero si nos guiamos por estos trabajos, habría un intento de mayor progresividad en el sistema, que se produce por la distribución del gasto público y en particular en el gasto social; pero perdura una tributación que tiene elementos estructurales regresivos.

Finalmente, el sistema de coparticipación federal y las transferencias a la Nación por fuera de la coparticipación es objeto de grandes debates y también impacta en la desigualdad entre las provincias. En los últimos diez años, ha disminuido el peso relativo de la coparticipación en los gastos del Estado y han aumentado los fondos de otras fuentes, más discrecionales. Creció el peso de tributos no plenamente coparticipables (como las retenciones a las exportaciones y el impuesto al cheque), que le da mayor margen de decisión al Estado central. Luciana Díaz Frers (2010) señala también la diferente capacidad tributaria de las provincias con un degradé de norte a sur, con una capacidad de recaudación diferencial de casi veinte veces entre Jujuy y Santa Cruz para 2008.

Hay consenso en que el conjunto de las transferencias sigue generando asimetrías en contra de las

provincias más pobladas y con mayor retraso relativo. Un estudio de la Fundación Ideal (2012) sostiene que en 2012 la brecha entre las provincias que más reciben y menos reciben per cápita por transferencias de capital puede ser de 15 veces (comparando Santa Cruz con Mendoza), y esas asimetrías no necesariamente se dan para beneficiar a provincias con menos desarrollo social o situaciones de vulnerabilidad. Antes bien, la distribución de los recursos por coparticipación y por asignaciones directas del Estado nacional no guarda relación con el grado de desarrollo, y entre las más favorecidas se observan algunas muy desarrolladas y otras que no.

No es solo un problema actual; es parte de un sistema de coparticipación fijado en 1988, muy difícil de modificar, y de políticas centrales que no favorecen la compensación. Marcelo Leiras (2013) señala con agudeza la lógica política de esa aparente discrecionalidad. Nos recuerda que el objetivo del federalismo es evitar la secesión, no generar igualdad. Así las cosas, el gobierno central tiene suficientes incentivos para privilegiar transferencias a provincias con menor población y a menudo con mayor producto bruto geográfico por persona. Se debe a que menos dinero tendrá más impacto local que en las grandes provincias, y por ende, el beneficio político esperado (en cuanto al apoyo legislativo, dado que todas las provincias tienen igual número de senadores y en di-

preocupantes. Las dolencias emergentes o reemergentes, casi invisibles en el debate, son una muestra de la desigualdad, en tanto son causadas por malas condiciones ambientales o de vida. Como hemos dicho, no podemos afirmar que se hayan profundizado, pero sin duda su persistencia testimonia sobre núcleos de profunda exclusión. En cuanto a las enfermedades no transmisibles, como el cáncer, la hipertensión y el colesterol, su mortalidad es mayor a medida que se desciende en la escala social, y faltan políticas que les otorguen la importancia que tienen. En muchos casos, se trataría de programas cuyo costo por paciente es bajo y el beneficio por años de vida ganados por nuestra población sería muy alto. Podemos vislumbrar, hasta aquí, por un lado, una desigualdad de distribución del impacto más perjudicial de determinadas dolencias, debido a la falta de prevención o de mecanismos para asegurar su tratamiento; mientras que otras, como la desnutrición infantil, el mal de Chagas, la tuberculosis, el hantavirus o la leishmaniasis, están claramente concentradas en los núcleos más excluidos de la población. Así, dentro de la existencia de situaciones desiguales, puede también circunscribirse un núcleo de exclusión profunda, con diferencias cualitativas en cuanto al tipo de dolencias que sufren casi exclusivamente los más desaventajados.

En cuanto a la cobertura, lo más importante es el gran aumento conocido en menos de una década, en

particular entre los más pobres y las provincias menos cubiertas. Todavía es temprano para saber cómo este gran incremento repercute en la mejora de la salud de la población ahora cubierta, pero sin duda puede ser un vector importante para disminuir las desigualdades de mortalidad y morbilidad. Al mismo tiempo, otras tendencias generaron menos solidaridad en el sistema de obras sociales, en particular el llamado "descreme". El uso de servicios es desigual también según la cobertura, y los costos crecientes de médicos, odontólogos y medicamentos no facilitan el acceso de los menos pudientes. En fin, otra mirada central es cuando observamos los gastos en salud, tanto públicos como privados: un esfuerzo económico elevado cuyos resultados no parecen estar a la altura del esfuerzo. ¿Sus causas? Si bien no es la única, un subsistema considerado fragmentado y superpuesto constituye uno de los factores que gravitan en la baja eficiencia del sistema. En tal sentido, puede decirse que sigue perdurando la fragmentación y la superposición que caracteriza al sistema de salud desde hace décadas.

En resumen, observamos un gasto elevado sin los resultados esperados, tendencias generales de indicadores vitales que pueden ser positivas y que testimonian una disminución de la intensidad de ciertas desigualdades en salud y enfermedad; un sistema que sigue estando fragmentado y superpuesto, pero

que, al mismo tiempo, ha conocido una ampliación de las coberturas. En pocas palabras, existen desigualdades de larga data que se mantienen —algunas, morigeradas; otras, no tanto— y una serie de problemas que, en conjunto, afectan a millones de personas; que no son necesariamente nuevos, pero que hoy forman parte de nuestra mirada sobre el tema y que al hacerlo nos muestra una situación más desigual que la que nos podría sugerir una primera revisión de los indicadores clásicos y su evolución.

VIVIENDA Y HÁBITAT

Desigualdades

Los problemas de acceso a la vivienda han cobrado gran relevancia en los últimos años, como testimonian numerosos conflictos. Entre los más notorios, podemos mencionar: en la ciudad de Buenos Aires, la ocupación del Parque Indoamericano por familias desplazadas de asentamientos y de la llamada “La Veredita” en el Bajo Flores en 2010, así como las innumerables y a menudo violentas expulsiones de las comunidades indígenas de sus tierras, sobre las que nos referiremos en el capítulo siguiente. En este apartado elegimos como ejes de análisis la situación de la vivienda (esto es, de las unidades habitacionales) y la

del hábitat (las condiciones y los servicios de los entornos); luego nos centraremos en los asentamientos y en las villas. En líneas generales, se advertirá el mejoramiento de distintos indicadores, pero sin que se haya logrado revertir la desigualdad entre provincias y entre la ciudad formal y las áreas urbanas más marginadas. Las tendencias contrapuestas se vinculan a que la misma reactivación catalizó o reforzó problemas de acceso a la vivienda. En efecto, los precios de los lotes y los inmuebles urbanos conocieron un gran incremento debido a la disminución de las tierras disponibles, la mejora económica en general y a la de la industria de la construcción en particular. Así, familias que por un lado incrementaron su ingreso enfrentaron crecientes problemas en la posibilidad de acceder a una vivienda.

La comparación de los censos 2001 y 2010 nos permite apreciar la evolución de la situación habitacional en una década. Un informe del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) señala 11.317.507 viviendas en 2010, el 16,5% más que en 2001 (MPFIPYS, 2012). Las viviendas de mayor precariedad (casillas, ranchos, piezas de inquilinato) se contaban en 566.095, en las que vivían casi 2 millones de personas. Lorena Putero (2012), retomando un índice que las clasifica en condición aceptable, recuperables (con déficit, pero subsanable) e irrecuperables (que exigen una reconstrucción to-

tal), señala que habría una disminución en términos absoluto y relativo del mayor nivel de precariedad: en 2001, era del 5,3% de los hogares y descendió al 3,9% en 2010. Asimismo, se agrega que el 13,7% de los hogares habitan viviendas que tienen déficits pero son recuperables, lo que afecta a más de 1,6 millones de hogares. Encontramos dos tipos de carencias habitacionales que precisarán políticas distintas: en algunos casos, promover la recuperación, mientras que en otros se trata de construir unidades nuevas. Estas privaciones están distribuidas desigualmente entre las provincias: por encima de la media nacional de viviendas irrecuperables, se ubican Catamarca, Chaco, Formosa, Corrientes, Río Negro, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, Santiago del Estero, Salta y Jujuy, estas dos últimas muy por debajo de la media de hogares que habitan en viviendas aceptables. Lorena Putero agrega otros problemas de vivienda, al comparar datos censales. Señala que en 2010 disminuyeron en términos relativos los propietarios: en 1980 eran el 71,4%; en 2001, el 70,64%, y en 2010, el 67,7%. En paralelo, aumentaron los inquilinos: del 11% en 2001 al 16% en 2010. En rigor, esto no es un problema en sí mismo, dado que en muchos países centrales el porcentaje de inquilinos es muy alto; el punto conflictivo es que hay muchos inquilinos en situación irregular y que es insuficiente el acceso a una vivienda social. Natalia Cosacov (2012)

muestra que en la ciudad de Buenos Aires de 2001 a 2010 se advierte un aumento de los inquilinos, en su mayoría de sectores medios y bajos, revirtiendo una tendencia registrada desde 1960 a la reducción de esta forma de tenencia.

En relación con el hacinamiento, es notorio el aumento de este problema en viviendas aptas entre los censos. Se trata de nuevas familias que no pueden acceder a viviendas o del caso de hijos que incluyen a sus mayores sin ingresos o de jubilados que se transforman en sostenes de toda la familia. En el estudio antes citado, se señala que, al mismo tiempo, el Censo 2010 encuentra el 18% de viviendas vacías (2.494.618), porcentaje que en la ciudad de Buenos Aires trepa al 24%. De este modo, no se trata solo de la necesidad de nuevas viviendas, sino también de políticas que favorezcan el acceso a las existentes. Una sumatoria de las distintas situaciones problemáticas cuantifica en más de 3 millones de viviendas y más de 10 millones de personas con algún tipo de problema de hábitat. Esta primera mirada nos muestra un panorama de distintas carencias que en conjunto afectan a una parte significativa de la población.

Veamos ahora algunos déficits en las condiciones de viviendas y la comparación entre las provincias y entre las zonas precarias y los promedios generales. El citado informe del Ministerio de Planificación señala que, en relación con el acceso al agua corriente,

en 2010 llegaba al 83,9% de los hogares, observándose un cierto mejoramiento respecto de 2001, cuando era del 80,1%. En el total del país, durante el período intercensal, los hogares sin acceso a agua pasan del 3,4% al 2,2%. De las 11 provincias por debajo del promedio nacional en 2001, cuatro lo alcanzan en 2010, pero entre las siete restantes, algunas se seguían manteniendo muy por debajo de dicho promedio: así, Formosa pasó del 19% al 12,4%; Santiago del Estero, del 16,6% al 11,7% y Chaco, del 16,9% al 11,9 por ciento.

En relación con el saneamiento, es decir, las condiciones adecuadas de tratamientos de las excretas que disminuyen distintos riesgos de salud, el trabajo muestra avances entre ambos censos: en 2010, el 77,8% de los hogares tenía sistema de desagüe conveniente y el 87,3% poseía inodoro con descarga de agua mientras que en 2001 era del 83,1%. En 2001 estaban por debajo del promedio nacional 11 provincias y el conurbano bonaerense; en 2010, dos de esas provincias, San Juan y La Rioja, llegaban a los valores medios nacionales, si bien había mejoras en términos absolutos en varias de las que quedaban todavía por debajo. La cobertura del sistema de desagüe a red pública pasó del 48,4% al 53,2%, pero muchas provincias se mantienen por debajo del promedio. Es decir que hay mejoras en todas las dimensiones revisadas, aunque escasas jurisdicciones dejan de estar en situación de privación relativa, si bien se va redu-

ciendo la intensidad de la desigualdad en tanto las distancias con el promedio nacional se acortan. En términos generales, se mantienen muchas carencias en el conurbano bonaerense, Chaco, Formosa, Corrientes, Santiago, Misiones, Tucumán, Salta y Jujuy.

Veamos ahora qué sucede cuando se comparan las carencias entre las villas y los promedios generales. La encuesta del ODSA realiza una comparación entre 2004 y 2009 para nueve conglomerados urbanos de más de 200 mil habitantes (ODSA, 2010; Adaszko y Salvia 2010). La evolución que se muestra es más positiva que en la comparación entre provincias, en parte porque, a diferencia de los censos, no están algunas de las jurisdicciones más relegadas ni las áreas rurales. Sin embargo, cuando se cotejan las mejoras promedio con las logradas por las villas y los asentamientos —que parten de situaciones de carencia mucho mayor—, observamos que han mejorado menos que el promedio y que respecto de ciertos déficits algunas brechas han aumentado. En términos generales, se señala que los hogares con algún déficit se redujeron del 51,5% al 44,2% en promedio, una mejora del 13%. Pero en las villas y los asentamientos se mantuvieron en el 98%, por lo cual se amplió la brecha. Así, por ejemplo, se observa una disminución del hacinamiento de tres o más personas por cuarto, del 11% al 8,8%. Pero las brechas son más altas si miramos por tipo

de residencia: en contextos de urbanización precaria, el hacinamiento crítico mejoró del 27,6% al 25%. De este modo, el indicador bajó en general el 20% y solo el 10% para los hogares de villas y asentamientos, por lo cual las brechas aumentaron entre los barrios más precarios y los valores generales: si la diferencia era de 2,5 veces en 2004, en 2009 se ubicó en 2,8. El déficit de agua corriente se redujo del 18,6% al 9,8% de los hogares en general, y en zonas precarias del 42% al 28%. Así, mientras en promedio la caída fue casi del 50%, en las zonas más relegadas fue del 33%. La brecha aumentó: si era antes de 2,25 veces, cinco años más tarde pasó a ser de casi 2,85. El déficit de acceso a desagües cloacales se redujo entre 2004 y 2009 del 40,6% al 31,6% de los hogares, pero persistieron niveles alarmantes en los más postergados: en villas, esta carencia era del 74,9% en 2009 y en 2004 alcanzaba al 77%, por lo cual las brechas entre estas zonas y el promedio aumentaron de 1,8 a 2,4 veces. Otras carencias, como el déficit de desagües pluviales, que incide en la presencia de aguas contaminadas y el riesgo de inundación, también disminuyeron en general. En promedio, bajó del 32% al 24,4% de los hogares, el 25% de mejora; pero en las villas pasó del 76% al 72,1%, una reducción de apenas el 5%. La falta de alumbrado público en la cuadra se redujo en promedio a la mitad, del 7,7% al 3,8% de los hogares; en villas y asentamientos cono-

ció esta misma disminución, del 30% al 15%. En cuanto a calles sin pavimentar en el lugar donde se vive, en el promedio bajó del 29% al 21%, una reducción del 27%; en las villas y los asentamientos esa mejora fue escasa, del 68% al 66,3%, el 3%. Es decir, al igual que se veía al comparar las provincias, se observa una mejora general en todos los indicadores, pero, a la hora de comparar villas y asentamientos con el promedio, observamos que los barrios más precarios mejoraron menos y que, en muchos problemas, las brechas respecto de los valores generales aumentaron.

En su última encuesta, el ODSA, comparando 2010 y 2012, encuentra una leve reducción de hogares con tenencia irregular de la vivienda (Salvia, 2013). Sin embargo, los hogares con niños en esta situación se duplicaron y más de la mitad de los habitantes en villas reconocían no ser propietarios (esta situación afecta al 5,1% de los habitantes que residen en mejores barrios). En líneas generales, se observa una mejora leve en la reducción del déficit de acceso a servicios domiciliarios en red, excepto en el servicio eléctrico. De hecho, en 2010, el 56,8% de los hogares habían sufrido cortes o bajas frecuentes. En 2012, los guarismos ascendieron al 71,5% de los hogares urbanos, trepando al 91,9% en las villas. También la falta de acceso a gas de red es muy importante y no se registraron mejoras.

Entre las situaciones de mayor acumulación de desventajas por hábitat, en el área metropolitana se destaca la población que vive en la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo. En su libro sobre el tema, Gabriela Merlinsky (2013) señala que el área más crítica es la franja ribereña que une la cuenca media y la cuenca baja, donde cerca de 500 mil habitantes residen en villas, asentamientos y barrios populares, concentrados particularmente en los municipios de Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, La Matanza y en el área lindante con el Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las poblaciones se ubican sobre tierras contaminadas, inundables y sin acceso a servicios básicos. No es sorprendente, afirma la autora, que la población residente en la cuenca tenga una mayor probabilidad de sufrir distintos tipos de enfermedades y dolencias que afecten su salud. En efecto, cita un trabajo que encuentra que el 96% de los hogares convive con al menos alguna de las siguientes amenazas: déficit de saneamiento en la cuadra, problemas de abastecimiento de agua, falta de tratamiento de excretas, deficiencias en la disposición de los residuos, mala calidad del aire interior, contaminación del aire exterior o proximidad a fuentes fijas de contaminación.

Vemos pues que, al comparar un mismo indicador entre provincias, entre grupos de ingresos o entre promedios y villas y asentamientos, se advierte una

situación similar: una mejora general con la perdurabilidad de las desigualdades. Ahora bien, cuando se compara la situación de las provincias, en ciertos casos las brechas respecto de los promedios nacionales disminuyeron, por lo cual la intensidad de la desigualdad sería menor. En contraposición, al cotejar las zonas urbanas más precarias, villas y asentamientos, en muchas carencias las brechas respecto de los promedio se habrían incrementado, ya que mejoraron menos que los valores generales. ¿Qué se privilegia en la mirada sobre el período: la mejora general o la perdurabilidad de las desigualdades? Una vez más, nos puede ayudar la comparación con otros países de la región. En un trabajo comparativo del BID (Rojas y Medellín, 2011), se habla de “déficits cuantitativos” donde se agrupan familias que comparten viviendas o que carecen de una con condiciones mínimas. Se señala que en 2006 Argentina llegaba al 5% de los hogares, un poco por encima de Chile y México, pero se hallaba dentro de los mejores valores de la región (no había un valor previo para comparar). Sí lo había de los llamados “déficits cualitativos” entre 1995 y 2006, donde se incluyen hacinamiento, problemas de infraestructura del hogar como los señalados y falta de tenencia segura (problemas con los títulos de propiedad). Se contabilizaba en 1995 que el 41% de los hogares contaba con al menos una de estas penurias y en 2006, el 38%, magnitud mayor

pero cercana a la de Brasil y México, y bastante peor que la situación en Chile, Colombia, Uruguay y Costa Rica. En ese período nuestro país disminuyó en el 7% sus déficits cualitativos, mientras que México y Brasil lo hicieron en más del 30%. En relación con una de las dimensiones, los materiales de la vivienda y el hacinamiento, Argentina no registraría mejoras en esos diez años. En contraposición, en otra variable, como los problemas de infraestructura, hay una disminución del déficit del 18% al 12% de los hogares; mientras que los problemas de tenencia empeorarían tres puntos porcentuales. De todos modos, los datos son hasta 2006, por lo que sería preciso una actualización.

El trabajo también indica que en ese período nuestro país mejoró menos en los déficits cualitativos que la evolución que registró su nivel de ingresos (situación compartida con Brasil, México y Panamá). Por último, el trabajo califica a las mejoras en cada país como progresivas (mejoraron más los pobres que los ricos), regresivas (lo opuesto), estancadas (ningún estrato mejoró mucho) o generales (todos los sectores mejoraron de manera similar). En nuestro país, se advierte estancamiento en las dimensiones materiales y en el hacinamiento; en infraestructura general, hay mejoras en todos los sectores de manera equivalente; y con respecto a la tenencia, se da una evolución más regresiva. O sea, si bien es un trabajo puntual y con

datos de 2006, nos mostraría que en los casos en que se produjeron mejoras no necesariamente implicaron una ganancia mayor de los más pobres ni una disminución de las desigualdades.

En resumen, la revisión de los distintos trabajos, en algunos casos de años y alcances geográficos diferentes, muestra avances en todas las dimensiones en el período intercensal. En efecto, las provincias mejoraron casi sin excepción, pero no siempre hubo una variación importante de la desigualdad relativa respecto de los promedios nacionales, que se elevaron al compararlos con una década antes. Entre 2004 y 2009, se advierten mejoras, pero manteniéndose diferencias, en particular entre las villas y el promedio general, donde las brechas en la mayor parte de las carencias se habrían profundizado. Al igual que en las restantes dimensiones, se mantiene un núcleo de exclusión extrema, si pensamos en las vivienda irrecuperables, en las que viven casi 2 millones de personas, a lo que se agregan situaciones de carencias de distinta magnitud que afectan a un tercio de los hogares.

Villas, asentamientos y acceso a la tierra

No cabe duda, como hemos visto en el apartado anterior, que un indicador central de desigualdad es la persistencia de las formas de hábitat más precarias:

las villas y los asentamientos, que en el área metropolitana son más de ochocientos y en los que viven más de un millón de personas (Cravino, Del Río y Duarte, 2010). En la década transcurrida se ha producido un aumento de su población. Es el resultado de distintos procesos: los grandes centros urbanos concentran oportunidades de trabajo en períodos de reactivación y hay menos tierras disponibles en sus periferias debido a la competencia por el suelo entre sectores sociales. Gracias a nuevas tecnologías que permiten usar y mejorar tierras inundables, hay más suelo apto para desarrollos urbanos dirigidos a sectores medios y altos. Así, en el caso de Buenos Aires, el proceso de producción de nuevas urbanizaciones, que sobre todo había cubierto el área norte del conurbano, se ha extendido al sur y al oeste. Contribuyó también la expulsión de población de casas tomadas, inquilinatos y hoteles en la ciudad de Buenos Aires, debido a la revalorización de inmuebles o terrenos para construir y a la transformación de inmuebles de uso residencial en infraestructuras de servicios como bares, restaurantes, *hostels*, etc. (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2011).

A su vez, la reactivación en general y las obras de infraestructura repercutieron en el incremento de la renta urbana, una plusvalía que en general es apropiada por los acopiadores de terreno y desarrolladores. La falta de una política de regulación del uso de

la tierra, con la excepción de la ley de suelos en la provincia de Buenos Aires reglamentada a fines de 2013, ha incrementado de manera exponencial el valor de la tierra; y los precios promedio en dólares aumentaron entre 2001 y 2006 el 375% en la CABA, mientras que en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) lo hicieron entre el 46% y el 117%, y luego han continuado creciendo, según Baer (2008; citado en Cravino, Del Río y Duarte, 2010). Por otra parte, el desarrollo de urbanizaciones cerradas asentadas de modo artificial (polderizadas) sobre las cuencas que atraviesan la región está generando problemas ambientales, según alertan distintos expertos.

En paralelo, si bien el Plan Federal de Viviendas provee casas a sectores de bajos ingresos, otras voces alertan sobre la disminución de los créditos hipotecarios, que dificulta el acceso a la vivienda a sectores medios. De 1991 a 2001, se produjo un crecimiento de créditos hipotecarios del 18,1% anual promedio, mientras que, de 2001 a 2011, el incremento solo fue del 3,5% (Capello, Galassi y Cohen Arazi, 2012). Según un cálculo anual de corrección por costos, en 2011, el *stock* de créditos hipotecarios era entre el 28% y el 16% del existente en 2001. El informe asegura que es muy bajo en relación con países vecinos: en Chile, los créditos en 2011 eran el 17% del PBI y en Brasil, el 4,3% del PBI; en Argentina llegaban a solo el 1,3% del PBI en el período 2007-2011. Al mismo tiem-

po, hubo una pérdida de la capacidad del salario para acceder a la vivienda propia: en 2011 se precisaban 55 sueldos netos para construir una vivienda de 75 m² (sin considerar los costos del terreno) y antes de la devaluación eran 35 sueldos; aunque también en esto hay controversias, ya que para el INDEC la situación es inversa: se precisaban 33 sueldos en 2001 y 27 sueldos en 2011.

El acceso a la tierra y a la vivienda se dificultó, y una de sus consecuencias, sobre todo en el AMBA, es que la población de villas siguió creciendo mucho más que la general: entre 1981 y 2006 aumentó el 220%, frente a un incremento del 35% de la población del conurbano. Pero ese crecimiento se acelera con el paso del tiempo: por cada cien nuevos habitantes, en el período 1981-1991, el 10,4% correspondía a villas y asentamientos, frente al 89,6% en la ciudad formal; de 1991 a 2001 esta relación pasó al 25,8% frente al 74,2% y de 2001 a 2006 llegó al 59,7% en villas y 40,3% en el trazado urbano (Cravino, Del Río y Duarte, 2010). También datos de Rosario, Córdoba y Mendoza señalan un aumento de la población en villas y asentamientos (PNUD, 2009a). Villas y asentamientos más poblados tienen como consecuencia una gran desigualdad en la apropiación del espacio: los más pobres viviendo en zonas cada vez más densas junto a nuevas urbanizaciones con gran disponibilidad de espacio por persona. En efecto, en el AMBA,

la densidad promedio es de 38 habitantes por hectárea, cifra que se sextuplica en el caso de las villas.

Una dimensión que interesa analizar en la última época es la segregación socioespacial. En general se utiliza el concepto para dar cuenta del grado de homogeneidad social de poblaciones que habitan en el mismo territorio, así como de la disminución de contactos con otros sectores de diferentes estratos. El tema ha sido tratado sobre todo con el aumento de los *countries* y urbanizaciones cerradas en los años noventa. Como tendencia general se ha señalado el desarrollo de barrios cada vez más homogéneos al interior y más diferentes respecto de otros. Hay una serie de indicadores que intentan medir la concentración de población con características sociales similares en ámbitos determinados. En particular, el índice de disimilitud, que compara la distribución en un mismo territorio de un grupo considerado mayoritario y de otro minoritario; el otro es el índice de aislamiento, que cuantifica el grado de exposición potencial entre sectores distintos por habitar las mismas áreas. Ambos indicadores muestran un aumento entre 1991 y 2001, verificando el proceso de segregación señalado. En un trabajo posterior (Groisman, 2010), basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares de los 28 centros urbanos, se encuentra que, a pesar del crecimiento, la segregación residencial de los sectores más desaventajados no disminuyó entre

2002 y 2007, sino que se mantuvo estable, lo que muestra una limitación del crecimiento económico para desactivar estos procesos de más largo aliento.

En los últimos años, ha habido un cambio cualitativo en la discusión. Las ideas sobre la segregación, que implicaban discontinuidad social y espacial, están siendo revisadas a la luz de las nuevas formas de ocupación del espacio por las distintas clases. Los más desaventajados se instalan en los intersticios dejados entre las tierras apropiadas por el mercado. Así, puede haber continuidad espacial, pero discontinuidad social, lo que se ha llamado “falso mix socio-económico”. Es decir que algunos indicadores clásicos de segregación estarían señalando una coexistencia de clases en espacios contiguos cuando, en realidad, a pesar de la cercanía, habría fuertes límites físicos y sociales entre ellos. Se ha acuñado la idea de “ciudades archipiélagos”, en la medida en que la disponibilidad de tierras aptas lleva a que los desarrollos urbanos se expandan estableciendo más cercanía geográfica pero más distancia social y urbanística con los sectores populares (por muros y dispositivos de seguridad). La idea de “ciudades archipiélagos” quiere acentuar el hecho de que son una suerte de enclaves con fuertes contrastes y barreras con el entorno (Kozak, 2013).

En síntesis, en el período en cuestión, cuando se toman los núcleos de exclusión centrales, las villas y los asentamientos, si bien puede haber mejorado la

situación económica familiar y en algunos indicadores del hábitat hay mejoras, su población continuó aumentando. Entre sus causas encontramos que el incremento del precio de la tierra y el paulatino agotamiento de tierras disponibles, al menos en el área metropolitana, acentuó la pugna entre las clases por su apropiación y no ha habido suficientes mecanismos de acceso a la vivienda formal en los suburbios. Los sectores más desfavorecidos quedaron así con menos opciones de soluciones habitacionales tradicionales, como la conformación de nuevos asentamientos, produciéndose un aumento de la densidad en los ya existentes. En paralelo, nuevas tecnologías dispusieron terrenos antes poco aptos para el desarrollo urbano. Así las cosas, nuevos enclaves inmobiliarios en toda el área metropolitana fueron cambiando el cariz de la segregación residencial: de zonas más delimitadas se pasó a una suerte de proliferación de enclaves que se acercan geográficamente a los sectores más bajos. Nuevas formas de segregación parecen acentuar y reconfigurar tendencias ya señaladas en la década pasada.

Las políticas en el período

¿Qué ha pasado con las políticas de vivienda y hábitat en el período? Según datos de la Subsecretaría de

Desarrollo Urbano y Vivienda, desde julio de 2004 hasta diciembre 2012, el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor vivir” llevaron a cabo más de 900 mil soluciones habitacionales que habrían beneficiado a más de 4 millones de habitantes. De todos modos, según informantes, no toda solución habitacional implica necesariamente una unidad o la mejora de alguna, ya que en este rubro pueden incluirse el aumento de la oferta de infraestructura, como las salas de atención primaria, y contabilizarse la población de referencia como beneficiarios.

Miguel Ángel Barreto (2012) analiza los cambios en las políticas habitacionales a lo largo de las últimas décadas. Afirma que, desde 1976 hasta 1989, se mantuvo un tipo de política convencional: grandes conjuntos para asalariados formales, sobre todo gracias al Fondo Nacional de Viviendas (Fonavi) —que construía barrios para sectores de ingresos medios-bajos y bajos— y, aunque un poco menos, el Banco Hipotecario Nacional (BHN). Luego de 1989 se registraron los siguientes cambios: se privatizó el BHN, se impulsó la formación de mercados de capitales, se produjeron cambios en el Fonavi para favorecer la titularidad privada y el pasaje de la construcción de grandes conjuntos a casas individuales y una mayor participación del capital privado. Lo novedoso del

período fue la creación de estructuras por fuera del Fonavi para la regularización dominial o para el mejoramiento de viviendas recuperables. Un plan que perdura en la actualidad, el Programa Mejoramiento de Barrios (Promeba), realizó mejoras en distintos barrios fuera del AMBA.

En cuanto al período actual, el autor señala la no existencia de nuevas políticas, pero sí cambios y continuidades respecto de los años noventa. En relación con las continuidades, se mantuvieron el Fonavi y los programas internacionales, como el Promeba, y el acento en la construcción de viviendas nuevas con bajos estándares de calidad. Como cambio más significativo, hubo una recuperación del rol del Estado en la construcción de viviendas, que se tradujo en importantes fondos adicionales. También se centralizó la construcción en una Subsecretaría para tal fin, y se creó el Ministerio de Planificación e Infraestructura, que concentró todas las obras públicas. Hubo cambios en los sujetos que participaron en la construcción: se les dio un lugar a los movimientos sociales nacidos en los años noventa y a las cooperativas de trabajo. Si bien su papel fue menor frente al ocupado por las empresas constructoras, innovó en las formas de producción del hábitat. Habría también nuevas herramientas públicas: la creación del Consejo Federal de Planificación, la formulación del Plan Estratégico Territorial en 2008, bajo supervisión de la Sub-

secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, y la elaboración de un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial. Además de esto, debería considerarse el impacto que tendrá el Programa Procrear, cuyo objetivo es brindar 400 mil créditos para ampliar, refaccionar o comprar viviendas, en plazos y cuotas muy accesibles mediante sorteos periódicos. En el momento de redactar estas páginas, el programa estaba comenzando a implementarse.

Todavía resta realizar el balance de estas políticas, ya que si bien es indudable que permitieron el acceso a la vivienda a miles de familias de estratos bajos, los déficits de larga data continúan siendo muy importantes y hay posturas distintas sobre cuál debería ser el rol de las políticas públicas. Ciertos expertos argumentan que, más que construir viviendas —que los individuos y las familias hacen mejor que los gobiernos—, el Estado debería sobre todo construir ciudad, favorecer la movilidad, brindar los servicios, y que esta sería la mejor política de vivienda. Otras voces alertan sobre la opacidad de los gastos de estos programas y la necesidad de evaluarlos en relación con sus costos y beneficios. Algunos especialistas, como Mercedes Di Virgilio, señalan que la política de vivienda del Programa Federal no fue solo una respuesta al déficit habitacional persistente, sino un motor de desarrollo económico con mano de obra intensiva. De este modo, la producción de vivienda se

concibió (y se concibe) como un camino por el cual transitar la salida de la crisis.

Tendencias contrapuestas

Como en las otras dimensiones del capítulo, aquí también pueden marcarse algunas tendencias contrapuestas. En primer lugar, en el período intercensal 2001-2010, se observan mejoras en las condiciones de hábitat y vivienda, la inversión ha sido significativa y, como resultado, disminuyeron algunas de las carencias más importantes. Entre tanto, la situación relativa de las provincias respecto de los promedios nacionales no cambió tanto, manteniéndose fuertes desigualdades entre jurisdicciones. Hay renovadas políticas habitacionales y nuevos actores sociales en la producción del hábitat que recuperan lineamientos previos a los años noventa; sin embargo, todavía es temprano para ver su impacto en la disminución de los déficits, algunos nuevos y otros de distinta data. Nuevamente, como en las otras dimensiones, al comparar con otros países de la región, nuestro desempeño no fue particularmente exitoso, sobre todo si lo comparamos con las mejoras en la distribución del ingreso y en el mercado de trabajo. De todas maneras, es necesaria la actualización de los datos comparativos para un juicio más conclusivo.

Por otro lado, hay un efecto de encarecimiento del suelo y de la vivienda que afecta a toda la sociedad. Los créditos son menores que en otros países y períodos, y la relación con los salarios, según algunos expertos, aleja a vastos sectores de la casa propia. La situación de las villas y los asentamientos sintetiza estos problemas: más densidad de población implica la disminución del espacio del que disponen, y en los indicadores de déficits revisados, entre 2004 y 2009, han mejorado menos que el promedio general, por lo cual las brechas se han acentuado. La competencia entre sectores sociales por el territorio aumenta. Las mejoras generales también impactan en un incremento del plusvalor que puede extraerse de los suelos, que son sobre todo apropiados por los acopiadores y los desarrolladores urbanos. En esa misma dirección, el crecimiento tampoco fue suficiente por sí solo para disminuir las tendencias a la segregación residencial.

Pero las disparidades no son solo entre ciudad formal y precaria, sino que surgen también al aplicar otras formas de mirar las carencias: viviendas recuperables, hacinamiento en viviendas aptas, tenencia con distinto tipo de irregularidad y otro tipo de carencias muestran una heterogeneidad muy grande de problemas que afectan a unos 10 millones de personas. Al mismo tiempo, aumentan las demandas y los conflictos por la vivienda. Es propio de un período

donde la igualdad está en el centro del debate, y el derecho a la ciudad y a un hábitat saludable cobran importancia en las demandas de la sociedad. Esto la sitúa en una de las dimensiones más conflictivas de la actualidad, y muy posiblemente lo seguirá siendo en los años venideros.

A MODO DE RESUMEN

¿Es posible encontrar tendencias en común en las tres esferas? En primer lugar, señalábamos que, si bien nuestro objetivo es observar la última década, los procesos, tanto de mejoras como de producción de ciertas carencias, tienen otras temporalidades. Así, el aumento de la cobertura educativa, el cambio en el perfil epidemiológico, las desigualdades entre las provincias o la segregación residencial y la situación de villas y asentamientos anteceden a nuestro período. Ahora bien, en todos estos aspectos hubo una mejora en términos absolutos de indicadores clásicos y también se desplegaron políticas; pero las carencias son de larga data y la pregunta es cuánto puede mejorarse en un período de tiempo relativamente corto. Las respuestas no son sencillas: por un lado, se trata de ver si se revierten tendencias negativas y si se acortan distancias entre los sectores, lo cual ha sucedido; pero al comparar nuestro desempeño en relación con

el gasto y respecto de otros países en un lapso equivalente, los resultados no nos son, en general, muy favorables.

Los cambios son menos marcados que en el capítulo precedente: la reactivación no alcanza para solucionar otros problemas y, en algunos casos, hasta puede profundizarlos, como sucede con la carencia y el encarecimiento de las tierras para vivienda. En la valoración del período, es central la caracterización del punto de partida: para algunos se ha hecho mucho para revertir la situación heredada de 2003 y de los años noventa; otros aseguran que no se ha avanzado lo suficiente. Decíamos que en cada dimensión podían señalarse tendencias contrapuestas; ese es el punto central que une a las tres esferas. En educación, se resume en un aumento de la cobertura —más ralentizado en la escuela media, pero incrementado en la superior, sobre todo por la inclusión de los sectores menos aventajados—, en paralelo con el planteo de las desigualdades de calidad y gasto por provincias. Sobre esto último éramos cautos en considerar el pasado, ya que indicadores actuales no se aplicaban anteriormente y la población era más homogénea. De todos modos, las pruebas indican que hay intensas desigualdades en lo que aprenden los estudiantes de distintas clases sociales. Las tendencias contrapuestas todavía no han mostrado sus consecuencias: por un lado, como preocupante, vemos su

impacto en la calidad de los conocimientos futuros de la sociedad; por otro, encontramos el impulso innovador de mucha más población educada y, si los economistas tienen razón, también una menor diferencia de ingresos en la población.

En cuanto a salud, partimos de caracterizar un panorama dual epidemiológico, con males de sociedades en desarrollo y otros de más desarrolladas, a lo que se suman nuevos temas y problemas en el espacio público. Decíamos que no es que no existieran, pero no se habían planteado de este modo. Como mayor logro, el gran incremento de las coberturas en diez años, casi el 20% más de población cubierta por una obra social nacional o provincial. Pero a esto se contraponen dolencias emergentes o reemergentes, ligadas a las condiciones de vida y ambientes; enfermedades poco visibles pero de gran prevalencia, como el mal de Chagas, y vulnerabilidades por enfermedades catastróficas o medicamentos huérfanos. Los especialistas señalan aquí que el nivel de gastos podría asegurar mayor calidad general de la salud e igualdad. Encontramos así dos grupos de tendencias contrapuestas. En primer lugar, en el plano de la salud y la enfermedad, mejoran indicadores generales, pero se mantienen diferencias entre provincias (y en algunos casos se acentúan), y perdura un núcleo de exclusión profunda que sufre dolencias propias de una situación de mayor pobreza. En segundo lugar, se detecta

una tendencia contrapuesta en el plano institucional: aumenta la cobertura de obras sociales nacionales y provinciales, pero parece incrementarse (o al menos perdurar) la heterogeneidad entre los tres subsistemas —hospitales, obras sociales y servicios privados— y dentro de cada uno de ellos.

En relación con vivienda y hábitat, las carencias y los problemas son de larga data. Nuevamente vemos un mejoramiento en términos absolutos de todos los indicadores, con el mantenimiento de las desigualdades entre las provincias. Si bien han disminuido las viviendas con mayores carencias, al mismo tiempo la población en villas ha aumentado y sus carencias de hábitat han conocido una reducción menor que aquella registrada en los promedios generales. Es preciso actualizar los datos, pero la comparación internacional en esta dimensión nos muestra, entre mediados de los años noventa y una década más tarde, una reducción de déficits en viviendas menor que otros países de la región, que comenzando con mayor proporción de viviendas deficitarias alcanzaron luego valores menores. También la segregación residencial, proceso difícil de revertir, se ha consolidado. Al mismo tiempo que políticas públicas están construyendo viviendas para los estratos bajos, otras voces sostienen crecientes dificultades para la compra por menores créditos en relación con los ingresos del trabajo. Indicadores de hacinamiento en hogares de mayor calidad dan

testimonio de las dificultades en el acceso a la vivienda. La regulación del mercado de tierras aparece como una clave de bóveda para lograr más igualdad. En resumidas cuentas, en cada una de las tres dimensiones, hay mejoras en términos absolutos en muchos indicadores; pero cuando se las compara en relación con el gasto o con otros países, se puede poner en cuestión la profundidad de tales cambios y asegurar que se mantienen desigualdades entre grupos sociales, tipos de barrio y provincias. Es indudable que perduran o se reproducen núcleos de exclusión extrema: los que están fuera del sistema educativo, los que padecen enfermedades de la pobreza, los que viven en los hábitats más precarios. En ciertos casos, estos excluidos son los mismos que en el capítulo anterior se ubicaban en el polo marginal; pero, en otros casos, habrá situaciones de exclusión específicas de cada una de las tres esferas.

IV. TERRITORIOS, INFRAESTRUCTURA Y CUESTIÓN RURAL

EN PÁGINAS anteriores hemos tomado a las provincias u otras demarcaciones administrativas como unidades de comparación para ejemplificar la desigualdad en distintas dimensiones. En este caso serán los propios territorios y la infraestructura los temas para estudiar. Y, de hecho, las desigualdades de los territorios se explican en cierta medida por las peores condiciones relativas de las infraestructuras. La perspectiva espacial permite localizar las poblaciones que acumulan distintas desventajas y, por ende, que sufren la mayor desigualdad. Asimismo, nos permite interrogarnos sobre cómo los cambios en las estrategias económicas acaecidas en nuestro período operan sobre los distintos espacios, pudiendo generar en forma simultánea crecimiento y desigualdad.

El capítulo se organiza en torno a tres grandes cuestiones. En primer lugar, las desigualdades sociales y económicas entre provincias, su cambio o persistencia a lo largo del tiempo y la conformación de núcleos de exclusión extrema. A continuación, nos

adentraremos en un tema que ha cobrado gran actualidad, lamentablemente por trágicas razones: los déficits de infraestructura. Nos preguntaremos qué ha sucedido en estos años con la inversión y el mantenimiento de la infraestructura en general y tomaremos como ejemplo el transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Por último, abandonaremos un momento nuestra casi exclusiva mirada sobre la Argentina urbana y nos adentramos en la cuestión rural. El grado de controversias sobre el impacto del modelo de agronegocios nos motivó a incluirlo como tema de este libro. Revisaremos primero la situación de tenencia de la tierra en general, un punto de mira insoslayable para evaluar la desigualdad. Nos centraremos luego en la extensión del modelo sojero, a partir del cual se plantean una serie de interrogantes sobre su impacto en las distintas regiones del país. Para cerrar, realizamos una revisión del trabajo rural en la actualidad.

Al igual que en el capítulo anterior, los procesos presentados en este también tienen temporalidades propias: hay configuraciones espaciales, cambios productivos y déficits ya presentes antes (y a menudo varias décadas previas) de nuestro período de estudio; no obstante, el fin de la convertibilidad y la reactivación económica han tenido un impacto en todos ellos: profundizando procesos económicos, generando oportunidades, acentuando ciertas penu-

rias y catalizando demandas y conflictos. Por tales razones, podremos también asistir a tendencias contrapuestas. Al fin de cuentas, habrá crecimiento a nivel nacional, pero la conjunción de desventajas de los hogares y de las carencias de los territorios que habitan será un obstáculo para la reducción de la exclusión y de las desigualdades en las zonas relegadas. A pesar de las mejoras de la situación, las brechas de desarrollo entre las provincias parecieron aumentar, mientras que otros indicadores, como el índice de desarrollo humano, muestran una reducción de las inequidades entre las provincias y en cada una de ellas. Las carencias de infraestructura impactarán negativamente en las condiciones de vida de los más desaventajados, aumentando una dimensión de la desigualdad, aquella resultante del acceso a malos servicios.

Por su parte, la expansión del modelo sojero ha provocado intensos debates sobre su impacto en el aumento de la desigualdad. Adelantando la conclusión de este capítulo, las distintas problemáticas planteadas intentarán mostrar que no hay superación de la desigualdad de los habitantes sin modificar las desigualdades de los territorios que habitan, tanto en relación con la concentración de las riquezas y el desarrollo desde una perspectiva integral como en los déficits de infraestructura; así como tampoco sin una regulación de ciertos procesos económicos que afec-

tan a distintas regiones, capaces de producir, al mismo tiempo, riqueza, desigualdad y exclusión.

NÚCLEOS DE EXCLUSIÓN Y RELEGACIÓN

La aproximación territorial nos permite captar núcleos de exclusión social en los espacios más relegados. Se trata de una pobreza que se explica por la conjunción de las carencias del hogar y las del espacio habitado. El trabajo más detallado que tenemos nos permite trazar un panorama hasta 2007. Francisco Gatto (2007) estudia la acumulación de desventajas familiares y territoriales en localidades y departamentos de 11 provincias del Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) del país. Se centra en seis indicadores, con los cuales estudia los departamentos de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. Muestra la presencia de 900 mil hogares con 4 millones de personas en una situación de pobreza crónica. Esto se explica, en parte, por la mala inserción laboral, pero, sobre todo, por las carencias de infraestructura básica, tales como electricidad, agua, servicios de salud y fuentes de trabajo locales.

La pobreza no es resultado solo de los bajos ingresos de sus habitantes, sino de la falta de inversión pública y privada. Son personas sumidas en un gra-

do máximo de exclusión, ya que a sus carencias materiales se les suma una escasa organización política y social, en la medida en que se encuentran alejados y desconectados de los espacios públicos con visibilidad nacional, donde sus voces, demandas o protestas puedan hacerse escuchar. Se configura así un núcleo duro de exclusión que exige políticas dirigidas a las familias, pero además inversiones públicas y privadas en infraestructura.

Un trabajo posterior del mismo autor con otros investigadores (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011), si bien no capta los núcleos de pobreza como el estudio anterior (ya que se orienta a estrategias educativas), se centra en las desigualdades territoriales y construye una tipología de 26 agrupamientos distintos distribuidos en todo el país, en los que se combinan el tamaño de los aglomerados (desde las grandes ciudades hasta la población dispersa) con variables sociales, económicas y educativas. A partir de este panorama, realizado con datos del Censo 2001, se delinearán ocho tipos de escenarios, cuatro de ellos de mayor desigualdad que concentraban el 39% de la población del país (un poco más de 14 millones de habitantes) y 3.348 localidades de diversa talla emplazadas a lo largo de todo el territorio nacional. Los cuatro que concentran la mayor exclusión eran caracterizados como: a) emergencia social, económica y educativa indígena; b) severo déficit educativo y so-

cioeconómico con carencias de infraestructura en poblados urbanos pequeños; c) severo déficit educativo y socioeconómico con carencias de infraestructura en el ámbito rural y d) restricciones educativas de la población en edad escolar en centros urbanos de tamaño mediano-grande en contextos vulnerables.

Nos interesa este trabajo porque, más allá de la necesidad de actualizar los datos, da cuenta de la heterogeneidad de los agrupamientos humanos cuando se combinan variables sociales con espaciales, lo que permite captar situaciones de desigualdad y exclusión diferentes entre sí dentro de un mismo territorio provincial (atenuando la división rígida entre “provincias ricas” y “provincias pobres”), al mismo tiempo que cada uno de los tipos de agrupamiento puede encontrarse en provincias distintas. Uno y otro trabajo nos advierten acerca de la persistencia de núcleos territoriales heterogéneos que concentran los mayores grados de exclusión y desigualdad a lo largo y ancho del país.

DESARROLLO HUMANO Y BRECHAS DE DESARROLLO

Un indicador ya mencionado para captar diferencias de bienestar entre países y también entre unidades subnacionales, en nuestro caso provincias, es el índice de desarrollo humano (IDH), acuñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como

dijimos anteriormente, intentando superar la tradicional medición de bienestar a través del producto per cápita, se construyó un indicador que considera la situación de salud (esperanza de vida), de educación (tasas de alfabetización, años de educación obligatoria y tasas de matriculación de los distintos ciclos) y el producto bruto interno (PBI) per cápita en un índice que va de 0 a 1. Argentina se ha ubicado tradicionalmente dentro de los países de desarrollo humano alto: en el año 2013, de 187 países, ocupábamos el puesto 45, el segundo de la región después de Chile. Pero, tal como ya mencionamos, el IDH en su versión estándar no está exento de ocultar desigualdades detrás de los promedios: tanto por disparidades entre sus dimensiones básicas como por la desigualdad en cada una de ellas (por ejemplo, un país con alto producto per cápita, pero un coeficiente de Gini elevado).

En nuestro país, al igual que en casi toda la región, entre 1970 y 2010, el desempeño del IDH fue desbalanceado: aceptable en salud y educación, pero en términos económicos inferior al promedio (PNUD, 2010b). Para subsanar esta deficiencia, se elaboró un "IDH sensible a la desigualdad", que puede dar cuenta de ambos desequilibrios: tanto entre las dimensiones básicas como en cada una de ellas por su desigual distribución entre las personas. Como se dijo, este indicador "penaliza" el IDH del país, restándole un determinado porcentaje que es proporcional al grado de

desigualdad existente. Un análisis de 2010 se enfoca en cuatro años distintos: 1996, 2001, 2006 y 2009, y señala que luego de 2001 hubo una tendencia a la disminución de la desigualdad del desarrollo humano. En el informe de 2013 (PNUD, 2013), se incluyen datos de 2011 y se verifica la tendencia a la reducción de la desigualdad en todas las provincias, en particular por una mejora del componente ingresos. En efecto, después de alcanzar una reducción del IDH al 4,9% en 2001 por la desigualdad, dicha disminución incidió el 4,3% en 2006, el 4% en 2009 y el 3,4% en 2011.

Lo que nos interesa remarcar es la forma en que evolucionó en las provincias. El estudio muestra que casi todos los distritos experimentaron un leve aumento de la desigualdad entre 1996 y 2001, para luego exhibir reducciones en 2006, 2009 y 2011. Los datos sugieren también una correlación entre el nivel de desarrollo humano y la desigualdad dentro de cada provincia. En efecto, el desarrollo humano de las provincias es muy dispar. Mientras en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es de 0,764, en Formosa es de 0,677 en 2009, casi el 11% menos, una diferencia alta en términos comparativos internacionales. En segundo lugar, desarrollo humano y desigualdad se mueven en sentido inverso. A medida que el primero crece, la reducción porcentual debido a la penalización por desigualdad disminuye, y pueden encontrarse patrones regionales. De este modo, las provin-

cias del Noreste tienen los índices de desarrollo humano más bajos y de desigualdad más altos mientras que algunas de las provincias patagónicas (Tierra del Fuego y Santa Cruz) están en la situación inversa: mayor desarrollo humano y menor desigualdad. Sin embargo, al tomar otros indicadores, el diagnóstico de disminución de las desigualdades provinciales es puesto en cuestión. Andrés Niembro (en prensa) realiza un ejercicio innovador al reunir una serie de indicadores para medir la evolución de las brechas de desarrollo de las provincias argentinas entre principios del milenio y 2009-2010. La idea de brecha de desarrollo hace referencia a las disparidades y/o desigualdades en el bienestar entre distintos países, entre regiones o entre jurisdicciones en el interior de un país. Encuentra que, de nueve dimensiones, en seis (pobreza y necesidades básicas, educación, innovación, seguridad, infraestructura y energía eléctrica, y sistema financiero) las disparidades entre las provincias aumentaron (no lo hicieron en salud, transporte y calidad institucional, esta última sin comparación intertemporal). Las mayores brechas en el período se advierten en las provincias del NOA y sobre todo en las del NEA. Las únicas dimensiones que escapan a este aumento de las disparidades son el transporte en el NOA y la seguridad pública en dicha región y en el NEA. Así, por ejemplo, en pobreza y necesidades básicas, en el año 2000 la situa-

ción era peor en estas provincias, mientras que en la década transcurrida, si bien todas mejoraron en términos absolutos, lo hicieron más las ciudades australes que las norteñas. En este indicador también se observa un atraso relativo en provincias como Buenos Aires, San Juan y, en menor medida, Santa Fe. Las distintas dimensiones no son independientes entre sí, sino que están interrelacionadas, manifestándose procesos de retroalimentación entre carencias. Este ejercicio (si bien el autor reconoce la necesidad de seguir indagando otros indicadores) nos estaría mostrando que, a pesar del crecimiento del período, este no se distribuyó de modo equitativo ni progresivo entre las provincias.

¿Hay una contradicción entre las conclusiones de ambos trabajos? En principio no, ya que no son comparables, puesto que toman indicadores diferentes: el primero centrado en el desarrollo humano y el segundo en brechas de desarrollo más generales. En el índice de desarrollo humano de 2013, se calcula también el "IDH ampliado" de cada provincia, que incluye más variables que el IDH clásico en cada dimensión y, por ende, si bien no es comparable con este y tampoco con el IDH sensible a la desigualdad, nos permite tener una visión del desarrollo humano a partir de un mayor número de aspectos. Realizamos el ejercicio de comparar las distancias de las jurisdicciones en 2006 y 2011 respecto al promedio nacional de cada

año, que aumentó del 0,690 a 0,750. Así, al cotejar diez provincias del NOA y el NEA, observamos que todas mejoran su IDH ampliado, pero las brechas respecto del promedio nacional de cada año aumentan de 2006 a 2011 con distinta intensidad en el caso de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero; en Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán, las brechas disminuyen. En otras palabras, al usar este índice, en ciertas provincias del NEA y NOA también se observa un aumento de disparidades respecto del promedio. Si bien se trata solo de un ejercicio estimativo, podemos sostener como hipótesis que pudieron producirse dos procesos en paralelo. Por un lado, tuvo lugar una mejora general de los indicadores de desarrollo humano ampliado en todas las provincias. Al mismo tiempo, hubo un significativo aumento del promedio nacional del IDH ampliado de un año al otro, en especial debido a que las provincias mejor posicionadas han conocido incrementos importantes en sus valores, traccionando así al promedio nacional. O sea, todas las provincias han mejorado, pero las que ya estaban en mejor situación continuaron haciéndolo. Por ende, es posible que se combine este aumento general del IDH ampliado con una perdurabilidad (o aun un incremento) de las brechas entre las provincias más desaventajadas y las mejor posicionadas, y entre dichas provincias y el promedio nacional.

CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA Y DESIGUALDADES PROVINCIALES

En este apartado nos proponemos indagar qué ha pasado con las desigualdades económicas entre las provincias y, en particular, si el crecimiento de la última década ha comenzado a revertir la posición tradicionalmente relegada de ciertas de ellas. Se sabe que el desarrollo económico tiende a concentrarse en determinados territorios, por lo que el interrogante es hasta qué grado resulta aceptable tal concentración de modo que no comprometa el desarrollo de todo el país. Para tal fin, los especialistas nos sugieren observar en conjunto la concentración poblacional y de la riqueza, preguntándose si ha habido convergencia o divergencia económica territorial: si el crecimiento en un período dado ha sido equilibrado o no en relación con la distribución de la población. A esto se agrega la pregunta acerca de si la concentración territorial de la producción de la riqueza genera desigualdades territoriales altas en cuanto al bienestar de las poblaciones. No es un efecto obligado: algunos países europeos, tales como Suecia, exhiben alta concentración territorial de la producción de la riqueza pero baja desigualdad por la existencia de políticas tendientes a reducir los desequilibrios. No es el caso de América Latina. En todos los países, ambas desigualdades van de la mano y cuando hay

concentración territorial de la riqueza, también hay mayor desigualdad entre el nivel de vida de la población de las regiones.

Dentro de América Latina, Argentina comparte con Perú y Chile lo que se considera una estructura primacial polarizada, debido a la alta concentración de la riqueza en determinados territorios, en particular en un área metropolitana (CEPAL, 2009). Se trata de una situación de larga data. Francisco Gatto (2007) encuentra una estabilidad en la distribución territorial del producto: las cinco provincias que daban cuenta del 80% del PBI en 1953 son las mismas que concentraban el 76% en 2004. Así, a pesar de las distintas composiciones sectoriales, de los ciclos económicos y de variaciones en la posición relativa de ciertas provincias respecto de otras, no se registran cambios sustanciales en la distribución geográfica de la riqueza.

Uno de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010) estudia las dinámicas territoriales entre 1993 y 2005. Compara el PBI per cápita entre las provincias más ricas y el resto: mientras en 1993 la más pudiente, Tierra del Fuego, incluía a la más pobre, Santiago del Estero, 6,8 veces, esta relación aumenta en 2005, cuando la CABA llega a contener 8,1 veces a Formosa. En los países desarrollados, este indicador suele ser inferior a dos. En el período señalado, solo tres provincias cum-

plían esta regla y los datos mostraban una tendencia al incremento de este indicador de desigualdad geográfica.

No obstante, no todos los especialistas consideran que dicho indicador sea suficiente para un juicio conclusivo. Como complemento, se han acuñado una serie de medidas de distinto grado de sofisticación para captar la ya señalada convergencia o divergencia económico-territorial. El llamado indicador Sigma señala que hay convergencia en la medida en que la dispersión del PBI real per cápita se reduce en el tiempo, es decir que las disparidades interregionales tienden a disminuir; mientras que el indicador Beta se refiere a la velocidad de la convergencia, esto es, al tiempo que tomaría para que las regiones más pobres alcanzasen a las más ricas. En este último caso, por tanto, existe convergencia Beta si las regiones relativamente más pobres tienden a crecer más rápido que las más ricas. El trabajo concluye que, en términos generales, estos indicadores mostrarían que las disparidades de Argentina se mantuvieron similares a lo largo del tiempo. En síntesis, a pesar del crecimiento y del cambio de la situación relativa de ciertas provincias, la estructura de concentración económica territorial se mantiene, lo que constituye un obstáculo persistente para reducir las desigualdades sociales. Nos enfrentamos así a un límite a toda política de disminución de las desigualdades de los habitan-

tes si al mismo tiempo no se equilibran las desigualdades entre los territorios.

DINÁMICAS ECONÓMICAS PROVINCIALES

Al mismo tiempo que se mantiene la concentración, la situación relativa de muchas provincias ha ido cambiando a lo largo del tiempo: algunas aumentaron y otras disminuyeron su participación relativa. En las provincias o subregiones donde se registra una expansión económica superior a la media del país (y por lo tanto, aumentos de participación), estos incrementos obedecieron a cambios significativos en la estructura de la producción. En todos los casos, se registran inversiones “nuevas” de tal magnitud que transformaron el escenario productivo local. Los casos históricos típicos, nos recuerda Gatto (2007), han sido las radicaciones petroleras y energéticas en Neuquén o Chubut, los complejos químicos y energéticos en diversas provincias de la Patagonia, el desarrollo de áreas turísticas y de inversión inmobiliaria en subregiones cordilleranas, la consolidación de nuevos segmentos de negocios en *clusters* agroalimentarios que promovieron flujos importantes de inversiones y cambios tecnológicos, y, más recientemente, el caso de la minería en Catamarca y San Juan. Este autor también señala que la relación entre crecimiento de

los productos geográficos brutos, las ganancias de participación relativa y los niveles de vida de la población no son ni directos ni claros; sin embargo, hay evidencias empíricas, vistas en perspectiva de mediano plazo, que permiten sostener una relación positiva, si bien puede haber un significativo desfasaje temporal. De todos modos, numerosos autores cuestionan tal relación positiva a partir de casos específicos, como las explotaciones mineras.

Los estudios sobre desigualdades territoriales nos muestran, como dijimos, las limitaciones de toda política de disminución de las desigualdades que no opere sobre el desarrollo regional. Un cuadro de situación de las distintas provincias y de su evolución diferenciada fue trazado por la CEPAL (2010), que las dividió en cuatro grupos según el nivel de PBI per cápita mayor o menor que el promedio nacional y el alto o bajo dinamismo en su crecimiento en el período 1993-2005. Si bien ya nos hemos referido a este concepto, cabe aclarar que esta clasificación presentará una diferencia con lo consignado anteriormente: las provincias que concentran mayor riqueza, como también son las más populosas, podrán tener un PBI per cápita menor a otras menos densamente pobladas (por lo cual el PBI per cápita será mayor), aun cuando su participación en la riqueza nacional sea mucho menor. Se apunta así a un primer grupo que exhibe alto dinamismo y alto PBI per cápita,

como la CABA, Neuquén y Chubut. Un segundo grupo está constituido por aquellas con alto dinamismo y bajo PBI per cápita, puesto que si bien crecieron mucho, mantienen un promedio de PBI bajo, como Catamarca, Entre Ríos, Tucumán, Río Negro y Misiones. En tercer lugar, están las provincias que tienen bajo dinamismo pero que mantienen un PBI per cápita alto, como Tierra del Fuego y Santa Cruz: ellas han crecido en el pasado, pero la crisis de fines de los años noventa afectó su dinamismo. Finalmente, y este es el que más nos interesa señalar, se encuentra el grupo que revela tanto un dinamismo como un PBI per cápita inferior al promedio nacional; este concentra un grupo importante de provincias: Santiago del Estero, Jujuy, Santa Fe, Buenos Aires (no incluye a la ciudad de Buenos Aires), Chaco, Formosa, San Juan, Corrientes, Córdoba, La Pampa, Salta, Mendoza y San Luis. Cabe resaltar que todos estos son datos hasta 2005, por lo que es posible que haya habido cambios posteriores en algunas de ellas que las hayan hecho pasar a otros cuadrantes.

En todo caso, lo que nos interesa remarcar es que el crecimiento requiere de una duración en el tiempo para producir un cambio en la situación provincial, de modo que estén dadas las condiciones de su aprovechamiento para la mejora de la situación de la población. Por supuesto que no es condición suficiente, aunque sí necesaria: tal como ha sido el patrón en

nuestra región —donde menor desarrollo, desigualdad y exclusión se siguen mostrando correlacionados—, el desenvolvimiento regional es fundamental para superar desigualdades nuevas y de larga data.

No podríamos concluir este apartado sin abordar uno de los temas que más debate genera en la actualidad: el impacto de la minería en las provincias. Se trata de una cuestión con muchas aristas, entre las cuales las que más se relacionan con la problemática de la desigualdad son el impacto en el desarrollo local y el ambiental. En *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, realizado por el Colectivo Voces de Alerta (2011), se presenta una serie de evidencias sobre el efecto negativo de la minería trasnacional con datos internacionales y locales. Así, se muestra que dicha minería incrementa las desigualdades entre los países proveedores de las materias primas y los que los procesan y se apropian de esas rentas. Esto produce la llamada “reprimarización de la economía” en una nueva división internacional del trabajo, con un daño a los sectores productivos de mayor complejidad tecnológica y la conformación de “economías de enclave” con baja incidencia en el PBI local, en la generación de empleo, en la tributación interna y en la innovación tecnológica. Este trabajo también cuestiona otros mitos en torno a la minería trasnacional, como el de la generación de empleos indirectos o el desarrollo en zonas “vacías” que elevarían el nivel

de vida de la población. Basándose en datos de las provincias mineras, muestra que el beneficio en términos de bienestar ha sido exiguo. A esto se suma el impacto ambiental, por la demanda de enormes cantidades de agua y la frecuente contaminación de cuencas hídricas con metales pesados, cianuro y cantidades de desechos. Si bien se trata de un tema en pleno debate, textos como el citado y otros tantos trabajos de expertos, universidades y colectivos de pobladores alertan sobre el impacto negativo de este tipo de emprendimientos.

Por su parte, entre las voces defensoras de la minería y su impacto positivo, se destacan tanto actores vinculados a las empresas como agencias del Estado. En este sentido, la Secretaría de Minería del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPYS, 2012) calcula para 2011 que el sector emplea a 517.500 trabajadores, señalando cifras del incremento productivo, de exportaciones y del número de explotaciones desde 2003 hasta 2011. Otras voces mantienen una mirada crítica sobre el actual marco regulatorio de la actividad, pero sostienen la posibilidad de generar un tipo de regulación estatal por la cual dichas actividades puedan tener beneficios económicos para el país y se controle al mismo tiempo el impacto ambiental. En los momentos de redactar estas páginas, está cobrando importancia también el debate sobre los efectos

ambientales del *fracking* y otras formas no convencionales de explotación de hidrocarburos. Sin duda, en el marco de la discusión de los modelos de desarrollo, es uno de los temas más álgidos de debate en el escenario latinoamericano actual.

INFRAESTRUCTURA Y DESIGUALDAD

Las desigualdades de los territorios se explican en cierta medida por las peores condiciones relativas de las infraestructuras. Según los especialistas, estas abarcan un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios para los sectores productivos y los hogares. Según su función, se clasifican en: a) infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones); b) social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud); c) infraestructura de medio ambiente, recreación y esparcimiento; e) infraestructura vinculada a la información y el conocimiento. De acuerdo con su cobertura geográfica, puede tener alcance urbano, interurbano e internacional (Perrotti y Sánchez, 2011).

La cuestión de la infraestructura está hoy en el centro del debate. Lamentablemente, ha ocupado la atención pública a partir de hechos trágicos, como el

accidente de trenes en la estación de Once en 2012, las inundaciones en La Plata en 2013, a lo que pueden sumarse los múltiples apagones en las grandes ciudades. Pero en una infinidad de hechos cotidianos, los déficits de infraestructura afectan el bienestar al punto tal que pueden ser una de las causas de muchas pérdidas humanas, como en los accidentes viales por mal estado de las rutas o por la carencia o falta de coordinación de servicios de salud en ciertos lugares. Su impacto en la desigualdad es indudable, tal como señala Zygmunt Bauman (2011); los más excluidos son la mayor cantidad de “víctimas colaterales” de las llamadas catástrofes naturales, pero también de aquellas más anónimas y cotidianas.

La discusión internacional ha estado sobre todo ligada a su impacto en el crecimiento económico. Expertos como Rozas (2010) señalan una correlación positiva y significativa entre ambas: una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura —medidas en términos de telecomunicaciones, red vial y servicios de transporte, generación, distribución de energía, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento— implican una mayor productividad de los factores y costos de producción más bajos. La mayor rentabilidad incentiva la inversión y, por ende, aumenta el crecimiento potencial del producto. En contraposición, deficiencias en las redes de carretera y telecomunicaciones

elevan los costos logísticos afectando la competitividad de las empresas, las industrias y las economías en su conjunto. Ciertos autores se centran en el hecho de que la mejora de la infraestructura y la provisión de servicios conexos permiten a los países atenuar los déficits que pueden tener en determinados recursos naturales.

En cuanto a su relación con la desigualdad, se afirma que una buena infraestructura nacional colabora con la cohesión social cuando permite integrar el territorio; de este modo, influye en una mejor distribución del ingreso entre las poblaciones más relegadas. En esta perspectiva se destaca la forma en que repercuten en la vida cotidiana. Desde la imposibilidad de hacer un llamado telefónico o disponer de agua potable hasta una ruta deficiente que impide que una persona enferma sea trasladada a tiempo, estudiantes que ven dificultado su proceso de aprendizaje por la carencia de energía que dificulta extender la jornada o la falta de acceso a Internet.

No resulta entonces llamativo que las mejoras de infraestructura tengan un impacto positivo en la igualdad, en cuanto repercuten en las mejores condiciones de vida de los sectores más desaventajados, usuarios de dicha infraestructura. Así, autores como Rozas, Calderón o Servén sostienen que los desarrollos en infraestructura pueden tener un impacto positivo en el ingreso y en el bienestar de los pobres por

encima del que tienen sobre los estratos de ingreso medio. Rozas (2010) y otros encontraron que el *stock* de infraestructura exhibe en nuestra región un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre el crecimiento, a punto tal que, entre los años 1981 y 2000, una cuarta parte del incremento del PBI per cápita pudo ser atribuida al crecimiento de la infraestructura. También hallaron que la desigualdad en el ingreso declina con mayor cantidad y calidad de infraestructura.

LAS BRECHAS DE INFRAESTRUCTURA

La relación entre infraestructura y desigualdad tiene múltiples aristas y sobre todo se ha puesto en cuestión el nivel y tipo de inversión pública y privada en esta. A fin de seleccionar un indicador que nos permita comparar la situación argentina respecto de la región, nos centraremos en lo que se llama “brechas de infraestructura” en América Latina. Las “brechas de infraestructura” son una preocupación regional. Se trata de la distancia que existe entre lo que los países efectivamente gastan en estos rubros y lo que deberían erogar para seguir el ritmo del crecimiento económico y de las necesidades de la población. La brecha puede ser horizontal, en relación con algún objetivo determinado. Ejemplos de este tipo son la

distancia respecto a otros países o a un determinado nivel de cobertura (como la universalización en las prestaciones básicas de agua y saneamiento o el cumplimiento de los Objetivos del Milenio). También puede ser una brecha vertical, cuando se presenta respecto a factores internos del país o la región bajo análisis.

Los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) se interesan por el tema. Coinciden en señalar que América Latina debe pasar de gastar menos del 2% del PBI en infraestructura a invertir entre el 3% y el 6% y que, además, debe gastar mejor. Más precisamente, los países deben destinar el 5,2% del PBI si quieren dar respuestas a las demandas de los particulares y las empresas y el 7,9% si quieren alcanzar un nivel de infraestructura comparable al del Sudeste Asiático. Es indudable que hay un creciente retraso relativo de la región con respecto de otras economías emergentes y una tendencia a la insuficiencia en la provisión de servicios de infraestructura. No es que no haya habido mejoras de infraestructura en las últimas décadas, pero estas no están a la altura de las demandas. En efecto, los expertos y los organismos coinciden en señalar que desde mediados de los años ochenta, la mayoría de los países mejoró la cobertura y la calidad de servicios ligados a

la infraestructura física y de redes; la expansión de telefonía celular e Internet ha sido de las más importantes del mundo y también ha crecido la cobertura del servicio eléctrico y se han modernizado puertos por medio de concesiones. En contraposición, el segmento de caminos no ha conocido muchas variaciones. La inversión en este rubro ha sido insuficiente, y esto está causando en algunos países —o va a causar— que existan límites al crecimiento y a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El principal problema es que los países han tenido dificultades para mantener un ritmo de inversión sostenido en las últimas décadas. Patricio Rozas (2010) muestra que el promedio anual de la inversión en infraestructura (tanto pública como privada) de las principales economías de América Latina durante los quinquenios 1980-1985, 1996-2001 y 2002-2006 bajó del 3,7% al 2,2% y al 1,5% del PBI, respectivamente. Esto es más grave aun si consideramos que el quinquenio de referencia es un parámetro poco exigente, ya que pertenece a la llamada “década perdida”. La declinación fue sobre todo importante en energía y transporte terrestre. Como dato positivo, en el año 2007-2008 hubo un aumento respecto de los años anteriores en varios países, entre ellos, Argentina. Siempre comparando los quinquenios de referencia, vemos que pasó del 3% al 1,5% y al 1,3%; pero en 2007-2008 aumentó al 2,3%. Brasil, por su

parte, ha pasado del 5,2% al 2,4% y al 1,3%, y Chile, del 3,2% al 5,6% y al 2,3%. Entre los siete países considerados en el período 2002-2006, Argentina muestra el valor más bajo junto con Brasil, antes del repunte en 2007-2008; mientras que Chile y sobre todo Bolivia, los más altos. Si se mira solo la inversión pública, Argentina pasó del 3,0%, al 0,2% y luego al 0,4%. A pesar de este repunte, entre siete países, es el segundo más bajo luego de Brasil.

¿Qué ha pasado en los distintos rubros, tanto en inversión pública como privada? Siempre considerando los tres quinquenios, en telecomunicaciones la inversión pasó del 0,33% al 0,53% y el 0,44%, y cobró cada vez más presencia la inversión privada, con un promedio en el período más reciente entre los países de la región estudiados del 0,47%. En energía, erogamos el 1,57%; luego, el 0,40% y más tarde, el 0,46%, con un promedio de los países de la región del 0,43%. En transporte terrestre hemos comenzado con el 0,84%, luego el 0,32% y el 0,32% también en el último período, con una media general de los países del 0,45%. Esta primera mirada general nos muestra para este período el más bajo porcentaje de inversión de los siete países considerados, por debajo del promedio regional y próximos a los países más grandes, como Brasil y México —donde también el déficit de infraestructura es un problema central—, y un repunte en los últimos años de los que contamos con

datos comparativo, 2008-2009. En síntesis, si bien se trata de un indicador muy general, podemos sostener que nuestro nivel de inversión, al igual que el de la región, es bajo respecto del pasado, de las necesidades nuevas y de las carencias heredadas.

La información presentada se refiere al monto de los gastos en infraestructura, pero no nos dice nada de la forma en que se ha erogado. En nuestro país, gran parte del debate interno está en general orientado a la relación existente entre inversión y subsidios. En 2007, datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), publicados en la nota “Desamparados: la infraestructura acumula un déficit cada vez mayor”¹ de Diego Cabot en *La Nación* (21/4/2013), muestran una paridad en 2007 en gastos de subsidios y de inversión. Según datos de 2012, crecieron el 517% los subsidios y el 160% la inversión en infraestructura, señalándose que en 2012 por cada peso en inversión se gastaban 2,25 en subsidios.

A fin de completar este primer panorama, hay indicadores objetivos y otros subjetivos de calidad de infraestructura, que resultan de la opinión de informantes clave. En *The Global Competitiveness Report*

¹ Disponible en línea: <<http://www.lanacion.com.ar/1574691-desamparados-la-infraestructura-acumula-un-deficit-cada-vez-mayor>>.

2010-2011, elaborado por el Foro Económico Global, de 139 países, por la evaluación de su calidad de infraestructura, Argentina se ubica en el puesto 77, Chile está en el puesto 40; Brasil, en el 62 y México, en el 75. Yendo a los distintos rubros, en calidad de carreteras, nos ubicamos en el puesto 89; en calidad de infraestructura ferroviaria, en el 82; en calidad portuaria, en el 88; en oferta eléctrica, en el 93; en líneas de teléfono fija, en el 53; y en oferta de telefonía celular, en el 25. El valor promedio de evaluación de la calidad de infraestructura es de 3,6 sobre 7.

El informe incorpora un estudio con actores económicos de cada país y en el caso argentino su evaluación subjetiva es peor que la objetiva y nos ubica en el puesto 102 (por debajo de Chile, México, Brasil y Colombia). O sea, hay una ubicación en medio de la tabla según estándares comparativos y una muy mala evaluación en casi todos los rubros desde el punto de vista de los actores económicos, en la mayor parte muy por debajo de los países de la región. En pocas palabras, compartimos con nuestra región las brechas de infraestructura y un nivel de inversión inferior a lo necesario por el crecimiento y las demandas previas; si a eso se suman controversias sobre la calidad en el gasto y una evaluación de las distintas infraestructuras no muy favorable, es muy probable que en este rubro no hayamos conocido ningún impacto positivo en la igualdad.

TRANSPORTE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Si bien todos los rubros tienen su impacto en la desigualdad y, por ejemplo, el enorme gasto en importar energía resta fondos imprescindibles para otros destinos, elegimos centrarnos en transporte dado su centralidad en la vida cotidiana de la población. Su relación con la desigualdad tiene varias aristas. Una general y con una temporalidad más extendida, cuyo interrogante es saber si el sistema de transporte favorece o no la equidad territorial. Otro debate es si el transporte es un cuello de botella para el desarrollo regional. Al respecto las posiciones son encontradas. Algunos expertos sostienen el cuasi colapso del sistema terrestre, en particular el de cargas, y la necesidad de volver al uso del ferrocarril. Por el contrario, otros expertos, como Alberto Müller (2011), afirman que el crecimiento automotor responde con su flexibilidad a las rigideces del ferrocarril, por lo que considera que no es viable volver a este medio y que contamos con una infraestructura básica suficiente, por lo que solo es necesario pensar nuevas obras para requerimientos productivos puntuales. El debate general abarca todo el sistema: se incluye el lugar de los puertos pluviales para las cargas y se señala la subutilización de aeropuertos provinciales y otra serie de complejas cuestiones. Un tema central es la superpo-

sición de controles y jurisdicciones, puesto que no está resuelto cuál debe ser el órgano de control, situación que se encuentra agravada por la falta de planteles técnicos y la reducción de sus márgenes de decisión (véase *Voces en el Fénix*, 2011).

Llama la atención también nuestra particular configuración: baja densidad y fuerte concentración urbana, que favorece la gran concentración de movimientos internos en una incipiente megalópolis, que se insinúa entre los puertos del norte de Rosario y La Plata (30 millones de viajes diarios), y poca circulación interurbana en el resto del país. En este contexto nos concentraremos en una mirada sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires, lo que, si bien no agota el tema, sirve como ejemplo para plantear la pregunta del transporte y la desigualdad. Lo que nos interesa señalar es que la desigualdad no puede solo centrarse en el tema de los subsidios y hay que rastrearla en la configuración misma del entramado de transporte que se ha ido construyendo durante décadas. La especialista Andrea Gutiérrez (2006a, 2006b, 2012) traza un exhaustivo análisis de la gestión metropolitana de transporte. Describe un sistema pionero pero estancado en el tiempo y muestra que la desigualdad territorial es en parte construida por el sistema de transporte. En efecto, si bien hubo en las últimas décadas un crecimiento territorial en superficie de toda el área, este es discontinuo y de baja densidad; con es-

casas excepciones, no se produjeron nuevas centralidades, es decir, localidades que actúen como centros para otras comunicaciones. En cambio, señala la autora, se acentuó la figura monocéntrica, que tiene estrecha relación con las redes de transporte de todo tipo: público, carreteras y, en particular, trenes. Este esquema se mantiene desde los años setenta y tiene siempre el sentido periferia-centro, con el sur, el norte y el oeste, pero poco flujo entre estos ejes. La ciudad central, entonces, sigue siendo el principal receptor de viajes.

Gutiérrez señala una serie de cambios en los últimos veinte años: crecimiento de motorización individual, generalización de subsidios al transporte masivo, posiciones empresarias dominantes, disparidad de la calidad del servicio ferroviario y de autotransporte, instalación de nuevos servicios colectivos como remises y chárteres, tanto para la base como para la cúpula social. Uno de los problemas es que el transporte público atiende las zonas más consolidadas, pero no las de crecimiento más veloz; de este modo, aumenta su déficit en la medida en que nos alejamos del centro, en que disminuye el nivel socioeconómico de sus usuarios y la disponibilidad de auto. Hay carencias de servicios para las zonas más pobres, entre las periferias, en las noches y los fines de semana y los feriados. De este modo, desde su configuración, la trama de transporte ha contribuido

a una baja equidad espacial, y las acciones públicas y privadas no han tendido a equilibrar, sino a reproducir la desigualdad espacial.

En la vida cotidiana, esta desigualdad se traduce en las pésimas condiciones de viajes en distintos medios de comunicación, sobre todo entre la periferia y la ciudad. El malestar ha tenido múltiples manifestaciones, algunas muy recordadas, como ataques violentos a estaciones ante la interrupción inesperada de servicios a la hora de volver del trabajo. Pero también ese sufrimiento cotidiano se ha reflejado en redes de usuarios de los distintos servicios, en particular en una serie de blogs, páginas Facebook y cuentas de Twitter, donde se presentan infinidad de vivencias de ese malestar cotidiano: trenes repletos, atrasos, formaciones paradas en medio de las vías, malos olores son moneda corriente para los usuarios. Entre ellos, se ha destacado el blog viajecomaelorto.blogspot.com, donde una joven usuaria cotidiana de trenes y subtes, Candelaria Schamun, fue publicando experiencias, fotos y anécdotas de sus penurias diarias. El blog fue visto en 2008 por 300 mil personas y elegido el blog del año por la revista *Rolling Stone*. Este y otros tantos de trenes, subterráneos y colectivos (comovacas.blogspot.com, tbamemata.blogspot.com.ar, desesperadosdel-sarmiento.blogspot.com.ar) son un reservorio constantemente actualizado de una de las facetas cotidianas de la desigualdad en el transporte.

Una vez planteada la cuestión del transporte y la desigualdad en una perspectiva amplia, es hora de centrarse en el problema de los subsidios y la inversión. Es importante tener en cuenta que el tema del subsidio se planteó como corolario de la crisis de 2001-2002, luego de que a fines de los años noventa —nos recuerda la especialista Susana Kralich (2011)—, las alzas tarifarias y los ingresos depreciados y el desempleo llevaran a que el transporte pudiera insumir hasta un tercio de los salarios. Así, los subsidios llegaron para cubrir una necesidad y operar sobre una situación de alta desigualdad. El debate hoy es si aquello que antes fue progresivo, hoy continúa siéndolo. Hay necesidad de realizar el balance entre subsidios e inversión y preguntarse sobre la equidad general de todo el esquema. En primer lugar, señala José Barbero (2012), para datos de todo el país, la inversión real directa del Estado en transporte (esto es, para comprar bienes de capital o mejorar los existentes) fue importante: pasó del 0,15% del PBI en 2002 al 0,7% en 2009. En general se ha dirigido hacia la infraestructura vial, pero se ha concentrado en un número pequeño de jurisdicciones (Santa Cruz, Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos). Tomando indicadores del Foro Económico Global, Barbero señala que nuestra infraestructura en transporte es mejor que el promedio latinoamericano, pero

con una brecha amplia con el mundo desarrollado y en desarrollo del Este asiático, y con mejor *ranking* en infraestructura (rutas, puertos) que en servicios (trenes, aviones, automotores).

En relación con los ferrocarriles, el contexto previo es la crisis del modelo estatal en los años ochenta y los cambios en el sistema de movilidad, con mayor presencia de autos, por lo cual hubo una pérdida de pasajeros. En los años noventa se realizó la concesión de los trenes metropolitanos y la mayoría de los interurbanos fueron cancelados. Según la postura de Barbero (2012), que coincide con otros documentos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), las concesiones dieron buenos resultados en el período 1993-1999 y comenzaron a deteriorarse en 1999, producto del estancamiento. El autor señala que en 2003 se congelaron las tarifas y se produjo la renegociación de los contratos privatizados. La tarifa entre 2003 y 2007 cayó el 36%, los costos aumentaron, los salarios en promedio crecieron el 800% y la planta se duplicó (en parte porque se blanquearon trabajadores tercerizados). Este déficit fue cubierto con subsidios que crecieron en forma exponencial: en 2003 fueron de 140 millones de pesos y en 2011, de 2.500 millones, un promedio de 6 pesos por pasajero.

¿Qué ha pasado entretanto con las inversiones? Barbero señala que en 2004 se anunció el Plan Nacional

de Inversiones Ferroviarias (Planifer), que solo se realizó parcialmente. Advierte que, para reconstruir los 500 km más densos, se requerirían alrededor de 15.000 millones a 20.000 millones de dólares. Ubica la inversión promedio en 50 millones de dólares anuales desde 2003 a 2010, una décima parte de lo necesario para reponer la depreciación de los activos de ferrocarriles del AMBA. Por su parte, los subsidios otorgados en 2011 superaron veinte veces esa cifra. Hubo así un redireccionamiento progresivo de promoción de la inversión a financiamiento de gastos corrientes. También el aumento de subsidios fue muy alto en el transporte automotor. En efecto, entre 2005 y 2010, los subsidios al transporte público aumentaron más de cuatro veces su peso en el PBI y similares tendencias pueden encontrarse en transporte aerocomercial y transporte urbano y suburbano de trenes. Barbero señala sobre todo que se trata de un subsidio a la oferta: en 2010, alcanzó al 70% de los ingresos de las empresas en el AMBA (CIPPEC, 2011b). Se registra una inequitativa distribución geográfica entre el AMBA (500 pesos por habitante), el NOA (100 pesos por habitante), la provincia de Buenos Aires (60 pesos por habitante) y el resto de las provincias (donde no superó los 50 pesos en promedio) (Barbero *et al.*, 2011). Se trata de subsidios elevados respecto de la región; por ejemplo, en San Pablo los subsidios son el 17% de los ingresos de las empresas de transporte

automotor. Subsidios que, por otro lado, no se tradujeron en mejoras de los servicios.

En síntesis, podemos pensar que, si bien en el inicio de nuestro período los subsidios tenían un rol de disminuir la desigualdad, el tiempo transcurrido y el cambio en la situación económica introducen otras cuestiones en el debate: el subsidio a los sectores más aventajados, que también gozan de precios bajos; las inequidades espaciales, debido a las diferencias de subsidios entre las regiones, y el problema de que la menor inversión es la causa de la baja calidad de servicios y una de las razones que explican las tragedias a mediano plazo. Así las cosas, podemos decir que pasamos de un sistema que favorecía la mayor igualdad en un momento de crisis y recuperación a otro donde se reproducen desigualdades en la calidad de vida. Sin embargo, la mirada de más largo plazo nos muestra una estructura de transporte desigual en su entramado, por lo que, además de la necesidad de revisar el lugar de los subsidios, una agenda de mayor igualdad en el tema debería operar sobre todo el sistema, realizando los reordenamientos necesarios para tender hacia la equidad espacial.

Retomando el tema de los subsidios, desde el punto de vista de la mayor igualdad, como cada gasto compite con otros, es necesario cotejarlos en un balance más general. Desde este mismo punto de vista, comparando los gastos entre distintos temas como

una forma de evaluar el impacto en la igualdad, se alzaron voces en el momento de las inundaciones que ocasionaron casi un centenar de víctimas fatales en La Plata. En primer lugar, se trató de una problemática sobre la que se había alertado ya en 2007. Un exhaustivo informe sobre la situación hidráulica de La Plata que elaboró la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se había entregado a la municipalidad. Las recomendaciones de los investigadores fueron obras de infraestructura para evitar anegamientos futuros. El detalle de las obras solicitadas incluye hasta las calles específicas sobre las que se debían hacer las inversiones en medidas estructurales. Un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESIA, 2012) señala que Aerolíneas Argentinas recibía en 2008 el doble de subsidios que el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y que ese monto pasó en 2012 a ser cuatro veces más. Al igual que el transporte, se trata de un problema ligado no solo a la coyuntura actual. Eduardo Reese,² uno de los urbanistas más destacados, establece una mirada de mediano plazo para comprender el drama de las inundaciones. Afirma que la ciudad de Buenos Aires creció dándole la espalda al hecho de que es inundable, y que en los códigos solo dos barrios, la Boca y el

² Disponible en línea: <http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=ciudades_inundables&id=1879>.

Bajo Belgrano, figuran como tales. Lo mismo sucede en gran parte de los municipios del conurbano. El crecimiento de la construcción de los últimos años se hizo sin respetar la condición de área inundable de gran parte del AMBA, y uno de sus corolarios fue que cada vez más las zonas precarias solo pudieron instalarse en las zonas inundables, las únicas no apetecibles para el mercado inmobiliario.

En resumidas cuentas, el análisis del impacto en la igualdad de la infraestructura tiene distintas dimensiones y temporalidades: algunas de mayor alcance, cuya pregunta central es si la estructura misma de ciertas redes de infraestructura están dispuestas de modo tal que favorecen o no la disminución de la desigualdad y sobre los déficits de mayor data. Se trató de dar algunas respuestas en un caso específico, pero una evaluación similar podría hacerse en cada rubro y en distintas regiones: la red vial, la disponibilidad de energía eléctrica, las obras hídricas, los servicios de salud. En el ejemplo sobre el cual nos detuvimos, el transporte en el AMBA, se evidencian también sus tendencias contrapuestas: por un lado, tarifas subsidiadas, que pueden ser un elemento de mayor igualdad a pesar de los reparos que pueda haber al respecto; pero, en contraposición, falta de inversión y un gasto que debe ponerse en relación con otros rubros no atendidos así como inequidades respecto de otras regiones expresan también aquí un proceso en la dirección contraria, que

impacta negativamente en las condiciones de vida y en el aumento de distintos tipos de riesgo para los grupos más desaventajados.

INFRAESTRUCTURA, TERRITORIO Y LAS POLÍTICAS DEL PERÍODO

A pesar de la centralidad del tema y las carencias existentes, cierto es que muchas han sido las políticas que han tratado sobre la infraestructura en este período. Escapa a nuestros objetivos y posibilidades enumerarlas todas, monitorear lo efectivamente realizado y evaluar sus impactos. Sí nos interesa centrarnos en una que, a pesar de su interés por tratarse de una planificación a largo plazo del gobierno nacional, no ha tenido gran difusión, más allá del grupo de especialistas en el tema. Nos referimos al Plan Estratégico Territorial (PET) iniciado en 2008. Su objetivo es, según se lee en sus documentos, intervenir en la composición territorial del país, rescatar capacidades, mejorar el desarrollo de las redes urbanas, incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura, trabajar sobre zonas más rezagadas poniendo en valor sus propios recursos humanos y naturales. El punto de partida fue un diagnóstico del modelo actual y, luego de un trabajo participativo con las provincias, se llegó a un modelo deseado para cada jurisdicción junto a

una cartera de iniciativas con proyectos para 2016 (MPFIPYS, 2008).

Vale la pena consultar los documentos, al menos para tomarlos como ejercicio de planificación realizado por cada provincia. El esquema que se busca es integrado nacional e internacionalmente, con fortalecimiento y reconversión productiva, alta conectividad interna y un esquema policéntrico de ciudades, que contrapesa la primacía metropolitana. En conjunción con el PET se crean o asocian una variedad de programas y entes: el Consejo Federal de Planificación Territorial en 2008, un proyecto de ley de planificación y ordenamiento del territorio aún en discusión, el Programa Argentina Urbana, el Programa Argentina Rural, entre otros.

En un informe de 2010 (MPFIPYS, 2010), se señalan las acciones realizadas, si bien muchas no corresponden necesariamente a los lineamientos específicos del PET: obras de mantenimiento en el 90% de la red terrestre y un incremento del 10% de esta; pavimentación en el 40% de las vías no pavimentadas, con un incremento importante del gasto de 2002 a 2009. Dentro del mismo informe se contabilizan más de 500 mil viviendas nuevas y mejoramientos terminados, y 233 mil en ejecución, lo que permitió que el 8% de la población accediera a una vivienda digna en seis años. Asimismo, se señala el Plan Director de agua potable de AYSA; el Plan Agua+Trabajo, donde

participan cooperativas y organizaciones sociales, con las cuales se estima alcanzar el 80% de la cobertura de red de agua potable y el 51% de red cloacal en todo el país. También se consignan el Plan de Desagües Pluviales del conurbano bonaerense, el Plan Director de desagües en las ciudades de Córdoba y Santa Fe y los proyectos de desarrollo sustentable de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En cuanto a energía, se hace referencia al Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas, con la incorporación en los próximos años de 2.900 megavatios de generación hidroeléctrica, lo que representaría el 10% de la generación total de energía actual. En fin, se da cuenta de la incorporación de más de 3.900 megavatios de generación eléctrica y el tendido de más de 2.200 km de líneas de extra alta tensión durante estos años, así como de la ampliación de más de 34,3 millones de metros cúbicos en la capacidad de transporte del sistema de gasoducto.

Como hemos dicho, no podemos evaluar aquí cuáles partes de los programas mencionados se han realizado, cuáles no y cuáles están en ejecución. Sí nos interesa dar cuenta del PET para hacer visible que en los últimos años hubo una acumulación de conocimientos y de reflexiones sobre lo que debería hacerse, que en gran medida se orientaron a superar las desigualdades presentadas en las páginas anteriores, así como hay obras de distinto tipo. Una y otra cuestión nos

muestran que, si bien hubo políticas, el punto central está en que no son suficientes para, por un lado, subsanar penurias y demandas de larga data y, por el otro, llegar a un nivel acorde con el crecimiento y el incremento de la demanda de los últimos años. Nos parece también que el debate sobre la relación entre infraestructura y desigualdad debe darse en un marco mayor que la cuestión de los subsidios o el corto plazo, a partir de una mirada más general, que se pregunte en cada uno de los rubros centrales si la configuración actual de cada tipo de infraestructura favorece o no la disminución de las brechas de desarrollo y bienestar entre las provincias o regiones, y si se están llevando a cabo las políticas para disminuir tales disparidades.

TENDENCIAS DE IGUALDAD Y DESIGUALDAD

Hemos planteado algunas aristas de la relación entre infraestructura y desigualdad. Si bien es un tema muy vasto, parece que hay algunos rasgos generales. En primer lugar, hay carencias de larga data en zonas relegadas que están en la base de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En segundo lugar, la concentración geográfica de la riqueza no parece haber cambiado a lo largo del tiempo, lo que nos plantea el interrogante de en qué medida constituye un obstáculo para la disminución de la

desigualdad de las poblaciones en las zonas más relegadas. Por su parte, el índice de desarrollo humano se ha vuelto menos dispar entre las provincias, pero, según otros indicadores, las brechas de desarrollo parecen haberse ampliado entre 2000 y 2010, acentuando la ya relegada posición de las provincias del NOA y sobre todo del NEA. En tercer lugar, en cuanto a la infraestructura se hizo evidente la necesidad de una mirada integral y de mediano plazo sobre su impacto en la conformación de las desigualdades sociales. En tal sentido, la conjunción de crecimiento económico, aumento de las demandas e inversión insuficiente vuelve más acuciantes las brechas de infraestructura en todos los rubros. En cuarto lugar, como se vio en el caso del transporte en el AMBA, la propia configuración del sistema fue inequitativa espacialmente desde sus orígenes. Así, se observan carencias perdurables, otras más novedosas y déficits en casi todas las áreas.

En cuanto al gasto, en relación con la región, en un contexto de inversión inferior a la necesaria, nuestro país se encuentra dentro de esos (bajos) parámetros, pero con una mejora en el año 2008, hasta donde tenemos datos. O sea que, aun si el gasto hubiera sido totalmente eficiente, no habría cubierto las necesidades nuevas y las de más larga data. Luego se plantea el destino de los gastos. En ese contexto es que, por un lado, los subsidios al transporte y a la energía aparecen cuestionados: en cuanto no siempre favorecen

a los menos pudientes, se hacen en forma opaca o en desmedro de inversiones en mantenimiento y mejoras, no se orientan a temas que resultarán prioritarios para la vida y la muerte de la población, como el caso de las obras hídricas necesarias para disminuir los riesgos de las inundaciones.

En cuanto a lo hecho, si nos atenemos sobre todo a la información oficial, no puede decirse que no se han realizado obras de distinta magnitud y destinos, pero al parecer no han sido suficientes en virtud del crecimiento, de las demandas preexistentes y las novedosas. Algunas políticas que han asegurado cierta equidad en los momentos de crisis, como las tarifas subsidiadas, si adoptamos una mirada amplia de igualdad, como el acceso a mejores condiciones de vida, no necesariamente se muestran progresivas de un modo integral. Es imposible suponer que en pocos años pueden subsanarse déficits históricos, pero sí podemos preguntarnos si nos orientamos hacia su disminución paulatina. Por ahora, el balance no es satisfactorio y, sin duda, este es uno de los temas donde se requieren más y mejores inversiones para disminuir las brechas.

CUESTIÓN RURAL Y DESIGUALDAD

Sin lugar a dudas, los mayores cambios productivos en las últimas décadas se dieron en el ámbito rural

debido a la expansión del modelo sojero, primero en la región pampeana y luego en las otras zonas del país. Todos los aspectos relacionados directa o indirectamente con la actividad rural en Argentina se han visto transformados: el trabajo, el uso y la propiedad de la tierra, la tecnología, el medio ambiente. Los expertos señalan un pasaje de un modelo agrario centrado en pequeños y medianos productores con anclaje local a uno de predominio empresarial y alto nivel de deslocalización. El impacto del modelo sojero es un debate aún en curso y al mismo tiempo perduran otros cultivos regionales con sus propias dinámicas productivas. Dentro de las distintas preguntas que este cambio conlleva indagando su relación con la igualdad y la desigualdad, nos interesa en primer lugar trazar un panorama general de la propiedad de la tierra. Lo segundo es revisar el impacto del modelo en las regiones pampeanas y extrapampeanas y, por último, presentar la situación del mercado de trabajo rural.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA HOY

Examinar la desigualdad rural debe comenzar por la evolución de la propiedad de la tierra. Hay un debate que proviene de los años noventa, entre quienes afirmaban que durante gran parte del siglo xx se produ-

jo en Argentina una concentración de la tierra y los que planteaban que hubo un proceso de desconcentración. Pero si hay consenso en que entre 1988 y 2002, comparando dos censos agropecuarios, desaparece alrededor de un tercio de las explotaciones en las provincias de mayor producción agropecuaria, para tener una mirada cabal de la concentración sería necesario incluir también más información sobre la distribución por estrato del tamaño de las explotaciones y la superficie, e incluir las distintas formas de tenencia. La tendencia a la concentración es mundial: aun en la Unión Europea hay una constante supresión de explotaciones a pesar de los importantes subsidios.

En el caso local, el problema se fue agravando en las últimas décadas y se profundizó en los años noventa por cambios de escalas necesarios en los sistemas productivos para sostener los ingresos. Tal como sostienen Marcelo Sili y Luciana Soumoulou (2011), hubo una fuerte transferencia del sector urbano al rural por inversiones, turismo o reserva de ahorro y, en gran medida, por el avance tecnológico. Se produjeron dos procesos: la centralización de la producción y la concentración de la propiedad. Sobre lo primero, hay evidencias de que se realiza en forma creciente a través de la tercerización y el arrendamiento de tierras. En cuanto a la concentración, ya no se trata solo de cambio de dueños de las propiedades, sino que

aumenta la competencia por la tierra, se expande la frontera agraria —hacia el norte, el sur y el oeste— y se profundizan procesos de valorización y ocupación de nuevas tierras promovidos por los estados provinciales. En un contexto de un aumento general del precio (en algunos casos, del 500%), se han vendido tierras fiscales a precios irrisorios, y se producen situaciones poco claras de compra y venta. En términos generales, según afirman estos autores, ya no queda tierra que no esté sujeta al valor y al mercado: como en ningún otro momento, actualmente toda la tierra adquiere valor en Argentina.

El trabajo de Sili y Soumoulou especifica que el 2% de las explotaciones controlan el 50% de la tierra del país, mientras que el 57% lo hace sobre el 3%. Sin embargo, señala que, en algunas zonas, 5.000 hectáreas son minifundios y, en otras, 25 hectáreas pueden tener un gran desarrollo tecnológico. De este modo, en el NOA hay fuerte presencia de pequeños agricultores; en el NEA y en Cuyo, también; en la Patagonia hay una tendencia a cierta polarización entre propiedades de menos de 100 hectáreas para fruticultura y enormes propiedades para la producción ganadera extensiva.

Este trabajo señala que, según datos del Censo 2008, en 2002 había 80 mil productores menos que en 1988, y en 2008, 57 mil menos que en 2002, si bien los de 2008 son datos provisorios y no todos los especia-

listas afirman que sean confiables. Pero en términos generales, los datos testimoniarían el incremento de la concentración de la tierra. Este proceso afectó sobre todo a las explotaciones más pequeñas. Datos de 1988 y de 2002 muestran una disminución del estrato de menos de 500 hectáreas (disminuyen en más de 82 mil los productores) y un aumento de aquellos de 500 a 5.000 hectáreas. Las regiones que más perdieron propiedades menores fueron la pampeana y el NEA.

Una problemática particular que señala dicho estudio es la alta proporción de tierras y de productores en una situación muy precaria de tenencia: de 173 millones de hectáreas, el 12% tiene situaciones precarias al considerar sucesiones indivisas, contratos accidentales u ocupaciones con permiso y de hecho. Se trataría de unas 22 millones de hectáreas, que quizás no son relevantes en término de superficie, pero el 85% afecta a agricultores sin posibilidad de alcanzar la titularidad a pesar de décadas de ocupación y trabajo. Un estudio realizado por el Equipo de Investigación de la Universidad Nacional de San Martín, a pedido de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación (Bidaseca, 2013), ha relevado al menos 63.843 familias que tienen conflictos de tierras en el país. Se relevaron 857 casos que abarcan un total de 9,3 millones de hectáreas. La mayoría de los poseedores está con sus tierras en conflicto desde hace unos veinte años y el

grueso de los incidentes se presenta en tierras de propiedad privada. La concentración se da en el NOA, luego en el NEA y en Patagonia.

De los 857 casos mencionados, en 278 hay población indígena comprometida. El informe detalla también que en la jurisprudencia no hay respeto a sus formas de propiedad. Esto a pesar de que en noviembre de 2006 el Congreso de la Nación sancionó la ley 26160, que tiene por objeto principal declarar la emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria indígena por el término de cuatro años, suspender los desalojos por el plazo de la emergencia y disponer la realización de un relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas. Luego se creó el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Si bien se establece la suspensión de los desalojos de las comunidades aborígenes, el informe señala numerosos inconvenientes en la aplicación de dicha ley en la práctica.

Si bien ciertas agencias del Estado, como el Programa de Agricultura Familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o de la misma Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, apoyan a los más vulnerables en sus conflictos (de hecho, producen trabajos donde se documentan estas situaciones), en general, los estados provinciales, sus

poderes judiciales y ejecutivos, tienden a desconocer los derechos de los más vulnerables y favorecer a los grandes propietarios. Un resumen de las situaciones más flagrantes contra la población originaria está también detallado en el Informe al Relator de las Naciones Unidas sobre Pueblos Originarios de 2011.

En síntesis, la tendencia a la concentración de la tierra lleva varias décadas y es un proceso mundial. En nuestro país se ve acelerado por la valorización de la tierra luego de 2002. Si bien esto incrementó por un lado el patrimonio de una parte de los poseedores —grandes pero también pequeños—, por otro lado, debido a los crecientes costos para poder llevar adelante la producción, intensificó la concentración. En distintas partes del país, dicha valorización estuvo en el origen de la mayor pugna por la tierra y generó la expulsión, en muchos casos violenta, de sus poseedores tradicionales. Es decir que en esta dimensión observamos sin duda una tendencia a una mayor desigualdad debido a la concentración y a la expulsión o amenaza de esta para la franja más vulnerable de la población rural.

EL MODELO DE AGRONEGOCIOS Y SU IMPACTO

El cambio que introdujo la extensión del modelo sojero es, como dijimos, la transformación productiva

más importante de Argentina en las últimas décadas. Carla Gras y Valeria Hernández (2013) realizan un cuidadoso análisis de los cambios que conlleva el modelo, que en este apartado seguimos. Señalan que desde la década del 1990 se produjo una “revolución paradigmática”: cambios tecnológicos, productivos, sociales e identitarios se articularon en una dinámica particular. En menos de cinco años, Argentina pasó a ser el segundo exportador mundial de soja transgénica (hasta que en 2010 ese puesto fue ocupado por Brasil), con el modelo sojero generando nuevas formas de organización del trabajo y de apropiación de los recursos naturales. Las autoras sintetizan el proceso de este modo: una inflexión en los procesos productivos (siembra directa, tecnologías de precisión, semillas transgénicas) y los procesos de gestión (nuevas tecnologías de comunicación e información, profesionalización de la administración, organización de la empresa en red, integración con la industria, modos de almacenamiento de granos, lógicas de comercialización de insumos) articulada con una matriz transnacionalizada de insumos y capital financiero nacional e internacional (Gras y Hernández, 2013). Si bien esto comienza en la región pampeana, se extiende a la extrapampeana y luego hasta los países limítrofes.

Agregan las autoras que en cada país estos procesos de cambio en la agricultura cobran una forma

propia: en Argentina, es el modelo de agronegocios. Se trata de nuevas formas de articulación horizontal y vertical entre agro e industrias. Hay novedosos modos de articulación entre actores empresariales e industriales, que suponen una lógica de subordinación de la agricultura al capital agroindustrial, en particular encarnado en empresas que controlan la investigación y el desarrollo necesarios. Son corporaciones transnacionales que se imponen al poder regulatorio del Estado y hay una creciente renta tecnológica. También sostienen que es preciso mayor capital de riesgo para invertir en el "paquete" de semillas, pesticidas y fertilizantes, una inversión inicial que, por otro lado, no perdura, como lo es el gasto en maquinarias.

Hay un debate aún en curso entre defensores, detractores y quienes tienen una mirada más matizada sobre las consecuencias de este cambio. Desde el punto de vista de la desigualdad, posiblemente no sea tan simple establecer un juicio sintético debido a las distintas dimensiones que afecta. De un lado, el modelo genera sin duda riqueza, sobre lo cual se discute si se concentra y qué territorios y qué sectores sociales se benefician de ella y cuáles no. En segundo lugar, el impuesto a las retenciones, en tanto tal, es progresivo; hubo valorización de tierras que permitió pagar deudas a pequeños y medianos productores que estaban en una situación de asfixia en los

años noventa y el arrendamiento de tierras también implica para sectores medios rurales una forma de redistribución.

El modelo sojero tiene también sus fuertes críticos. Así, por ejemplo, Miguel Teubal (2008) enumera algunas de las consecuencias: desaparición y expulsión de medianos y pequeños productores, campesinos, comunidades indígenas y trabajadores rurales debido al avance ejercido por los grandes productores sojeros sobre el territorio nacional, creciente pérdida de la soberanía alimentaria, deterioro ambiental, avance de la soja sobre la yunga norteña, influencia en la deforestación masiva y sus consecuencias, como el desplazamiento con violencia de comunidades indígenas de sus hábitats habituales. También considera la pérdida de la biodiversidad, la dependencia respecto de las grandes trasnacionales, la incidencia sobre el hambre, la desocupación y la regresividad en la distribución del ingreso. Para este autor, desde 1991 el fin de los entes reguladores hizo que la producción agraria argentina sea de las menos reguladas del mundo. Esto contribuyó a la desaparición de numerosas explotaciones agropecuarias, en particular aquellas menores de 200 hectáreas. Otros autores señalan esto como causa del empobrecimiento de las capas medias rurales y el campesinado, y del despoamiento de los campos y la migración hacia las ciudades.

Desde una mirada más matizada, en un análisis de pueblos del corredor sojero, Karina Bidaseca y Carla Gras (2009) muestran que hay ganadores también entre los sectores medios, pero que la integración por el trabajo de nuevos migrantes se hace en condiciones de fuerte subordinación. Por otro lado, hay perdedores, sobre todo los que tuvieron que vender sus propiedades o las perdieron. Uno de los puntos de debate es si los recursos se quedan en los propios territorios: hay una demanda de servicios locales, un repunte de la actividad económica, pero no es claro cuánto se invierte en cada lugar, por lo que distintos expertos señalan una débil territorialización de la riqueza sojera. En todo caso, se cuestiona la idea del “derrame” homogéneo del modelo sojero. Distintos trabajos muestran que algunos lugares pueden beneficiarse y otros no, y aun localidades o regiones en crecimiento o supuestamente favorecidas albergan en su interior territorios y estratos sociales relegados.

Las posturas más optimistas, como la de Roberto Bisang (2007), señalan que el modelo sojero es el principal creador de empleos de la economía argentina en los últimos quince años, responsable de una profesionalización del sector, generador de una nueva era modernizadora que se expande hacia otras ramas productivas y fuente de desarrollo en el interior. Para ello se afirma la necesidad de cambiar la forma

de medir el empleo, que no debería ser solo directa sino indirecta, por los cambios en la producción.

En resumen, el avance del modelo sojero ha implicado un cambio de magnitud central y una complejidad enorme. En rigor, es necesario determinar y ponderar cuánto de los procesos señalados son resultados exclusivos de la expansión de la soja y cuánto son procesos de profundización del desarrollo capitalista en el campo, que anteceden a la soja pero que se profundizan con ella, como la paulatina disminución de la población rural, que ya se observaba en los años sesenta. En términos de igualdad y desigualdad, puede pensarse primero en relación con la población rural: hubo cambios de relaciones de poder entre los actores, en favor de las empresas y en contra de los productores, y, a su vez, una fragmentación entre aquellos que tenían el capital imprescindible para articularse con el cambio y aquellos que no pudieron sumarse a este por carecer de un capital de base, por lo que quedaron en una situación relegada, obligados a vender, a migrar o, en el mejor de los casos, a arrendar sus campos. Si es indudable que se ha generado riqueza, no es tan evidente la forma y entre quiénes se distribuye. Del lado de una disminución de la desigualdad, las retenciones tienen un efecto progresivo. En cuanto a la creación de empleo directo e indirecto, todavía es motivo de controversias: para algunos expertos, se acentúa un proceso de

disminución del trabajo rural, mientras que otros sostienen la necesidad de calcular los empleos indirectos y la innovación tecnológica que el sector ha generado. También se debe poner en consideración el impacto ambiental; las fumigaciones, que en muchos casos se hacen en zonas cercanas a los poblados con las ya observadas consecuencias nefastas para la salud; la tendencia al monocultivo y la disminución de la soberanía alimentaria.

LA AGRICULTURA EN LAS ZONAS EXTRAPAMPEANAS

La expansión del modelo sojero así como las transformaciones ligadas a otros cultivos generan una dinámica particular en las otras regiones. Alejandro Rofman (2012) traza un panorama de distintas zonas. En primer lugar, sobre el avance de la frontera agrícola en zonas extrapampeanas, señala la existencia de actores extrarregionales, con poco enclave local, que desplazan a los cultivos tradicionales, como el algodón en el Chaco. En otros casos, fueron los propios productores locales quienes dejaron un cultivo que tenía exigencia importante de mano de obra por otro menos demandante en cuanto a laboreo, como es la soja. Distintos autores alertan también aquí, más que en la región pampeana, sobre la desterritorialización del proceso, puesto que los insumos

son extrarregionales y el producto se encamina a puertos lejanos, por lo que el interrogante es cuánto de esa riqueza queda en el lugar y se reinvierte en la cadena productiva local.

Como dijimos, la expansión sojera disminuyó los cultivos regionales, pero de ningún modo acabó con ellos. Ariel García y Alejandro Rofman (2009) revisan distintas situaciones: el tabaco en Misiones, los productores de fruta en el Alto Valle de Río Negro, la producción citrícola en Tucumán, la de uva en Mendoza y el algodón en el Chaco. Encuentran un patrón común, comparable a lo sucedido con la soja: un mayor peso de las empresas de insumos tecnológicos y, en ciertos casos, de grandes compradores que imponen precios y formas de trabajo a los pequeños productores, quienes ven disminuir su margen de manobra. En todo caso, se delinea una franja de las unidades agrícolas que pueden sumarse a estos procesos modernizadores y otras que quedan relegadas, por lo que ingresan en una economía de subsistencia, se sumen en la pobreza o son obligadas a vender y migrar. Este polo engrosa tanto la persistente pobreza rural, sobre todo en el NEA y el NOA, como la ya señalada tendencia a la disminución de la población.

En unas jornadas de debate sobre los cambios en el mundo rural (véase *Realidad Económica*, 2011a, 2011b), Marcela Román se pregunta también qué pasó entre 2002 y el presente. Señala que los cultivos

que más aumentaron fueron, en este orden, la cebada cervecera, el algodón, el sorgo, el arroz, la soja, el maíz, el trigo candeal, el tabaco, el té y la yerba mate en distintas zonas del país. Pero el significado del incremento de cada uno fue distinto, según las zonas. Para Cristina Valenzuela, en el NEA hay distintas situaciones. En el Chaco el algodón fue desplazado por la combinación de soja, maíz e incluso arroz. Por su parte, Corrientes combina arroz con cítricos, yerba mate y soja; pero en Misiones, la yerba, el tabaco y el té ocupan el panorama. En esta región hubo un proceso de mayor concentración de la tierra, en particular en el Chaco, con gran disminución de propiedades y menos habitantes rurales, y las principales bajas se dieron en propiedades minifundistas, con menos de 25 hectáreas. Así las cosas, también aquí se produjo una fragmentación entre grandes y pequeños, con una posibilidad diferencial de acceder a tecnologías.

Por su parte, Daniel Slutzky señala la contradicción entre modernización, rindes y productividad con existencia de pobreza en el NOA. Hace referencia a la "pampeanización del NOA", no solo por la extensión del tipo de producción, sino porque son de capital intensivo. Afirma que, desde 2002 a 2010, tal proceso se ha acelerado más que antes: la soja explica el 60% del crecimiento del área cultivada, es decir que el 40% corresponde a otros cultivos. También aumentaron el girasol, el maíz y el trigo. Esto en parte

se debió, señala este autor, a cambios en los suelos: se humedeció el territorio que no era disponible, el llamado Umbral del Chaco, lo que permitió incorporar nuevos espacios a la expansión agraria. Al mismo tiempo, ciertos cultivos tradicionales se expandieron, como la caña de azúcar, ya no para consumo alimentario, sino para combustible. También el cultivo de tabaco creció, y se intensificaron nuevos cultivos, como los de limones y olivas. Se dio un aumento de productividad por hectárea, al mismo tiempo que una reducción significativa en el insumo de mano de obra. En este proceso, al igual que en las otras regiones, hubo una importante reducción de explotaciones pobres en el NOA. Entre 1988 y 2002, agrega Slutzky, se consignan tres mil explotaciones pobres menos en el NOA; a pesar de esta reducción, el NEA y el NOA son las regiones que concentran mayor cantidad de este tipo de unidades de producción.

En resumen, si bien faltaría revisar lo sucedido en otras regiones y cultivos, con los ejemplos presentados por los especialistas podemos sostener que la expansión de la soja y los cambios en la producción de cultivos tradicionales y otros novedosos guardan ciertos patrones comunes en términos de igualdad y desigualdad. En primer lugar, una tendencia a la polarización entre quienes pueden adaptarse a los nuevos requerimientos de la producción, que requiere mayor capital físico y de riesgo y menos mano de

obra. En el otro polo, quienes carecen de capital y patrimonio para articularse con estos cambios: la pobreza, la venta de la tierra y la migración parecen ser sus caminos. A su vez, las expulsiones y los conflictos contra comunidades y familias poseedoras tradicionales de tierras se producen sobre todo en el NOA y el NEA. La pregunta central entonces es cuánto, dónde y entre qué grupos se distribuyen los resultados de esta expansión agrícola y quiénes quedan excluidos. En parte comparable a la región pampeana, un proceso de cambios de tales proporciones parecería estar generando riqueza al mismo tiempo que procesos de concentración de la tierra y polarización social, con un interrogante sobre si este capital se reinvierte en las cadenas productivas locales.

MERCADO DE TRABAJO RURAL

¿Qué ha pasado con el trabajo rural en estos años? Ya hemos señalado que una característica del cultivo de soja es su bajo requerimiento de mano de obra. En las jornadas antes mencionadas y en otros trabajos, Guillermo Neiman (2010, 2012) realiza un panorama de la situación. Plantea que la disminución del trabajo rural no es un problema nuevo, ya que desde hace décadas hay una baja capacidad de la agricultura para crear empleo. Es un factor que, en treinta

años, ha gravitado en la caída del 20% de población rural en el país al 10%. A modo de ejemplo, en el censo de 2001, la población ocupada en el sector rural era solo el 8,2% de los trabajadores. En cuanto al trabajo, este autor señala la paradoja de una agricultura del siglo XXI, con algunas condiciones de trabajo más cercanas al siglo XIX. Traza primero un panorama de su composición, señalando que si uno toma las tres categorías, trabajo familiar, empleo asalariado permanente y trabajo no permanente, los trabajadores se reparten en tercios. Así, a pesar de la tendencia a la concentración ya señalada, sigue siendo importante la presencia del trabajo familiar: la mitad de las unidades solo tienen este tipo de trabajo y, si se combinan con la figura del asalariado no permanente, llegamos a dos tercios de los establecimientos del país.

En cuanto a los trabajadores permanentes, Neiman señala que uno de cada cuatro establecimientos tiene un empleado asalariado, pero la mitad solo cuenta con un trabajador. Un tercio utilizan trabajo transitorio, pero en gran medida son unidades que ya tienen empleados permanentes. Lo que este acotado panorama muestra es que en las unidades hay combinación de los tres tipos de trabajo. En líneas generales, todo el trabajo se reduce, pero sobre todo la categoría típica de permanente. Agrega que este disminuye por otras dos razones: la búsqueda de reducción de costos de las empresas lleva no solo a me-

nos contratación, sino a la simplificación de tareas de la gestión de mano de obra. Para ello, las unidades reducen al máximo su planta permanente y contratan solo para responder a sus necesidades transitorias. Cambia también el perfil del trabajo: se desarrollaron otras tareas; no la exclusiva de cosecha típica que demanda mano de obra ocasional como forma de trabajo temporario, y se expanden aquellas ligadas a la tecnificación creciente y a los requerimientos productivos de los nuevos cultivos.

Asimismo, se incrementan nuevas formas de contratación laboral por terceros, y distintos estudios que señala el autor muestran que, si bien se reduce el empleo no registrado entre los permanentes, entre los temporarios perdura una baja formalización. En este mismo período, el autor destaca que no se modificó la brecha salarial entre los trabajadores agrícolas y el resto y que se mantienen las desigualdades en el sector: los registrados ganan más que los no registrados; los adultos, más que los jóvenes; y los hombres, más que las mujeres. Esto se da en todas las ramas de la actividad económica, pero en estos casos es en particular grave, dado que se trata de niveles salariales relativamente más bajos.

Si bien los procesos son comunes a las distintas regiones, hay algunas particularidades. En la región pampeana, la soja llevó a la disminución de requerimientos de horas hombre por hectárea, lo que impli-

có expulsión de mano de obra y, a la vez, que cobre importancia la figura del contratista o prestador de servicios. Valeria Hernández (2012) destaca que son tomadores de mano de obra fija y temporaria: en general se trata de un exproductor familiar que no tuvo escala suficiente para subsistir, por lo que dejó su producción pero conservó la maquinaria. Otro actor que cobra relevancia es el rentista, propietario de tierras que no trabaja directamente, debido a su edad, la escala o por conveniencia. Por su parte, en zonas extrapampeanas se advierte que, en los rubros de exportación, existe más presión para adaptar la producción a las exigencias de esos mercados (uvas, limón, peras y manzana; un poco menos, el ajo).

Desde la óptica de la desigualdad, en una y otra región, estas transformaciones acentuaron el trabajo temporario. Así, Neiman muestra que hay trabajadores estacionales pero con inserción continua, los que combinan trabajo rural y urbano, y los que solo ejercen el trabajo rural pero en forma intermitente. Como se dijo, esto se explica por la tendencia de las empresas a sustituir el trabajo permanente y tener intermediarios de distinto tipo, que son los que contratan a los temporarios. Una de sus consecuencias es que se va diluyendo el rol patronal. En ese sentido, se indican una variedad de instituciones más o menos formalizadas de intermediación laboral: algunas, clásicas; otras, novedosas. El rasgo común es que se

mantiene situaciones de precariedad para los intermitentes: bajo cumplimiento de la legislación laboral, bajas remuneraciones, inestabilidad del empleo, largas jornadas y exposición a distintos tipos de riesgos.

En este contexto, dentro de las medidas del Estado para mejorar la situación de los trabajadores rurales en este período, se incorporó al peón rural dentro de la ley de Contrato de Trabajo y se eliminó el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Estibadores (Renatre) —administrado por el gremio Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UA-TRE), entidades agropecuarias y el Ministerio de Trabajo— y se lo sustituyó por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea), que depende directamente del Ministerio de Trabajo. La nueva normativa instaura un régimen previsional que reduce de 65 años (60 en el caso de la mujer) a 57 años la edad jubilatoria, con veinticinco años de aportes, e incorpora una licencia por paternidad de quince días. La ley reconoce además a los peones rurales remuneraciones mínimas determinadas por el Consejo Nacional de Trabajo Agrario, que no podrán ser menores al salario mínimo vital y móvil. También establece que la jornada laboral tendrá ocho horas (cuarenta horas semanales), reconoce el pago de horas extras, el descanso semanal, y obliga a garantizar mejores condiciones de higiene y seguridad. Sin

duda, de aplicarse en forma extendida, será una medida que disminuirá la desigualdad de los trabajadores rurales.

En síntesis, la tendencia a la reducción del trabajo rural es un proceso de más larga data que se intensificó con la expansión del modelo de agronegocios así como también por cambios introducidos en otros cultivos en la zona extrapampeana. En tal sentido, disminuyó sobre todo el empleo permanente y se multiplicaron las formas de trabajo intermitente. Estas se encuentran en peor situación relativa que las permanentes y se caracterizan por menores ingresos, una alta incertidumbre laboral y una perdurable proporción de trabajo no registrado. De ese modo, en cuanto al mundo laboral rural, los cambios tuvieron un efecto de incremento, o al menos de persistencia, de la desigualdad en contra de los trabajadores más precarios. Por su parte, el cambio en la regulación del trabajo rural, de aplicarse en forma extendida, puede ser un vector de reducción de inequidades de larga data. En fin, en el debate habría que considerar a otros autores que subrayan el efecto modernizador de la expansión agrícola hacia ciertas industrias relacionadas y la necesidad de considerar los puestos de trabajo creados en consecuencia. Desde esta perspectiva, una evaluación cabal de los cambios debería incluir este impacto en el empleo, en muchos casos urbano y no rural, por lo que el balance sobre las

implicancias de la expansión agrícola en el trabajo sería claramente beneficioso.

EN SÍNTESIS

En este capítulo nos centramos en distintas cuestiones que vinculan a los territorios con la desigualdad. Comenzamos señalando los límites a toda estrategia de disminución de las desigualdades si se mantenían carencias de oportunidades y de infraestructura en las áreas más relegadas del país, pero ellas no se encuentran solo en las provincias más pobres o en las periferias de las grandes urbes; renglón seguido, una tipología de agrupamientos según el tipo de carencias mostraba las heterogéneas formas que las situaciones de mayor desigualdad pueden cobrar. De este modo, se atenuaba la separación rígida entre provincias ricas y pobres y se vislumbraba una escala espacial más pequeña y con patrones comunes a lo largo del territorio nacional.

Un segundo obstáculo se vinculó con la perennidad de la concentración de la riqueza en un grupo limitado de provincias: no es que tal situación asegurara el bienestar en estas, pero sí dejaba a las restantes —en particular, las de escasas riquezas propias— en un estado de casi segura reproducción de las desigualdades. Encarar formas de una mayor con-

vergencia entre el crecimiento económico de las distintas provincias constituye una de las claves de bóveda para un mayor bienestar de aquellas más relegadas. El índice de desarrollo humano sensible a la desigualdad nos brindó más evidencias de la necesidad de revertir estas carencias: las provincias más pobres, en particular las del NEA, eran las que tenían más bajo este índice y mayor desigualdad interna. Dicho en otras palabras, las provincias más relegadas parecen ser también las más desiguales. Como dato optimista, en la última década, este indicador mostró una disminución de las disparidades entre provincias y dentro de cada una de ellas. Pero otro indicador sobre brechas de desarrollo permitió ver, en casi todas las dimensiones evaluadas, un aumento de las disparidades entre principios y fin de la primera década del siglo; en coincidencia con lo mostrado en este y otros capítulos, el NOA y sobre todo el NEA exhibieron las mayores disparidades.

A continuación nos centramos en el problema de la infraestructura y su relación con la desigualdad, estableciendo una mirada comparativa de la inversión en nuestro país en relación con la región. En todos los países, las "brechas de infraestructura" indican los déficits en los distintos rubros, que no han acompañado las demandas ligadas al crecimiento económico y a revertir las penurias del pasado. Toda la región se mostró por debajo de la inversión nece-

saria y nuestro país acompañó a los países de menor gasto (aunque cercano a los promedios regionales), a lo que se sumaba una evaluación deficitaria de la capacidad existente. El gasto ya nos mostraba su insuficiencia cuantitativa, incluso antes de analizar el modo en que se realizaba. Tomamos como ejemplo la situación de transporte en el AMBA, que evidenció una estructura desigual de larga data, que los desarrollos más cercanos no habían revertido, sino más bien ahondado. En ese marco más general, nos centramos en los problemas de los subsidios, entendiendo que lo que podía haber sido una política progresiva en sus comienzos, a lo largo del tiempo, debía necesariamente ponerse en relación con los problemas de mantenimiento, la calidad de los servicios, los riesgos corridos y la eventualidad de realizar gastos en otros rubros con el mismo financiamiento. Concluimos también que, para alcanzar una mayor equidad espacial, es necesario revisar toda la configuración y el entramado del sistema de transporte.

Para terminar, abandonamos la Argentina urbana y nos centramos en la rural, donde se han producido los principales cambios productivos de las últimas décadas. La expansión del llamado "modelo de agro-negocios" más otros cambios de menor impacto pero con un signo similar sobre los productos regionales revelaron tendencias contrapuestas y posiciones encontradas sobre sus efectos. Por un lado, es indudable

el incremento de la riqueza y que parte de este efecto progresivo se produce por las retenciones, también que ciertas economías locales se han revitalizado y que sectores de pequeños y medianos productores, hasta hace poco endeudados o en una situación desfavorable, han visto mejorar su posición. Para ciertos autores también es necesario comprender el efecto positivo del proceso en distintas ramas productivas, tanto en relación con la innovación como en la generación de empleo. En contraposición, para muchos expertos este modelo es concomitante con tendencias a una mayor desigualdad: crecientes riquezas para quienes pueden beneficiarse de la expansión, mayor concentración de la tierra, menor demanda de mano de obra, disminución de la soberanía alimentaria, ampliación de la frontera agrícola con desmonte y destrucción de la flora preexistente, efectos dañinos de los químicos y los pesticidas en la población y el medio ambiente. Más en general, se profundiza la fragmentación entre quienes pueden aprovechar los beneficios del nuevo modelo y los que quedan al margen, entre la pobreza, trabajos intermitentes o la migración. Una de las consecuencias más graves de la creciente valorización de la tierra es el incremento de los conflictos en contra de los poseedores de larga data. En muchos casos se trata de pueblos originarios que sufren expulsiones, falta de reconocimiento de sus derechos por parte de los poderes públicos y, en ciertas oportunidades, vio-

lencia extrema y muertes, lo que agrava una situación de exclusión de larga data. El debate sobre la expansión del modelo de agronegocios no está sin duda saldado; continuará siendo uno de los ejes de controversias de nuestro tiempo.

V. INSEGURIDAD Y DELITO URBANO

NUESTRO último capítulo trata sobre la inseguridad y el delito urbano. Tales problemas se encuentran, junto a la preocupación por la situación económica, en la cúspide de las inquietudes ciudadanas durante toda nuestra década de estudio. La relación entre delito urbano y desigualdad puede pensarse desde al menos tres perspectivas. En tanto problema social, sufrir altas tasa de delito ya conlleva para una sociedad toda, un país o una ciudad, una pérdida de bienestar, y por ende, una mayor desigualdad en la calidad de vida al compararla con un tiempo pasado, con otros países o con ciudades con tasas más bajas. La segunda faceta, en sintonía con la forma que revisamos las esferas de bienestar de los capítulos pasados, es detectar qué sectores sufren más el delito. El interrogante es si la victimización, esto es, la probabilidad de ser víctima de un hecho se distribuye en forma desigual en la estructura social y, en ese caso, quiénes son más afectados. Por último, un tercer plano en el cual se plantean una serie de interrogantes actuales es la relación a nivel general entre desigualdad y delito. Diversos estudios en Argentina y en otros países de la región han

demostrado una significativa correlación entre ambos en los años noventa: el aumento de la desigualdad y del delito fueron a la par. Sin embargo, en distintas naciones, como Argentina, Venezuela, ciertas zonas de Brasil, Bolivia o Uruguay, la ya señalada disminución de la desigualdad en el nuevo milenio no estuvo acompañada por un descenso similar del delito. Antes bien, en ciertos casos hubo reversión de la inequidad e incremento del delito de manera paralela, lo que plantea la necesidad de repensar la relación entre ambos problemas.

Una primera aclaración importante sobre el alcance del capítulo: nos centramos en solo una parte de los delitos, aquellos que en la opinión pública se engloban dentro de la idea de "inseguridad". Se trata de delitos que son percibidos como amenazas sobre los bienes y sobre las personas cuya característica común es la aleatoriedad, es decir, la percepción de que pueden abatirse sobre cualquiera. En general, son delitos urbanos con uso de violencia y con intención de beneficio. De este modo, queda excluida una gran cantidad de delitos de suma importancia y perjuicio para la sociedad, como los diversos delitos económicos, los medioambientales, ciertos delitos ligados al crimen organizado transnacional y la violencia de género, entre otros. La violencia de las instituciones, en particular la policial, será tratada de modo general. Nos centramos en los delitos englobados en

la idea de "inseguridad" no solo porque constituyen el centro de las preocupaciones sociales, sino también porque son aquellos cuyas causas más se han relacionado con la problemática de la desigualdad.

El capítulo explora dichas cuestiones. Presenta en primer término una evolución de los hechos, diferenciando entre tipos de delito en Buenos Aires (ciudad y provincia) del resto del país, y examinando por separado los homicidios. Muestra qué grupos sociales son más victimizados para reseñar luego las principales explicaciones dadas al aumento del delito en las décadas pasadas. Renglón seguido, se adentra en el seno de la controversia, desplegando ciertas evidencias y algunas hipótesis acerca de por qué la desigualdad disminuye pero no así el delito; revisa las principales políticas de seguridad y finaliza presentando la relación entre sentimiento de inseguridad y desigualdad.

LA CONFIGURACIÓN DEL DELITO Y DEL TEMOR

Cabe comenzar con una caracterización sobre las particularidades del problema en nuestro país. Las grandes y medianas ciudades argentinas exhiben, al igual que Montevideo y Santiago de Chile, altos niveles de victimización: entre el 25% y el 35% de la población sufre un hecho en un año, como se des-

prende de las encuestas. A la vez, las mismas urbes presentan tasas de homicidios bajas en comparación con los promedios latinoamericanos. ¿Se trata de una contradicción? De ningún modo: en nuestras ciudades hay una intensa vida urbana, circulación de personas, innumerables entrecruzamientos diarios y actividad día y noche en los espacios públicos, bares, cafés, plazas. Por ello se multiplican los contactos entre los individuos, lo que ocasiona múltiples oportunidades de delitos, en su gran mayoría hurtos. Pero esto no implica que haya más violencia homicida. Por el contrario, en sociedades con menor circulación y uso de los espacios públicos, habrá menos oportunidades de victimización, pero, como muestran de manera más flagrante los datos de las capitales de América Central, muchas más muertes.

Esta coexistencia de tasas bajas de homicidios pero alta victimización es central para comprender la fuerte preocupación local por el crimen. Los hechos más violentos, poco frecuentes pero con alta presencia mediática, tienen como telón de fondo —y de algún modo se amplifican como riesgos temidos— la cantidad de pequeños delitos que suceden o se escuchan en el entorno o en las conversaciones cotidianas. El temor se potencia porque el delito se percibe como aleatorio, poco profesional y con escaso control de la violencia. De este modo, la eventualidad de la victimización se vislumbra y se teme en clave de in-

certidumbre sobre su desenlace, sobre si acaso alguno de esos delitos ocasionales tuviese una consecuencia fatal y no en consideración a la baja probabilidad de que así sea. Esta conjunción entre una tasa de victimización general elevada y la incertidumbre frente a cada hecho es una primera pista para entender la extensión de la inquietud cotidiana y su centralidad como problema público en la Argentina de este siglo.

TIPOS DE DELITO, DATOS Y FUENTES

¿Cuál fue la evolución del delito en estos años? En nuestro análisis examinaremos los delitos contra la propiedad distinguiéndolos de los delitos contra las personas y, dentro de estos, a los homicidios. También observaremos por separado a Buenos Aires (ciudad y provincia) del resto del país. Los delitos contra la propiedad incluyen hurtos (y tentativas) y robos (y tentativas): la diferencia es que en el primer caso no hay presencia de armas o de violencia y en el segundo sí la hay. Los delitos dolosos contra las personas incluyen homicidios, lesiones y otras agresiones. Los delitos contra la propiedad comprenden aproximadamente entre el 55% y el 70% de los hechos totales registrados por la justicia; aquellos contra las personas se ubican en torno al 15%. Es importante remarcar que a menudo un mismo hecho puede implicar

legalmente un delito contra la propiedad y uno contra las personas (por ejemplo, un intento de robo donde hubo violencia contra la víctima).

¿Con qué datos contamos? La evolución general de los delitos denunciados o reportados por las fuerzas de seguridad y la justicia de todas las jurisdicciones se concentran en el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), que desde los años noventa se ubica en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Existe una larga discusión sobre la confiabilidad de los registros policiales y judiciales. Amén de ello, todos estos datos dan cuenta solo de los delitos denunciados, que según estimaciones de hace una década rondarían en torno al 40% de los efectivamente cometidos, dejando ocultos a los no reportados. Para suplir esta carencia se han creado a nivel internacional las encuestas de victimización, que preguntan a la población los delitos sufridos, denunciados o no. Argentina realizó, desde mediados de los años noventa, encuestas oficiales de victimización en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, y en algunos años en Rosario, Córdoba y Mendoza, pero desde 2008 no se las aplica y ya no están publicadas en la página del Ministerio de Justicia aquellas de los años anteriores. De hecho, las cifras del SNIC presentadas al público llegan a 2009 (pero en ese año ya no está la provincia de Buenos Aires). Tampoco el Ministerio de Seguridad de la Nación, creado en 2010,

presenta cifras sobre victimización. Es decir que no tenemos datos oficiales ni de delitos denunciados ni de victimización desde esa fecha. Para suplir esta carencia fundamental, tomaremos datos de encuestas de victimización provinciales o municipales o realizadas por instituciones académicas.

EVOLUCIÓN DEL DELITO EN BUENOS AIRES

¿Qué ha pasado en líneas generales en nuestro país? Según los datos de hechos denunciados, las agresiones contra la propiedad se multiplicaron por dos veces y media entre 1985 y 2000. Incluso con una pequeña reducción desde 2003 y hasta 2008, los valores duplicaron a los de mediados de la década precedente. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre 1991 y 2008, la tasa de delito —es decir, el número de hechos cada 100 mil habitantes— aumentó cinco veces. En la provincia de Buenos Aires (los datos no suelen permitir diferenciar conurbano del interior), se multiplicó por dos veces y media. Es preciso señalar que las tasas de la CABA están algo sobredimensionadas porque se calcula sobre la población residente; consideramos que deberían ajustarse con una ponderación de la población circulante diariamente, que duplica a la primera (con lo cual la base poblacional sería mayor y las tasas más bajas). Por otro lado, la CABA, por tener ma-

yor circulación de personas, turistas, dineros y bienes, también es una zona de concentración de lo que se denomina “oportunidades de delito”.

No todos los delitos han seguido la misma evolución. Los delitos contra las personas registraron un incremento paulatino durante los años noventa tanto en la CABA como en provincia de Buenos Aires. Son los delitos contra la propiedad los que mostraron un gran aumento a mediados de los años noventa en cada jurisdicción. En ambas hubo un primer salto a mediados de esa década y luego un pico a fines, en un período de recesión e incremento del desempleo; y en 2002 se registraron los valores máximos, cuando se sufrían las consecuencias de la crisis de 2001. A continuación (y siempre hasta 2008) se produjo en la provincia una franca disminución de los delitos contra la propiedad, que volvieron a bajar hasta el promedio de mediados de los años noventa (antes del pico registrado a mitad de la década); mientras que en la CABA se mantuvieron más altos, sin volver a los valores previos a ese primer gran aumento. En relación con los homicidios, en la provincia de Buenos Aires los datos señalaron una tasa en torno a 8 sobre 100 mil habitantes durante los años noventa, un pico de 13,3 en 2002 y luego una reversión: 9,5 en 2003 y 6,94 en 2008. En la CABA la evolución fue distinta: en 1994 la tasa era 2,8, al año siguiente alcanzó el 5,4 y se mantuvo en torno a 4 y 5 hasta 2008, y datos pos-

teriores señalarían una estabilidad en torno a una tasa de 5 o 6 sobre 100 mil habitantes.

Al comparar los datos oficiales, se vislumbran otras diferencias entre las jurisdicciones, al menos hasta 2008: mientras en ambas hubo una gran proporción de hurtos en la calle, la provincia se caracterizó por un mayor número de hurtos en casas. A su vez, en la CABA hubo una mayor presencia de mujeres que en la provincia cometiendo hechos delictivos, y en esta última, una mayor proporción de menores y de inculpados conocidos que en la capital. Esto nos mostraría dos dinámicas un tanto diferentes: en la CABA, más hurtos, con presencia de grupos o individuos que planifican hechos de descuidismo, arrebato y otras formas propias de lugares con gran concentración de personas, a blancos desconocidos y fuera de sus barrios de residencia. Hay así grupos que se dedican a hurtos y robos en la vía pública; otros, a “escruches” —esto es, entrar a casas y comercios cuando no están sus ocupantes—; y otros, a hurtos y robos de autos. En gran parte se trata de “especializaciones” diferentes, que son tomadas como formas rutinarias de obtención de ingresos. Por su parte, en provincia de Buenos Aires parece haber más peso de un delito con bases más sociales, menos especializado, puesto que hay mayor presencia de jóvenes que cometen distintos tipos de hurtos o robos en sus lugares habituales de residencia. A eso se debe

la mayor proporción de inculpados conocidos por sus víctimas.

Como dijimos, estos datos se basan en los registros oficiales publicados hasta 2008 o 2009. Al igual que en otros temas, hay menos consenso con lo que pasa después, en gran medida porque, como se dijo, hay pocos datos oficiales desde entonces. A pesar de ello, podemos trazar el siguiente panorama. El Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires presentó informes en 2010, 2011 y 2012. Estos muestran en los dos últimos años una disminución leve pero con mayor significación de los delitos de mayor violencia (como homicidios o secuestros extorsivos), con la excepción de los robos violentos, que mostrarían un leve aumento. Contrarrestando algunas de las imágenes más difundidas, el delito en el Gran Buenos Aires (GBA) guarda el peso de su porcentaje poblacional (si bien sería necesario ver la composición interna de estos delitos del GBA para ver si hay o no más peso de los delitos violentos). En cuanto a los homicidios, alrededor de la mitad son entre conocidos, cuyos motivos no serían el robo. Es decir que estos datos nos hablan de una disminución de todos los delitos entre 2010 y 2012, con excepción de los robos violentos, que conocerían un leve incremento. Un informe presentado en 2014 del Observatorio de Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires señala que los homicidios dolosos han descen-

dido en la provincia de Buenos Aires entre 2008 y 2012, de 9,6 a 7,65 homicidios sobre 100 mil habitantes. Un análisis efectuado por Gustavo Arballo en el blog *Saber Derecho* sobre el primer semestre de 2013 señala, sin embargo, importantes diferencias entre los departamentos judiciales de la provincia (que no coinciden con los límites de los partidos), alcanzando en algunos valores por encima de 10 sobre 100 mil habitantes, como La Matanza, Quilmes, Zárate-Campana o Mar del Plata.

Hasta aquí dimos cuenta de las estadísticas de hechos denunciados. Como dijimos, otra fuente con la que contamos son las encuestas de victimización. Al no tener la encuesta nacional, la única que nos brinda un panorama sistemático desde 2008 hasta la fecha es la que realiza la Universidad Torcuato Di Tella en su Laboratorio de Investigación sobre Crimen, Instituciones y Políticas (LICIP). Es una encuesta mensual, telefónica, de alrededor de 1.200 casos, que se realiza en la CABA, el GBA y el interior del país. El trabajo pregunta sobre delitos sufridos por un miembro del hogar en los últimos doce meses y los divide en delitos contra las personas (robo con violencia, lesiones, secuestro, amenaza, ofensa sexual, corrupción y homicidio) y delitos contra la propiedad sin violencia (hurto de objetos y todo tipo de robo de autos, en la casa, de objetos personales, siempre que no haya habido contacto entre víctima y victimario). La encuesta ge-

nera controversias dado que es telefónica, con una muestra pequeña y pocas preguntas de victimización, por lo que sería preciso contrastarla con otros datos para obtener un panorama más acabado. El cuadro muestra a nivel general una tendencia al incremento de la victimización de 2008 en adelante, bastante significativo en cuanto a los delitos contra las personas. Si en 2008 la tasa de victimización era del 30,6%, en la medición consultada de septiembre de 2013 se estima que el 37,5% de los hogares en cuarenta centros urbanos del país fue víctima de al menos un delito en los últimos doce meses. En los meses siguientes de 2013 se produce una disminución, terminando el año con el 34,6% y registrándose un leve aumento en enero de 2014, al llegar al 36,4%. Al comparar los años 2008 a 2011 con los datos de 2013 y enero de 2014, se observa que mientras en el primer período los índices de victimización de la CABA y el Gran Buenos Aires no presentaban grandes diferencias, en el segundo la victimización va disminuyendo en la CABA y aumentando en el conurbano. En efecto, en enero de 2014 se registró el 22,4% de victimización en el primero frente al 41,7% en el segundo, una de las distancias entre la capital y el conurbano más importantes en todos los años de la encuesta.

En líneas generales, según los hechos denunciados —un poco menos en la CABA y más en la provincia de Buenos Aires—, observamos una tendencia a

la disminución de los delitos contra la propiedad y contra las personas después de los picos de 2002 y al menos hasta 2008. Entre 2003 y 2008, hubo una caída y un cierto amesetamiento, es decir, una baja al comienzo de ese lapso, pero sin que continúe descendiendo luego. En ambas zonas, los valores se sitúan por debajo del pico de 2002; pero en la CABA hay un umbral que se alcanzó a mediados de los años noventa que no logra ser traspasado, mientras que en la provincia, por el contrario, bajaron los delitos contra la propiedad a valores propios de comienzos de los años noventa, antes del pico de mediados de esa década. En cuanto a lo que sucedió después de 2008, no hay evidencias contundentes: los datos de la provincia señalan una disminución de los hechos más graves pero no de los robos violentos. Las encuestas de victimización, por su parte, muestran por el contrario un incremento entre 2008 y 2011 en ambas jurisdicciones, aunque en los últimos dos años se advierte una importante disminución de la victimización en la CABA y un aumento en el conurbano. Los últimos datos registrados señalan que casi el 40% de los hogares es víctima de un delito en los últimos doce meses, una cifra muy considerable. En contraposición a este posible aumento de la victimización desde 2008, los datos sobre homicidios de la CABA y de la provincia de Buenos Aires muestran, en el primer caso, una estabilidad respecto a los valores alcanzados a me-

diados de los años noventa y, en la provincia, una reversión significativa del pico al que se llegó en 2002, si bien con diferencias según los departamentos judiciales. Así, como sosteníamos en un apartado anterior, la situación del área metropolitana se caracteriza por índices de victimización importantes, sobre todo en el conurbano, pero con tasas de homicidio relativamente bajas con diferencias según las zonas. Es decir que, más allá de las controversias y los problemas con los datos, podemos sin dudas concluir que, con excepción del homicidio, la reversión del delito en general no ha acompañado con la misma intensidad la disminución de la desigualdad ni la mejora de los indicadores de ingresos y trabajo. Y el interrogante que se plantea es si en los últimos años hubo un nuevo aumento sobre el que es necesario indagar.

EL DELITO EN LAS PROVINCIAS

¿La evolución del delito en otras regiones es similar a la del área metropolitana? La primera diferenciación importante se da por el tamaño de las ciudades. La encuesta del LICIP muestra en 2013 que los centros de 10 mil a 100 mil personas tuvieron tasas de delito del 23,9%, cuando a nivel general fueron más del 37%; en enero de 2014 aparece aun más bajo, en el 16%. Es

decir que vivir en una ciudad pequeña implica menos probabilidades de ser víctima de un delito. De todos modos, igualmente es una proporción alta para ciudades pequeñas y, sobre todo, tiene un alto impacto local por los mayores niveles de interconocimiento que hay en ellas. Tanto es así que estamos observando un incremento de las demandas de seguridad en estas ciudades a lo largo y a lo ancho del país. Por su parte, en las ciudades intermedias, entre 100 y 500 mil habitantes, el índice de victimización de enero 2014 fue del 33,2% de los hogares, cercano al promedio nacional y bastante más que en la CABA.

En segundo lugar, basándose en los datos del SNIC para los delitos contra la propiedad en la década de 1990, Alejandro Isla y Daniel Míguez (2010) señalan que las provincias se ordenaban en un suerte de escalera: en la base, la provincia de Buenos Aires y en la cima, San Juan, Salta, Jujuy, Chaco y la CABA; pero aun así había una cierta continuidad entre provincias. Al igual que otros indicadores, esta cierta continuidad empezó a alterarse en 1995, y se profundizó la desigualdad cuando se contrajo el mínimo a menos de seiscientos en Formosa y se expandió el techo en Neuquén. A partir de 2000, el techo siguió aumentando, con más de 4.500 hechos sobre 100 mil en la CABA. De este modo, la desigualdad entre las provincias respecto de los delitos se incrementó en dicha década.

Máximo Sozzo (2012) realiza un análisis comparativo de las últimas décadas en las distintas provincias. Señala que, durante los años ochenta, el delito común registrado en las estadísticas policiales en Argentina creció extraordinariamente, en especial el delito contra la propiedad (el 218%), pero también los delitos contra las personas de carácter doloso (el 70%) —e incluso los homicidios dolosos (el 78%)—. A esto se le suma luego el gran aumento en la década siguiente: en los años noventa y respecto al decenio precedente, solo tres jurisdicciones experimentaron descensos de los delitos contra la propiedad (Jujuy, Salta y Santiago del Estero) y tres mantuvieron una cierta estabilidad (Santa Fe, Chubut y Tucumán). Las otras 18 jurisdicciones experimentaron incrementos de diversa intensidad. En el caso de los delitos contra las personas de carácter doloso, solo tres jurisdicciones experimentaron descensos; otras veinte jurisdicciones experimentaron aumentos.

Ahora bien, cuando analiza el nuevo milenio hasta 2008, Sozzo plantea una ambivalencia de las tendencias. De 2000 a 2008, los delitos contra la propiedad descendieron en el país levemente, el 5%. En este conjunto, los robos registrados oficialmente se mantuvieron estables, los hurtos disminuyeron moderadamente y los robos agravados por el resultado de muerte y/o lesión lo hicieron en forma considerable. Pero este cuadro se vuelve mucho más positivo si se

toma en consideración, no el año 2000, sino el pico que se observa en 2003, luego de la crisis de 2001. Entre 2002 y 2009, en 17 jurisdicciones se produjo un descenso de la tasa de delitos contra la propiedad registrados. En cinco jurisdicciones, la tasa se mantuvo estable: la CABA, Río Negro, Mendoza, San Luis y Jujuy. En solo dos jurisdicciones se produjeron aumentos: moderado, en Chubut, y considerable, en Salta.

La situación es distinta respecto de los delitos contra las personas de carácter doloso. De 2003 a 2009, en ocho jurisdicciones se produjo un descenso, pero en 11 se dieron aumentos de distinta intensidad. En cuanto a los homicidios, en solo seis jurisdicciones hubo un crecimiento de estos, en una jurisdicción se dio una cierta estabilidad y en 17 jurisdicciones se produjeron descensos, en 11 de las cuales bajaron más del 25% durante los años dos mil. Como se ve, no hay una única evolución ni un patrón uniforme, pero Sozzo concluye que el cuadro durante la última década tiene rasgos más positivos que los de la década de 1990, ya que la tendencia al crecimiento muy significativo del delito común registrado oficialmente en esta última y en la precedente se mantuvo en una menor cantidad de jurisdicciones y, sobre todo, porque han disminuido los homicidios. De todos modos, resta develar las claves de este aumento de los delitos contra las personas. Todo sucede como si la salida de la crisis hubiera contribuido a una disminución de los

picos de delito contra la propiedad, que llegaron a ser muy altos, pero no necesariamente afectaron de igual modo a los delitos contra las personas, donde otras lógicas y motivaciones, no solo la búsqueda de beneficio económico, entran en juego.

¿Qué podemos concluir de 2008 en adelante para las provincias? Lamentablemente, no tenemos fuentes alternativas para poder establecer algunas hipótesis como pudimos hacer con los datos de la CABA y la provincia de Buenos Aires, con excepción de una encuesta en la ciudad de Santa Fe llevada a cabo por Sozzo y su equipo en 2012, que registra una disminución de los delitos respecto de 2008, menos en los robos con violencia. La encuesta del LICIP antes mencionada para enero de 2014 encuentra que la tasa de victimización del interior es similar al promedio, el 36,3%, lo que estaría sugiriendo (hasta no tener datos que demuestren lo contrario) que se mantienen niveles de victimización muy considerables en distintas ciudades grandes y medianas del país.

¿QUIÉNES SON LOS MÁS VICTIMIZADOS?

Hay una discusión internacional sobre qué clases sociales son más frecuentemente víctimas de delitos. En general las estadísticas tienden a demostrar que, a

medida que se desciende de la escala social, aumentan las probabilidades de ser víctima de un delito. Uno de los factores son las mayores tasas de delitos en barrios menos aventajados, debido a la menor protección pública y de seguridad privada. En el caso argentino, la mayoría de las evidencias, sobre todo estudiadas en el área metropolitana, encuentra una clara relación entre nivel de ingresos y victimización. Rafael Di Tella, Sebastián Galiani y Ernesto Schargrodsky (2010), al analizar la evolución del delito durante fines de los años noventa y comienzos del nuevo milenio, muestran que el incremento de la victimización experimentada por los sectores de bajos ingresos es el 50% mayor que la sufrida por los de mayores ingresos en Buenos Aires. En relación con los robos en los hogares, donde los de mayores ingresos pueden protegerse con medidas privadas (seguridad privada, electrónica), la diferencia entre sectores bajos y altos es muy grande. En contraste, por arrebatos en la calle, donde las posibilidades diferenciales de protección de cada estrato social no cuentan, no habría grandes diferencias.

Con datos de 2007, Marcelo Bergman y Gabriel Kessler (2009) encuentran que lo que mejor explica la vulnerabilidad al delito patrimonial en la CABA no es el nivel socioeconómico alto en sí mismo o el vivir en ciertas comunas de mayor riesgo, sino la conjunción de ambos factores. Así, en esta ciudad se da una

situación en apariencia paradójica. Visto por separado, el grupo más vulnerable al delito es el de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, cuando se realiza un modelo que incluye distintas variables, las personas más vulnerables a estos delitos son los individuos de nivel socioeconómico más alto pero que viven fuera de las zonas donde se concentran más homogéneamente dichos sectores. Esto muestra que el entorno ambiental es un plano de referencia central a la hora de pensar la vulnerabilidad al delito. Los datos ayudan a delinear una ciudad donde la seguridad es más alta en las zonas donde habitan los sectores elevados, tanto por la provisión de bienes públicos como por las características del diseño urbano, al haber más edificios que casas. Mientras que en los restantes barrios, con menos seguridad pública, es probable que los sectores más altos representen una oportunidad de delito mayor, al ser eventuales poseedores de más bienes.

Ahora bien, este trabajo también muestra diferencias según el tipo de delito. Tomando el robo de autos, quienes viven en los barrios de sectores medios-altos o altos tienen aproximadamente la mitad de probabilidad de que su vehículo sea robado respecto de quienes habitan en otros barrios de la ciudad. Asimismo, se advierte que la probabilidad de ser víctimas del robo o el intento de robo del automóvil entre quienes tienen un nivel socioeconómico

alto, más allá del lugar de residencia, se reduce entre el 35% y el 40% cuando se establece una comparación con los casos de nivel socioeconómico bajo. Esto es resultado de la posesión de garajes en la propia casa o cercanos a esta o de alarmas y dispositivos de protección más eficaces. De este modo, con las evidencias parciales que contamos, podemos afirmar que, si bien no hay ninguna clase que esté exenta de ser víctima del delito, la victimización es otra faceta de la desigualdad, en cuanto hay mayores probabilidades de ser víctima a medida que se descende en la estructura social.

HOMICIDIOS Y DESIGUALDAD

La evolución de los homicidios merece un análisis aparte por su evidente gravedad y porque las diferencias según las clases son mucho más marcadas que en los otros delitos. Como se dijo, los datos oficiales para el total del país muestran una disminución entre 2002 y 2009, último dato oficial (sin la provincia de Buenos Aires), pasando de 9,2 a 5,5 sobre 100 mil en los extremos. En un informe de la Organización de las Naciones Unidas difundido en 2014, Argentina reportaba para 2010 una tasa similar, de 5,5, aunque el estudio nacional en el que se basa no está disponible para su consulta y, por ende, no se puede evaluar

la forma en que se ha realizado. Por otro lado, cuando se toman las cifras del sistema de salud, la tasa es más alta, alcanzando el 12,2 en 2002 y 7,3 en 2009. Como hemos dicho, se trata de tasas bajas dentro de América Latina, pero muy por encima de los países de Europa Occidental u Oceanía. Si bien al mirar los extremos temporales hay una ligera reversión, en ese lapso no hay una tendencia uniforme, sino de tipo “se-rrucho”, con ascensos y descensos continuos. Debe comprenderse que el número de homicidios de cada año es muy sensible a distintos fenómenos, como la cantidad de hechos delictivos, el tipo de enfrentamiento generado, la eficacia de los servicios de salud para socorrer a los heridos, etcétera.

Pero el punto que nos interesa presentar es la relación entre homicidios y desigualdad. Para ello contamos con estudios en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) realizados por el Instituto de Investigaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre homicidios dolosos en la CABA en 2010, 2011 y 2012, disponibles en el sitio de la Corte.¹ Las conclusiones principales que se reiteran en los tres años es una clara diferenciación zonal de las tasas de homicidios que están concentradas en las comunas del sur

¹ Véase, por ejemplo, la investigación de 2012 en la CABA disponible en línea: <<http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/2012/caba/caba2012.pdf>>.

de la ciudad que comprenden las zonas más desfavorecidas, incluyendo las principales villas. Tales comunas, con 818.522 habitantes, presentaban para 2010 una tasa de homicidio de 12,7 sobre 100 mil, similar a ciudades como San Pablo o Quito y mayor que la de México DF. Por su parte, el resto de la ciudad, agrupando 2.072.560 habitantes, tuvo una tasa de 3,08, similar a Bruselas o Ámsterdam. La tasa general es de 5,81. Hay también una particular vulnerabilidad de los extranjeros, que están sobrerrepresentados entre las víctimas. En cuanto a los victimarios, la presencia de menores era mínima, el 5%. Sobre los móviles, se carece de datos del 29%, pero del resto el 12% aparece como violencia intrafamiliar, el 20% discusión/riña, legítima defensa el 7% y robo el 28%. Si bien la mayoría de las víctimas son hombres, de las víctimas mujeres, el 50% lo son por violencia intrafamiliar y más del 60% que las tiene como victimarias es por el mismo móvil.

El mismo instituto realizó en 2012 una investigación sobre el Departamento Judicial de San Martín, compuesto por cinco partidos del conurbano con una población total de 1.618.813 habitantes.² Surge de la investigación que la tasa de homicidios de todo el Departamento es de 7,47 cada 100 mil habitantes,

² Disponible en línea: <<http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/2011/sanmartin/sanmartin2011.pdf>>.

es decir, de 121 víctimas en la totalidad de la jurisdicción. Lo que interesa señalar es que, en el partido de San Martín, la tasa se eleva a 10,14 (42 víctimas) y en el 75% de los casos se producen en zonas de vivienda precaria y/o gran densidad poblacional. Respecto al móvil, el 39% de los homicidios cometidos en el Departamento Judicial corresponde a motivos vinculados con riña, ajuste de cuentas o venganza; el 22%, a robo; el 9%, a violencia intrafamiliar; mientras que la legítima defensa representa el 10% de los casos y en el 20% no se presentan los motivos.

¿Qué conclusiones parciales podemos extraer de este informe? Siendo cautos sobre lo que los datos nos autorizan a concluir —dado que son estudios de pocos años, los valores absolutos son bajos y de un porcentaje significativo se carece de datos completos—, se pueden señalar algunos aspectos. En primer lugar, las diferencias en relación con los homicidios entre zonas de la ciudad y en el conurbano: su concentración en las zonas más precarias. Sabemos también que los homicidios en ocasión de robo representan alrededor de un tercio de los casos de los que tenemos información y que la violencia intrafamiliar y de peleas agrupan otro tercio. Por otro lado, hay una mayor proporción de extranjeros entre las víctimas, lo que grafica su situación de particular vulnerabilidad. La presencia de menores como victimarios es muy baja.

Contamos con otros dos estudios que agregan otras informaciones a las conclusiones anteriores. Uno es sobre muertes violentas (accidentes, suicidios, homicidios) en la CABA que compara 1988, 1991, 2001 y 2002 (Spinelli *et al.*, 2005) y el segundo trata de muertes por armas de fuego en Argentina entre 1990 y 2008 (Spinelli *et al.*, 2010). En este estudio, los autores muestran que entre 1991 y 2006 hubo 51.863 muertes por arma de fuego. El grupo etario que concentró la mayor cantidad de muertes entre 1990 y 2008 fue el de 20 a 29 años, con 15.462 muertes. La posición relativa de las muertes por armas de fuego, con respecto a otras causas, se ve francamente incrementada cuando nos restringimos a hombres de 15 a 34 años, donde pasa a ser la segunda causa de muerte para este grupo de edad, y solo es superada por los accidentes de tránsito.

Al centrarnos en los datos del AMBA, vemos una tendencia hacia la disminución de las tasas de muerte por arma de fuego en la CABA y en el primer cordón del conurbano. Paralelamente, hay una mayor concentración (en todo caso, no disminución) de dichas muertes en el segundo y tercer cordón. Es decir que ciertas medidas, públicas y privadas, han tenido un efecto positivo en la CABA, si se las mira en conjunto en comparación con el GBA (o en barrios de la CABA de mejor situación económica), y en el primer cordón, que comparte parte de los patrones sociales de la

CABA, mientras que el aumento de las muertes se concentra en el segundo y el tercer cordón. Si bien en tales zonas los últimos años registran una disminución respecto de los picos alcanzados en 2001 y 2002, de todos modos no vuelven a bajar hasta el piso previo a 2001. También un estudio sobre la ciudad de Santa Fe muestra la alta concentración de homicidios en zonas más pobres de la ciudad (Cozzi, 2013). En síntesis, si la victimización ya mostraba un mayor peso en los sectores más bajos, en cuanto a los homicidios, al menos en las áreas con las que contamos datos, las diferencias entre las zonas y presumiblemente entre los sectores sociales (si bien los datos de homicidio no consignan nivel socioeconómico) señalan dos escenarios sociales cualitativamente distintos y desiguales en relación con la probabilidad de perder la vida. En otras palabras, en relación con la probabilidad de ser víctima de un homicidio, las diferencias de clase son muy significativas.

LOS ECONOMISTAS Y EL INCREMENTO DEL DELITO

El aumento del delito en los años noventa concitó el interés de economistas locales. Sus investigaciones se proponían encontrar las variables que explicaban mejor este incremento así como detectar qué vías de disuasión eran las más eficaces. Hubo una cierta

concentración de estudios entre 1995 y 2002. La mirada de la economía sobre el delito tiene sus presupuestos controvertidos. Se considera que detrás de un delito hay siempre un actor económico que realiza un cálculo de costo y beneficio para decidir delinquir o no. Desde esta perspectiva, todo lo que aumente ese eventual costo, en particular la posibilidad de ser aprehendido y la duración de las penas, disminuye el beneficio. Sin negar que a menudo se realice un tipo de cálculo de costo-beneficio, lejos está de ser una condición inicial "natural" para todo tipo de acción y, en este caso, para todo delito. Nuestra postura es que resulta necesario analizar, en cada contexto particular, cuándo y en qué tramos de acción se realiza un cálculo de costo y beneficio y cuándo entran en juego otras lógicas. Más que un a priori de la investigación, es un resultado al que eventualmente se llega luego de analizar las motivaciones concretas de los actores.

De todos modos, en un diagnóstico sobre el delito es importante incorporar los hallazgos de estos trabajos. En particular, porque muchos de ellos han intentado combinar estas variables con otras de tipo social, como las tasas de desempleo y la desigualdad. Un trabajo central desde esta perspectiva ha sido realizado por Ana María Cerro y Oscar Meloni (2004). Los autores analizaron datos para el período 1990-1997 en todo el país y encontraron que existe un efecto de en-

torno social sobre la tasa de delincuencia. En primer lugar, hallaron que la tasa de desempleo tiene signo positivo, lo que indica que un aumento en el desempleo del 10% incrementa la tasa de delito del 1,5% al 1,6%. En tanto, un aumento en el nivel del ingreso per cápita (medido por el producto bruto interno) del 10% hace crecer la tasa de delincuencia del 3% al 4%. Esto nos está indicando que en las jurisdicciones más ricas las oportunidades para delinquir son más altas. Por último, la desigualdad de ingresos tiene un efecto positivo en la delincuencia: cuando esta aumenta el 10%, la tasa de delincuencia aumenta entre el 2,8% y el 3,4 por ciento.

Nicolás Garcette (2004) encuentra, en sintonía con los anteriores, que en los años noventa, a medida que empeoraba la distribución del ingreso, se incrementaban los delitos contra la propiedad. El autor estima que la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, explica entre el 10% y el 25% del incremento de los delitos contra la propiedad en el período 1992-2002 en el AMBA. Pero a diferencia de otros estudios ya presentados, encuentra una mayor concentración de victimización por delitos contra la propiedad de los sectores medios y altos. En tal sentido, sugiere que tales delitos han sido usados como una suerte de "herramienta redistributiva alternativa" para los más afectados por la situación de los años noventa y, en particular, por la crisis de 2001.

Alejandro Isla y Daniel Míguez (2010), por su parte, muestran para el período considerado que la correlación entre desempleo y delitos contra la propiedad es robusta en las localidades más grandes, pero en las más pequeñas, la desocupación no parece tener tanto impacto en el delito.

Varios estudios intentaron determinar qué medidas tenían más poder disuasivo, en particular la probabilidad de arresto, la probabilidad de condena y la duración de las penas. En este caso se aplica, como decíamos, la crítica más teórica a esta aproximación, en cuanto presupone que los individuos tendrán conocimiento previo de un eventual incremento de las tasas de aprehensión de otras personas y tal información, en tanto aumento del costo eventual de la acción por cometer, será tomada en cuenta a la hora de decidir embarcarse en un delito. Hechas estas salvedades, ninguno de los estudios muestra que la duración de la condena tenga un efecto disuasivo. Este primer hallazgo es importante frente a los argumentos que abogan por mayores penas como forma de disuasión. Sintetizando los distintos estudios realizados desde 1990, Nicolás Bachiani (1997) concluyó que la variable con mayor poder disuasivo es la probabilidad de captura (número de ofensores encarcelados por ofensa) y que la magnitud de los castigos (tiempo promedio en la cárcel) no presentó un comportamiento estable.

Otro estudio econométrico muestra empíricamente que, en contraposición con un juicio extendido en parte del sentido común autoritario, el servicio militar no tenía un efecto “anticriminogénico” (Galiani, Rossi y Schargrotsky, 2010). Muy por el contrario, los autores encuentran que las tasas de delito eran mayores entre quienes habían tenido que cumplir dicha obligación militar que entre quienes no lo habían hecho. Algunas de las hipótesis explicativas eran que el servicio militar, en tanto interrupción de estudios o de pasaje a la vida laboral, tenía un efecto negativo, al disminuir las posibilidades de empleabilidad futura y, por ende, aumentar las probabilidades de la vía del delito como forma de obtención de ingresos. Un trabajo ha analizado el impacto del Programa Jefes y Jefas de Hogar en el delito (Alzúa, 2011). La autora se preguntaba si el acceso a recursos monetarios para una población carente podía tener un efecto en la disminución de delitos contra la propiedad. La respuesta es positiva, y la autora demuestra en un análisis de elasticidad que un incremento del 1% en la cobertura de este programa se correlaciona con una reducción del 0,7% en las tasas de delitos contra la propiedad.

En síntesis, los estudios econométricos han demostrado, para el caso argentino, la correlación entre aumento de la desigualdad y del delito, un cierto peso del desempleo en los grandes centros urbanos y

de otros factores que, de un modo u otro, pueden aumentar la desigualdad. Por el contrario, el peso de la duración de las penas, la llamada "mano dura", no tendría ningún efecto en la disminución del delito; pero sí lo haría una mayor eficacia policial, medida por la mayor probabilidad de ser aprehendido.

LAS EXPLICACIONES SOCIOLOGICAS

También la sociología y la antropología se abocaron a describir y explicar el aumento del delito. Los estudios en los principales centros urbanos del país llamaron la atención sobre el protagonismo juvenil en acciones poco organizadas desde fines de los años noventa. A diferencia de otros países de la región, donde hay una referencia central a grupos de alta cohesión y enclave territorial como bandas, "movimientos", pandillas o "maras", hay consenso en Argentina en que, por lo general, se trata de delitos realizados por grupos poco estructurados, más vinculados a la obtención puntual de recursos que con alguna forma de crimen organizado. Las investigaciones graficaron el desdibujamiento de fronteras entre trabajo, escuela y delito. Muchas veces, los jóvenes no consideraban que cometer un delito fuera una entrada definitiva en un supuesto "mundo del delito", sino que en una "movilidad lateral" alternaban entre acciones

legales e ilegales; tampoco veían contradicción alguna entre la permanencia escolar y los ilegalismos. Ciertos trabajos hallaron resabios de un plebeyismo igualitarista que se rebelaba frente a la situación de privación relativa (Míguez, 2008) o que intentaba conseguir para sí los bienes valuados socialmente por los jóvenes de estratos más acomodados (Tonkonoff, 2007).

Los estudios de otras zonas del país concuerdan en parte con los rasgos señalados, así como también aportan otros propios de cada lugar. Gerardo Rossini (2003), en una pequeña ciudad de Entre Ríos, a unos 500 km de Buenos Aires, ha descrito bandas dedicadas al pequeño delito, pero en estos casos con fuerte identidad territorial. En estudios de la ciudad de Córdoba, se ha analizado el peso de la policía en la generación de violencia local (Bermúdez, 2007) y la existencia de ciertos códigos (no delatar, protegerse entre ellos) entre jóvenes que realizaban delitos en forma individual (Tedesco, 2007). Ciertos estudios en Mendoza señalan también una presencia de bandas territoriales (Gorri, 2008), y se barajan hipótesis del peso del aumento de la desigualdad en la región, producto de un importante crecimiento económico en paralelo al incremento de la marginalidad. Otros trabajos de la misma ciudad han subrayado el fácil acceso a armas de fuego (Appiolaza *et al.*, 2008). Un estudio sobre los homicidios en la capital de Santa Fe inscribe

las formas de violencia letal en jóvenes de barrios periféricos del lugar en el marco de conflictos de vieja data, “las broncas”, que se transmitían de una generación a otra (Cozzi, 2013).

En nuestra propia investigación en el AMBA (Kessler, 2004 y 2013), dábamos cuenta de una segunda generación de inestables en el mundo del trabajo, dado que sus padres por lo general ya lo eran. Los jóvenes entrevistados veían frente a ellos un horizonte de precariedad duradera. Les era imposible vislumbrar algún atisbo de “carrera laboral” y eso llevaba a que el trabajo se transformara en un recurso de obtención de ingresos más entre otros: el pedido en la vía pública, el “apriete” (pedir dinero en forma amenazante), el “peaje” (obstruir el paso de una calle del barrio y exigir dinero a los transeúntes) y el robo; y recurrían a unos o a otros según la oportunidad y el momento. Algunos alternaban entre puestos precarios y, cuando escaseaban, perpetraban acciones ilegales para más tarde volver a trabajar. Otros mantenían una tarea principal —en algunos, casos el robo; en otros, el trabajo— y realizaban la actividad complementaria para completar sus ingresos. Uno de sus corolarios es que, a diferencia de lo que han supuesto muchas teorías, el delito en la juventud no era un predictor de una carrera delincuente adulta: la idea de “carrera delictiva” como un compromiso creciente con el delito se ponía en discusión. Más bien se

observaba una perdurabilidad de estas movi­lidades laterales con una tendencia a desistir del delito a medida que se ingresaba en la adultez.

¿Cómo pensar este pasaje del trabajo a una movilidad lateral entre legalismos e ilegalismos? Lo llamamos el pasaje de una lógica del trabajador a una lógica del proveedor. La diferencia se ubica en la fuente de legitimidad de los recursos obtenidos. En la lógica del trabajador, la legitimidad reside en el *origen* del dinero: fruto del trabajo honesto en una ocupación respetable y reconocida socialmente. En la lógica de la provisión, en cambio, la legitimidad ya no se encuentra en el origen del dinero, sino en su *utilización* para satisfacer necesidades. De este modo, cualquier recurso provisto es legítimo si permite cubrir una carencia, sin que importe el medio utilizado. Las necesidades no se restringían a aquellas consideradas básicas, sino que incluían a todas las así definidas por los mismos individuos: podía ser ayudar a la madre o pagar un impuesto, pero también comprarse ropa, cerveza, marihuana, festejarle un cumpleaños a un amigo y hasta realizar un viaje para conocer el país.

Cuando combinaban trabajo y robo, tendían a establecer el régimen de las "dos platas": el dinero difícil, que se ganaba duramente en el trabajo y que costaba rubros importantes (ayuda en la casa, transporte, etc.), y la "plata fácil", que se obtenía más rápidamente en un delito y de la misma manera se gastaba:

en salidas, cerveza, zapatillas de marca, regalos, entre otras. La existencia de dos circuitos de origen del dinero-tipo de gasto nos indicaba que la movilidad lateral no implica una asimilación indiferenciada entre una actividad y otra, sino la permanencia de una valoración moral diferente del trabajo y del robo. No obstante, establecían una relación solo instrumental con el trabajo. Y no se trataba solo de la inestabilidad de los ingresos, sino que cuando se ahondaba en sus experiencias laborales, era evidente que estas no podrían haber generado el tipo de socialización históricamente asociada al trabajo. Relataban pasajes cortos por ocupaciones diversas, que no los calificaban en un oficio o una actividad determinada. La inestabilidad dificultaba la construcción de una identidad laboral de algún tipo: de oficio, sindical o aun de pertenencia a una empresa. También era poco probable la conformación de vínculos duraderos en grupos laborales en los que todos eran temporarios.

Visto en perspectiva, hoy nos parece que fue importante un cambio que se produjo entre comienzos y mediados de la década del noventa, que coincidió con el pasaje de muchos de nuestros entrevistados de la niñez a la adolescencia. En ese lapso, a la generación de sus padres se le dificultó obtener ingresos; el desempleo y la inestabilidad laboral aumentaron y ellos, entrando en la adolescencia, quedaron relega-

dos en la distribución de fondos dentro de las familias. Así las cosas, comenzaron a tener demandas de consumo adolescente pero sin posibilidades de satisfacerlas. Sin dinero y con escasas posibilidades de encontrar trabajo, los grupos de pares y las experiencias de delito tuvieron mayor eco. Es decir, hubo muchos jóvenes en la misma situación en los mismos territorios, por lo que parecería haberse producido un efecto muy importante del grupo de pares, más del que entonces supusimos.

¿Qué sucedía por su parte con la desigualdad desde el punto de vista de los jóvenes? Sabemos que la desigualdad objetiva no necesariamente se percibe como tal y no siempre es una categoría de los actores. De hecho, las experiencias relatadas hacían más hincapié en la privación absoluta y en la relativa (es decir, en comparación con otros sectores) en clave de "necesidad", casi sin atisbo de una crítica política por la injusticia social. Podían reprochar lo poco que habían ganado trabajando, pero no llegaban a un juicio político general. La falta de una crítica a la situación de necesidad puede tener varios factores. Habría un efecto de edad temprana y de socialización política aún en conformación. La desigualdad no era tampoco una categoría política tan presente a fines de los años noventa como lo fue después, y los movimientos de desocupados que realizaron una importante labor social y política en los barrios todavía eran in-

cientes. También es preciso recordar que era la inserción en el mundo laboral la que conllevaba una mayor politización, por ejemplo, por la vía de los sindicatos. La situación de exclusión no parece ser un contexto fértil para esa misma crítica porque es más difícil establecer parámetros de referencia criticables (los patrones, los supervisores u otro grupo de referencia).

Así las cosas, la relación con el delito se construía desde un campo de experiencias en el cual el trabajo no era el parámetro central de referencia, ni siquiera para rechazarlo. Un rasgo de época es que cuando narraban los diferentes sucesos, describían escenas cortas, fragmentadas, con objetivos específicos: “necesitaba plata, salí a buscar”; “conseguí un trabajo, necesitaba plata para viajar, salí a robar para el colectivo”. Cada escena era autorreferencial, tenía un principio y un fin, y en las decisiones que tomaban no parecían realizar una evaluación más allá de los límites y objetivos de la situación. Todo sucedía como si la desigualdad se expresara sobre todo como una limitación de las oportunidades transformándolos en actores en apariencia hiperestratégicos para la consecución de fondos, una suerte de primado absoluto de la necesidad y de la racionalidad instrumental.

En síntesis, movilidades laterales entre trabajo, escuela y delito; delito con un fin más instrumental, ligado a la consecución de ingresos en un contexto

de alta privación, como efecto del grupo de pares pero sin llegar a constituir bandas o pandillas eran algunos de los rasgos generales que los estudios de la década pasada encontraron en distintos lugares del país. El interrogante que queda planteado es si estas características se mantienen en los años siguientes, cuando las condiciones sociales han mejorado.

¿DISMINUYE LA DESIGUALDAD PERO NO EL DELITO?

Hemos señalado ya que la retracción de la desigualdad y del desempleo no necesariamente ha implicado una disminución del delito. Se trata de un tema de preocupación académica y política en toda América Latina. Sobre esto solo podemos establecer algunas ideas e hipótesis. En primer lugar, es preciso clarificar los vínculos causales (más allá de las correlaciones estadísticas) entre ambos problemas. En segundo lugar, retomando nuestra hipótesis de las tendencias contrapuestas, es posible que algunas de las consecuencias mismas de la disminución de la desigualdad estén gravitando en el mantenimiento o aun incremento de ciertos delitos.

En cuanto a lo primero, es necesario considerar cómo son los vínculos entre los procesos: quizá dos hechos estén unidos causalmente en su etapa de expansión, pero aun si la variable independiente (en

este caso, la desigualdad) empieza a ceder, la variable dependiente (el delito) puede haber cobrado autonomía en tanto hecho social y, por ende, no responder ya al decurso descendente de la variable independiente que explicaba su ciclo expansivo. En este mismo sentido, puede haber una cierta autonomía de fenómenos sociales producidos años atrás; nos referimos a dinámicas y mercados de delito que podrían surgir y perdurar. En rigor, esta hipótesis se aplica a ciertos procesos y a otros no. Por ejemplo, no debe pensarse en un contingente estable de grupos que comenzaron a dedicarse al delito en los años noventa y siguieron hasta el presente. Los recambios generacionales han sido muy rápidos. Una gran mayoría de los que cometen delitos juveniles abandonan al comienzo de la adultez y se produce una mayor comisión de hechos por nuevas cohortes que eran niños en los años noventa. Por lo cual, la hipótesis de una generación que ha comenzado a fines de los años noventa y continúa hoy no parece muy plausible.

Por el contrario, sí podría haber continuidad y cierta autonomía cuando pensamos en mercados de delito que, una vez establecidos, conocen recambios entre sus actores pero perduran como mercado ilegal. Por ejemplo, uno muy estudiado es el robo de autos con sus circuitos de desguace, autos mellizos para exportar ilegalmente, etc. Más allá de que sean otras cohortes quienes realizan los robos de autos,

los circuitos, los desarmaderos y las bocas de venta están establecidos. Algo similar puede pensarse frente a tantos otros mercados, tales como la venta de droga, de celulares robados, de metales, de medicamentos, de trata de mujeres para la explotación sexual, por nombrar algunos de ellos. En fin, si bien no nos inclinamos por la idea de una continuidad de la misma generación, casi dos décadas de delito alto habían dejado su marca en cohortes más jóvenes. En nuestro trabajo en un barrio altamente estigmatizado desde 2006 en adelante, todos nuestros entrevistados conocían a mucha gente que había cometido delitos, que estaba presa, que había muerto, que se había “refugiado” en otro lugar o que se había “rescatado”, esto es, abandonado el delito. Una de sus consecuencias es que el delito se inscribía dentro del campo de experiencias posibles y, aun cuando se optaba por no incurrir en él, solía ser considerado por muchos como una opción para enfrentar una coyuntura determinada.

Hay otras líneas para indagar en esta relación entre desigualdad y delito: si bien se establecieron correlaciones generales y, respecto de las comunidades o barrios, se plantearon y demostraron hipótesis sobre el impacto de la degradación general en la disminución de las oportunidades laborales, efectos de la segregación residencial y en el empobrecimiento del capital social para explicar diferencias entre ta-

sas de delito en distintas zonas, menos claro es el modo en que estas variables operaban sobre la experiencia individual. Sabemos poco de la perdurabilidad de los efectos de la desigualdad en las generaciones; es decir, cuál ha sido el impacto de esas condiciones deficitarias en años iniciales y si han operado posteriormente, más allá de que las condiciones sociales hayan cambiado. También debería relativizarse la idea de una reducción homogénea de la desigualdad. Las mediciones con las que contamos no alcanzan la pequeña escala necesaria para dar cuenta de la concentración de la desigualdad en ciertos barrios, sumada a los efectos de la estigmatización y la acumulación de desventajas en los territorios relegados.

A modo de ejemplo, una investigación dirigida por Marcela Vio en la Universidad Nacional de Avellaneda en 2012, en tres barrios carenciados del partido de San Martín, muestra que la población bajo la línea de pobreza era de más del 60%. Por supuesto que esto no tiene efecto estadístico en las cifras generales, pero marca sin duda la persistencia de núcleos de exclusión y de desigualdad que operan sobre las causas del delito. En estos casos, la estigmatización y la exclusión de determinados territorios es un tema para considerar. En nuestra investigación ya señalada (Kessler, 2013), en un contexto con alta estigmatización después de 2006, encontramos que la reacti-

vación económica y el mejoramiento de la situación social ocultaban una serie de paradojas y tendencias contrapuestas.

Una primera paradoja surgía con respecto al trabajo: había más oportunidades, en general, pero pocas para los jóvenes menos calificados o que residen en lugares estigmatizados. La inestabilidad del trabajo del período anterior ya aparecía como un rasgo implícito de toda ocupación, por lo que las oportunidades se vislumbraban como de corta duración. En el mismo barrio se vivía una gran reactivación, y la llamada “democratización del consumo” implicaba un mayor acceso de los sectores populares a bienes antes reservados a los sectores más altos, como los celulares o las computadoras. Cobraban así más importancia que en la etapa anterior estrategias de distinción y valoración ligadas a ciertos bienes, y se producía una reconfiguración de la privación relativa en la medida en que había disminuido la privación absoluta. Dicho de otro modo, si en la etapa pasada gran parte de los delitos eran estrategias de subsistencia, en esta eran más bien medios para acceder a bienes deseados.

Un tema central en este barrio y en otros que investigamos es la relación con la policía (Kessler y Di-marco, 2013). Una diferencia con la etapa anterior: un mayor odio, por arreglos que no se respetan y por violencia institucional o maltrato generalizado. En tal

sentido, encontramos una nueva generación socializada en un constante "parar e investigar", debido a la mayor presencia de la policía en tareas de vigilancia, producto de la presión social por la inseguridad. Esto resultaba tanto o más insoportable que lo observado en la etapa pasada, porque muchos jóvenes habían internalizado un discurso sobre los derechos y contra la discriminación, que el accionar policial contradecía cotidianamente. Sobrecontrolados pero a la vez subprotegidos, los jóvenes de sectores populares interpretan esta mayor presión policial como una clara prueba de discriminación y desigualdad.

A su vez, había un creciente orgullo identitario por ser parte del barrio. En la última década, el conurbano se ha transformado en un poderoso productor de contenidos culturales de todo tipo: música, cine, literatura, estética, lo que se advierte en las crecientes marcas identitarias locales en los jóvenes de la periferia. En relación con el delito, si durante el período anterior supusimos un mayor peso de acciones con fines instrumentales, conseguir dinero o bienes, nos preguntamos si no está comenzando a cobrar importancia un delito también vinculado a razones más expresivas, como parte del reforzamiento de identidades e identificaciones con grupos locales de pertenencia. El ya señalado aumento, o al menos la no disminución, de delitos contra las personas quizás nos está mostrando otras lógicas de acción no nece-

sariamente vinculadas a la búsqueda de beneficio económico y un incremento de una violencia con matices más expresivos, de reafirmación de liderazgos locales, ligados a modos de construcción de formas de masculinidad violenta, un novedoso interés por las armas y un revanchismo frente a la experiencia de humillación, entre otras lógicas que no necesariamente se reducen a las explicaciones sociales habituales.

Es preciso considerar también otro aspecto en que la reactivación económica posiblemente esté operando en el mantenimiento de tasas altas de delito. Un caso notorio a nivel mundial es el aumento de los hurtos en casi todos los países desarrollados como consecuencia de la afluencia de *netbooks*, iPhones, iPads, *tablets* y otros implementos tecnológicos de cierto valor y poco peso y volumen. En el caso argentino y en particular de la CABA, consideramos que en los últimos años el crecimiento económico propició la mayor circulación de bienes tecnológicos, el parque automotor sigue creciendo sin cesar y el turismo conoció un aumento exponencial. En tal contexto, como se dijo al comienzo de este capítulo, las oportunidades de delito se incrementaron, lo que influye en la perdurabilidad de tasas altas de robos y hurtos en la vía pública. El incremento de la venta de autos, por ejemplo, tiene como subproducto el florecimiento de la venta de repuestos, que, a su vez, genera una

demanda por piezas robadas, dado el alto costo de las nuevas.

En resumen, está planteada la necesidad de indagar aun más en la relación entre delito y desigualdad para comprender la permanencia de altas tasas del primero a pesar de la disminución de la inequidad de ingresos. Se trata por ahora de hipótesis sobre el vínculo entre ambos procesos que proponen, por un lado, revisar los lazos causales entre ambos hechos y los efectos inerciales de la desigualdad del pasado cercano. Por otro lado, nuestros indicadores de desigualdad no llegan a captar las escalas más pequeñas, como ciertos territorios o barrios, donde dudamos que se haya modificado radicalmente la situación respecto de las décadas pasadas. Pero también el propio crecimiento y la reactivación influyen: disminuye la privación absoluta pero puede incidir sobre un incremento de la privación relativa, en cuanto hay más promesas y deseos de consumo y más circulación de bienes. Este mismo mercado expandido genera demandas que indirectamente pueden incidir sobre determinados delitos a la vez que implica un nivel de circulación de bienes y personas que multiplica los blancos de delito. Por su parte, la relación con la policía es crecientemente conflictiva, sobre todo con los jóvenes de barrios populares. Estas hipótesis por ahora precisan verificación porque, sin duda, comprender los vínculos entre ambos hechos es uno de los mayores desa-

fíos académicos y políticos de las ciencias sociales latinoamericanas de hoy.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

¿Qué impacto han tenido las políticas del período en el delito y, más particularmente, en aquellas facetas más vinculadas con la desigualdad? Es un interrogante de difícil respuesta por varias razones: en primer lugar, las políticas de seguridad no han sido evaluadas y tampoco han tenido como objetivo específico incidir sobre la relación entre delito y desigualdad. En segundo lugar, hay un problema de escalas e incumbencias: la política concreta de seguridad, la acción policial y otras medidas, es responsabilidad de las provincias, por lo que los eventuales planes de seguridad nacionales tienen un impacto muy limitado, a lo sumo en la CABA y, más ocasionalmente, en otras jurisdicciones, si de manera voluntaria deciden sumarse a alguna medida. Por ende, para un panorama conclusivo, sería necesario tomar en cuenta las políticas realizadas en la provincia de Buenos Aires y en la CABA de manera autónoma, y sumar los principales centros como Córdoba, Santa Fe y Mendoza.

Una vez establecidos estos recaudos, lo primero para señalar es que nuestro período de interés no se ha caracterizado por tener a la inseguridad entre los

principales objetivos de las políticas, a pesar de la alta preocupación social por el tema. En efecto, nuestro período de estudio no ha tenido un carácter innovador o reformista en la materia, con excepción de ciertas medidas puntuales. Así, en estos diez años, ha habido una cantidad importante de anuncios sobre planes y medidas ligados a la inseguridad, pero en la práctica no se ha concretado un proyecto sostenido en el tiempo con prioridades, objetivos y metas por alcanzar. En verdad, se había presentado un plan de seguridad interesante en el año 2003, pero no llegó a aplicarse, salvo medidas muy puntuales.

En líneas generales, en todo el período no se abandonó el tradicional cariz altamente centrado en la policía de toda estrategia y reflexión de seguridad. En efecto, una crítica habitual a los gobiernos desde la transición democrática ha sido la carencia de una reflexión y una estrategia de seguridad urbana integral, dentro de la cual la policía sea uno de los pilares, pero no el eje de toda la política. Esto no ha cambiado tampoco en este período. En tal sentido, el eje del debate sobre la institución ha seguido siendo la llamada delegación de la seguridad en la policía, en cuanto el poder político confía la estrategia de seguridad a las fuerzas sin inmiscuirse en sus asuntos internos. Frente a esto ha habido intentos puntuales de retomar el mando civil sobre las fuerzas (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, cuando León

Arslanian fue ministro de Seguridad), pero luego hubo un retroceso con el cambio de gobernación y la entrada de Daniel Scioli a la provincia.

También cuando se creó el Ministerio de Seguridad de la Nación con Nilda Garré hubo intentos de construir un control civil de la Policía Federal, pero la gestión tuvo una duración muy limitada y no llegó a plasmarse en cambios duraderos. Ha habido otros procesos de reformas policiales —en algunos casos, integrales; en otros, parciales y aún en desarrollo— en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Chaco, Río Negro, Mendoza, Chubut. Todavía es temprano para evaluar el alcance de las reformas y sus resultados. Además, los conflictos en 2013 en Santa Fe, ligados, en apariencia, al narcotráfico, y los acuartelamientos en Córdoba y Chaco en el mismo año tampoco proporcionan las mejores condiciones para evaluarlas.

En cuanto a la policía, quizá la política más interesante y en relación directa con la desigualdad se haya realizado en los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, con la directiva a las fuerzas de seguridad de no usar armas de fuego en las manifestaciones sociales (véase Sain, 2011). Esa política permitió que, en períodos de alta conflictividad en 2003 y 2004, se limitara la violencia policial; si bien más tarde, tanto en la CABA como en distintas provincias donde se produjeron conflictos por tierras, viviendas o protestas de todo tipo, se volvió a usar la fuerza repre-

siva y se produjeron muertes. En la misma dirección, hubo intentos con éxito diverso de luchar contra las formas más brutales de la violencia policial y, gracias a la acción de los organismos de derechos humanos y, en gran medida, a acciones de agencias del Estado, la violencia policial está en la agenda política y es totalmente condenada por la mayor parte de la opinión pública nacional. En los últimos años, sin embargo, los organismos de derechos humanos señalan un rebrote de apremios, torturas, desapariciones y muertes a manos de la policía, en general sobre jóvenes de sectores populares en distintas provincias; y un nuevo proyecto de ley para limitar las manifestaciones públicas en abril de 2014 ha generado profunda preocupación y severas críticas de los organismos de derechos humanos.

Un tercer tema ligado con la policía es el incremento de la presión policial, y en ciertos casos, también de la Gendarmería y la Prefectura, en zonas consideradas peligrosas del conurbano bonaerense y de otros centros urbanos del país. Esto ha tenido como resultado un incremento de la conflictividad sobre todo con los jóvenes del lugar, que, como hemos dicho, son constantemente parados y controlados, pero al mismo tiempo no se sienten protegidos. En efecto, una de las críticas a tales formas de presión es que toman a la población residente como una "amenaza" para la zona circundante y no como me-

recedores de protección. En contrapartida, hay algunas experiencias puntuales que han sido interesantes, como las policías barriales en barrios y asentamientos de la CABA. Se trata de una medida que fue iniciada por la ministra Garré. En tanto que se trabajaba en conjunto con mesas barriales de seguridad, la relación establecida con los barrios fue de protección más que de control. Por otro lado, en la misma ciudad, ciertas formas de patrullaje en barrios más afectados por el delito —el llamado Cinturón Sur— parecen haber tenido un impacto positivo en la disminución de la inseguridad en dichas zonas populares de la capital y quizás expliquen en parte la reducción de la victimización en la CABA que señalamos en un apartado previo.

En cuanto a la política penal, hubo un endurecimiento de leyes penales en 2004 luego del caso Blumberg, un joven de clase media que fue secuestrado y asesinado. Ya se ha presentado el anteproyecto de reforma del Código Penal liderada por Raúl Zaffaroni, con participación de representantes y legisladores de distintos partidos, pero el debate está virtualmente suspendido debido a las reacciones en contra que lograron suscitar algunos dirigentes políticos en la opinión pública, sin mediar ninguna discusión seria sobre sus contenidos. Por otro lado, también se produjo un significativo incremento de la población privada de libertad. Máximo Sozzo (2014) muestra que lo

mismo ha sucedido en los otros países de la región con regímenes de centroizquierda o nacional populares. En efecto, mientras en Argentina la tasa de apriisionamiento creció el 24% en el período 2002-2012, en Brasil en el mismo lapso ascendió el 104%; en Bolivia, entre 2005 y 2012, el 80%; y en Venezuela, entre 1998 y 2012, el 58%. Esto lleva a un cuestionamiento sobre la dificultad que tienen estos gobiernos para implementar medidas progresistas en materia penal.

En cuanto a políticas de seguridad no policiales, ha habido algunos programas dispersos, sin una gran continuidad ni inversión y tampoco sin evaluaciones difundidas para conocer su impacto. Entre tales programas se destacó el llamado Comunidades Vulnerables, que planteaba acciones integradoras y formativas con una transferencia de ingresos para jóvenes en riesgo o en conflicto con la ley y que se aplicó en condados municipios del país y hoy está desactivado. En la provincia de Buenos Aires, más recientemente, el Programa Envión Volver tenía una población objetivo similar. Más allá de algunas críticas que puedan hacerse a ambos programas, han sido iniciativas interesantes; pero nunca tuvieron un lugar significativo en la estrategia de seguridad, lo cual se observa en el escaso presupuesto y en los pocos recursos humanos destinados.

Ha habido, a nuestro entender, una serie de iniciativas que tuvieron un impacto positivo, si bien quizá

limitado, sobre la relación entre delito y desigualdad. Entre ellas, el Plan de Desarme Voluntario, iniciado en 2007, logró que disminuyera la circulación de armas en zonas de altas tasas de homicidio; el interés en el tema de la trata que se observó en el Ministerio de Seguridad de la Nación puso en agenda un problema que afecta a los sectores más vulnerables; se establecieron modificaciones en la formación de la Policía Federal; en la provincia de Buenos Aires, los foros de seguridad durante la gestión del doctor Arslanián fueron ámbitos en los cuales ciertas comunidades pudieron debatir y generar su propia agenda de temas y preocupaciones; un programa piloto en la ciudad de Santa Fe en barrios con altas tasas de homicidio permitió su disminución mediante una perspectiva novedosa sobre la relación entre cultura juvenil y conflictividad. La provincia del Chubut tiene una serie de iniciativas en el Poder Judicial, en particular en el caso de los jóvenes en conflicto con la ley, con un sesgo claramente progresista. Ha habido algunas medidas más, pero, en general, de carácter muy puntual y sin una duración suficiente.

En resumen, si bien no hay evaluaciones sobre el impacto de estas medidas, podemos afirmar que no ha sido un período de innovación en temas de seguridad en general. Tampoco las medidas implementadas han contribuido necesariamente a disminuir la victimización de los sectores más desaventajados, sino

que la mayor seguridad, tanto por la acción pública como la privada, suele concentrarse en las zonas más prósperas. Como dato positivo, desde 2003 se registra la disminución de los homicidios, por lo cual debería analizarse si determinadas políticas influyeron en ello. En contraposición con la reversión general, se mantienen tasas altas en las zonas más desfavorecidas. Finalmente, durante el año 2013, se ha asistido a signos preocupantes en la provincia de Buenos Aires hacia un giro más punitivo en la materia. También en Córdoba y en general se plantea la inquietud de un nuevo consenso en parte de la dirigencia política hacia una actualización de las políticas de “mano dura”, con novedosos discursos, prácticas y alianzas político-económicas (como, por ejemplo, sostener una amenaza del narcotráfico en el país y de allí propulsar discursos de “guerra”, cuyas consecuencias en toda la región han sido nefastas).

LA EXTENSIÓN DEL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

En el inicio del capítulo afirmábamos que el incremento del delito implica una situación de desigualdad para la población en general. En efecto, más allá de la victimización efectiva y sus diferencias por clases, toda la vida de la sociedad se ve afectada cuando la preocupación del delito se extiende. Nos referi-

mos en particular a lo que podría llamarse, para diferenciarla de la inseguridad objetiva, la subjetiva, que hemos denominado *sentimiento de inseguridad* (Kessler, 2009). Usamos ese concepto en lugar del de miedo al crimen, habitual en la criminología anglosajona, puesto que en nuestra reflexión, si bien las referencias al temor no dejan de ocupar un lugar central, se incluyen otras emociones suscitadas, como la ira, la indignación o la impotencia. También comprende las preocupaciones políticas, los relatos sobre sus causas y las acciones que conformarán la gestión de la inseguridad.

Distintos estudios internacionales han señalado que el incremento de la sensación de inseguridad afecta la calidad de vida, favorece el apoyo a las políticas más punitivas, contribuye a la deslegitimación de la justicia penal, promueve el consenso en torno a las acciones “por mano propia” y a la difusión del armamentismo. En relación con la desigualdad, el aumento del temor también disminuye el apoyo a políticas sociales, en cuanto los sectores populares son vistos como peligrosos y no “merecedores” de ayuda, lo que incrementa entonces las desigualdades ya existentes. El aumento del temor provoca cambios en la vida cotidiana: restricción de salidas, sobre todo nocturnas; aumento del gasto en dispositivos de seguridad y en servicios privados de vigilancia. Asimismo, se afirma que el crecimiento del delito incrementa las

actitudes punitivas, es decir, la propensión social a exigir castigos más duros, y en ciertos casos implica una mayor tolerancia o directamente el apoyo a las acciones de violencia policial contra los sectores considerados peligrosos.

A pesar de lo dicho más arriba, en el caso argentino no hay pruebas de que el aumento del temor haya implicado tal incremento de las actitudes punitivas, como ha demostrado Alejandra Otamendi (2012) para el área metropolitana. Nuestros propios trabajos no encontraron tampoco un efecto automático del temor en el autoritarismo. De todos modos, el análisis de distintas encuestas permite señalar desde la restauración democrática la persistencia de un “polo autoritario-punitivo” que agrupa alrededor de un tercio de la población y que puede ir cambiando en sus manifestaciones de autoritarismo para pasar, por ejemplo, de un apoyo a la dictadura militar al comienzo de dichas mediciones hacia una paulatina concentración en actitudes punitivas contra el delito (fueron alrededor del 30% los encuestados que justificaron los linchamientos producidos en abril de 2014 en una encuesta publicada días después). Pero más allá de este polo punitivo, cuyo autoritarismo es independiente de toda experiencia de victimización o de incremento de la preocupación por el tema, en el resto de la población sostenemos que el sentimiento de inseguridad es en gran medida procesado por

la ideología política previa. De todos modos —observábamos en nuestra investigación—, la extensión de la inseguridad podía socavar lo preexistente, produciendo lo que llamamos “deslizamientos punitivos” entre quienes tenían en principio una explicación más social del aumento del delito. En efecto, la propia disminución de la desigualdad erosiona también el peso de estos argumentos entre quienes los han sostenido tiempo antes.

Pero si bien el autoritarismo no es un efecto mecánico de la difusión de la inquietud, el cambio más evidente y extendido es la intensificación de un tipo de práctica social observada y que, siguiendo a Michalis Lianos y Mary Douglas (2000), llamamos “pre-sunción generalizada de peligrosidad”. Se trata del trabajo de decodificación de las eventuales amenazas en todas las interacciones y espacios: intentar reconocerlas por gestos, rasgos o silencios; colocar dispositivos para detectar los peligros y mantenerlos a distancia. Esto retroalimenta una disminución generalizada de la confianza, afecta todos los planos de la vida social y lleva a clasificar los lugares entre resguardados o potencialmente peligrosos. La generalización de la sospecha tiene cierta continuidad entre prácticas sociales extendidas con acciones públicas. En el plano microsocia, conlleva formas de elusión preventiva del otro que, más allá de la intención manifiesta de quien cree protegerse, produce una evi-

dente discriminación de aquellos que son evitados en los entrecruzamientos urbanos: “Ellos te distinguen, por cómo te vestís, sos una negra para ellos, cruzan la calle, se cambian de asiento en el tren, como si fueras a robarles, y te sentís muy mal”, nos decía con amargura una joven de los suburbios de Buenos Aires en 2008. En un plano más general, esto ayuda a explicar las escasas reacciones contrarias y hasta el apoyo a formas de control por parte de las fuerzas de seguridad de asentamientos precarios y barrios tipificados como peligrosos.

Así, la presunción de peligrosidad generalizada conlleva un riesgo profundo y subrepticio, porque no se plantea como estigmatizador en la intención, pero indudablemente lo es. Por otro lado, no sostiene la impugnación de toda diferencia, sino que puede convivir con la aceptación de formas de diversidad y alteridad (como, por ejemplo, la orientación sexual o religiosa), pero rechazar violentamente las que parezcan en potencia amenazantes. Esta presunción ha modificado las relaciones entre los individuos en general y más aun entre las clases. Una investigación sobre jóvenes en cuatro ciudades del Mercosur —Buenos Aires, Río de Janeiro, Asunción y Montevideo— mostraba que la percepción de discriminación era mayor en la capital argentina (PNUD, 2009b). No creemos que objetivamente la discriminación sea mayor en Buenos Aires, pero no dudamos de que la

sensibilidad local frente al tema es muy alta, debido a la fortaleza relativa de los legados históricos de igualdad y los más novedosos avances en el respeto por (casi) todo tipo de diferencias.

De este modo, a la par de las altas tasas de victimización, la extensión del sentimiento de inseguridad implica para toda la sociedad una pérdida de calidad de vida, en cuanto introduce un factor de preocupación que tiene implicancias negativas en los distintos aspectos de la vida cotidiana. Y, más específicamente para los sectores más desaventajados, y sobre todo si son jóvenes y varones, implica un proceso de estigmatización y percepción de amenaza que vulnera derechos fundamentales e impacta negativamente en su vida cotidiana.

EN RESUMEN

Finalizamos nuestro recorrido indagando en la relación entre desigualdad y delito. Hemos sostenido, en primer lugar, que la persistencia de altas tasas de delito implica una pérdida en la calidad de vida general, en tanto que hay más probabilidades objetivas de ser víctima de un hecho que en un pasado o en un lugar con tasas más bajas; y, a su vez, esto conlleva una preocupación omnipresente en la vida cotidiana. En tal sentido, señalamos que, luego del gran pico de

delitos posteriores a la crisis de 2001, se advierte una caída en el número de hechos entre 2002 y 2008. En líneas generales, como dato positivo, hay una tendencia de la década a la disminución, al menos hasta 2008, de los delitos contra la propiedad y hasta 2010 (último dato disponible a nivel nacional) también de los homicidios. Las tasas de homicidio, según los datos oficiales, habrían descendido desde 2003 y se ubicarían entre las más bajas de América Latina. Pero más allá de las diferencias por jurisdicciones y tipo de delito, en nuestro período de interés, no se logra bajar del umbral de delito alcanzado durante los años noventa. En tal sentido, no puede decirse que en este problema se haya podido revertir el incremento producido en la década precedente. Por otro lado, desde 2008, si bien no tenemos datos oficiales, las evidencias con las que contamos marcan un aumento de la victimización, que hacia fines de 2013 alcanzó un pico cercano al 40% (lo que constituye un porcentaje muy elevado) en casi todas las grandes y medianas ciudades del país y, en particular, en el conurbano bonaerense.

En segundo lugar, nos preguntamos qué sectores sociales son más frecuentemente víctimas de los delitos. En general, las encuestas de victimización muestran que las probabilidades de sufrir un hecho se incrementan a medida que se desciende en la estructura social. Sin embargo, las diferencias más notables se

exhiben en los homicidios. Si bien los datos que tenemos están limitados a algunas circunscripciones y nos dan información sobre la zona y no sobre la pertenencia social de las víctimas, parece haber evidencias suficientes para señalar que los homicidios están concentrados en los barrios y las periferias más carenciados de las grandes urbes. En este delito de altísima gravedad, las desigualdades de clase cuentan más que en los otros hechos.

En tercer lugar, presentamos las distintas explicaciones establecidas por las ciencias sociales locales sobre el aumento del delito. En general, muchos de estos trabajos pudieron establecer su correlación con el incremento de la desigualdad. Ahora bien, la reversión de la desigualdad sin una caída similar de los hechos está planteando un interrogante intelectual y político a los países de la región, entre ellos, el nuestro. Presentamos entonces una serie de hipótesis a explorar sobre la relación entre ambos fenómenos. Planteamos una serie de paradojas e interrogantes del tiempo actual: más trabajo, pero más estigmatización y menos oportunidades en determinados territorios; más consumo, pero más peso creciente de la privación relativa en momentos de reactivación, la conformación de mercados de delito en décadas pasadas así como la pregunta sobre si los indicadores de desigualdad llegan a captar la presencia de nichos de exclusión en determinados territorios, entre otras líneas para indagar.

Nos referimos brevemente a las políticas del período. Decíamos al respecto que, si bien este fue un ciclo de innovación y reformas en distintas áreas, no lo fue en seguridad. Con excepción de ciertas medidas puntuales, se mantuvo el sesgo altamente centrado en la acción policial para tratar la seguridad, que ha caracterizado las políticas desde la reinstauración democrática. En efecto, no se avanzó en programas, planes o políticas integrales e innovadoras en la materia, y, sobre todo, aquellas iniciativas interesantes fueron de alcance muy puntual o no tuvieron la duración en el tiempo necesaria para que pudieran surtir efecto y evaluarse.

Por último, señalamos algunas de las implicancias de la extensión de la preocupación por el delito en la vida cotidiana. Como dijimos, a la par del delito objetivo, existe una altísima preocupación por el tema. Nos interesaba subrayar cómo dicha inquietud afectaba todas las facetas de la vida cotidiana y de las relaciones entre los individuos, conllevando una pérdida en la calidad de vida para el conjunto de la población y, muy en particular, para aquellos sectores que, al mismo tiempo que experimentan dicha inseguridad, son percibidos como potencialmente peligrosos por las fuerzas de seguridad y por parte de la sociedad. En pocas palabras, en este tema de tanta importancia, son muchas las deudas pendientes de nuestro período de estudio.

REFLEXIONES FINALES

EN ESTE libro presentamos tendencias contrapuestas de igualdad y desigualdad en los años transcurridos desde 2003 hasta 2013. A partir de preguntarnos en qué dimensiones y con qué intensidad la sociedad argentina era hoy más o menos desigual que en el pasado reciente, indagamos el mercado de trabajo; la distribución del ingreso; la situación de la salud, la educación y la vivienda; los territorios y la concentración geográfica; la infraestructura; la cuestión rural y la seguridad. Ilustramos con indicadores y datos los distintos procesos y problemas, procurando elucidar las claves de los debates y de las posiciones encontradas.

Consideramos que ni una postura acrítica y celebratoria ni otra que no tomara en cuenta logros que ya constituyen activos para la sociedad eran las adecuadas para pensar los desafíos del presente. Hemos sostenido que en los encontrados balances sobre el período gravitan decisiones tomadas de antemano frente a una serie de interrogantes clave, entre ellos: la forma de considerar las condiciones iniciales, los hitos temporales de comparación, los indicadores utili-

zados y su comparación con otros países. Para nosotros, entonces, también fue necesario explicitar las decisiones que, pensamos, eran más adecuadas tomar en cada caso. Así, nos propusimos contemplar la situación en 2003, para evaluar lo hecho a partir de ahí, asumiendo que, además de la gravedad del momento, había en general carencias de más larga data y que en cada tema podría haber temporalidades, ciclos y puntos de inflexión particulares. Partimos de una concepción multifacética de la desigualdad y planteamos como horizonte para la elección de datos e indicadores un ideal de igualdad de posiciones. Intentamos comparar con tendencias y períodos del pasado en lugar de contrastar años aislados, y elegir una variedad de indicadores en cada tema en vez de tomar uno que, supuestamente, sintetizara toda la situación. Finalmente, fuimos cotejando nuestro desempeño con el de otros países, sobre todo de nuestra región.

Emprendimos un recorrido analítico por las dimensiones elegidas, cuyas tendencias contrapuestas presentamos en cada capítulo. En las páginas de cierre, quisiéramos reponer una mirada general, estableciendo patrones comunes y transversales a los distintos temas y haciendo hincapié en la forma en que esas tendencias contrapuestas afectan a distintos grupos y categorías sociales. Una de las ventajas de la noción de *desigualdad* frente a otros conceptos es que permite superar la mirada dirigida solo a grupos específicos y,

en cambio, establecer las relaciones entre ellos y con procesos más generales. Ahora bien, para reflexionar cómo impacta en las poblaciones, nos será de utilidad volver a vincularla con nociones tales como *exclusión, condiciones de vida, riesgos y capacidades*.

Antes de ello, quisiéramos revisar aquellas tendencias que más claramente muestran un aumento de la igualdad en el período. En primer lugar, la reducción de desigualdades en determinados grupos y categorías, en particular entre trabajadores, sobre todo los asalariados, y más si se trata de aquellos registrados y urbanos. Han gravitado sobre todo distintas variables económicas y políticas laborales: la mayor demanda de trabajo y la llamada “reregulación” de las relaciones de trabajo, es decir, la fijación periódica de aumentos salariales, las negociaciones colectivas, el aumento del empleo registrado, entre otras. Recuperación significativa e incontestable hasta 2007-2008, luego de lo cual hay mayores controversias, producto sobre todo de la inflación, para algunos también por el peso del impuesto a las ganancias y, en especial, de una menor capacidad de la economía en seguir generando empleo de calidad. A esto se agrega un segundo proceso, que conlleva mayor igualdad, en cierta medida consecuencia del primero. Nos referimos a la gran extensión de coberturas de diverso tipo: el incremento del número de jubilaciones, de distintos tipos de pensiones, de los

beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, de la población afiliada o poseedora de alguna cobertura de salud y, siguiendo una tendencia previa, de los aumentos, si bien en ciertos ciclos ralentizados, de la inclusión educativa. Una ampliación de coberturas que benefició sobre todo a los sectores más bajos y a las provincias más relegadas.

¿Qué sucede cuando cotejamos estas tendencias con otros períodos y países? En relación con la distribución del ingreso, las remuneraciones laborales y la pobreza, se recuperó en general lo perdido desde la crisis de 2001 hasta 2003; un logro no menor, ya que la caída en ese lapso de tiempo fue mucha. Al fin de nuestro recorrido, los indicadores exhiben valores comparables a distintos años de la década de 1990. En ciertos casos —como, por ejemplo, la distribución de ingresos entre capital y trabajo—, no se ha logrado revertir los factores causales de las dinámicas regresivas de varias décadas previas. Sin embargo, una diferencia central es que, mientras en el decenio previo la tendencia general fue hacia un aumento de las desigualdades, en este ha sido la paulatina o más rápida disminución de su intensidad, si bien con un estancamiento en los últimos tres o cuatro años. Amén de ello, para algunos de los expertos —aunque no todos—, al considerar la distribución luego de los impuestos y del gasto público, las diferencias en términos de igualdad con dicha década serían cuantiosas.

En otras cuestiones, como el aumento de las protecciones jubilatorias y de salud o del empleo registrado, las ganancias son muy significativas no solo respecto de dicha década, sino de otras previas. También hubo cambios cualitativos, ya que las coberturas operaron sobre áreas novedosas, como la disminución de la brecha digital por el Programa Conectar Igualdad o la obtención de reivindicaciones laborales de larga data gracias a las leyes para el empleo rural y el doméstico. Mirado hasta aquí, nuestro período de estudio reunió reivindicaciones históricas con una recuperación de lo perdido en la crisis de 2001 y una reversión o, cuando menos, un freno a las tendencias hacia el aumento de la desigualdad comenzada en la última dictadura militar y, en ciertos temas, en años previos.

De este modo, al compararnos con la región, nuestro desempeño en temas como la disminución del coeficiente de Gini y de la pobreza o el nivel de inclusión de nuestro sistema educativo, el incremento de las jubilaciones y la cobertura de salud nos ubica en un lugar satisfactorio. En otros, por el contrario, los resultados no nos resultan favorables, por ejemplo, en calidad educativa, en ganancias en términos de salud y enfermedad arbitrados por el gasto o en mejoras en las formas de habitar (ya sea por el acceso a créditos o a tierras, o por la situación de los barrios más precarios). Pueden señalarse avances en varios de estos temas, pero, cuando se compara con otros países, en

general se vislumbra que han sido con mayores costos, de menor alcance y, en ciertos casos, menos progresivos. Por su parte, en temas tales como infraestructura, en relación con la inversión, nos encontramos en una situación bastante similar a un promedio regional insuficiente; y un balance entre inversión y subsidios que resulta muy desfavorable. En otros temas, como la concentración geográfica de la riqueza o las tasas de victimización, no hubo cambios positivos de importancia. En líneas generales, podemos decir que fue un período muy bueno en lo que respecta a la extensión de coberturas, positivo también en la "reregulación" de relaciones de trabajo, pero menos favorable a medida que nos alejamos de aquello que puede accionar más directamente el mercado de trabajo, en particular, el urbano y el más protegido. Esto lleva a que, si nos guiamos por las evaluaciones y comparaciones internacionales, con todas sus limitaciones, nuestro país es más desigual en calidad de educación, en salud, en vivienda, en la probabilidad de sufrir ciertos delitos y en la concentración de la tierra que respecto de la distribución del ingreso. En tal sentido, hubo sobre todo un incremento de la igualdad de posiciones en comparación con el pasado cercano, sobre todo entre aquellos que pudieron ubicarse en el mercado de trabajo más protegido o ser incluidos en algunas de las coberturas extendidas, en particular las jubilatorias y las obras sociales.

Ahora centrémonos en los impactos de las tendencias contrapuestas en distintos grupos. En primer lugar, la disminución de la desigualdad puede coexistir con situaciones de exclusión en la misma esfera. En el mercado de trabajo, se cristalizaba sobre todo en el llamado "polo marginal". Está sujeto a discusión qué categorías o grupos incluir, si parte o todo el empleo no registrado; qué hacer con los trabajadores desalentados; qué límite establecer para referirse a situaciones críticas de empleo. Y hemos cuestionado imágenes mediáticas de los "jóvenes ni-ni" como un supuesto grupo homogéneo de desescolarizados y desocupados. Pero de un modo u otro, y con diferencias entre los planteos, lo cierto es que en dicho polo marginal se engloba, o al menos en una variedad de situaciones laborales críticas, a una parte considerable de la población económicamente activa. Y sobre todo, en los últimos años hay un amplio consenso sobre los límites actuales de la estrategia económica para seguir creando empleo. Se podrá argumentar que hay políticas de ingreso compensatorias, pero sin duda son insuficientes para asegurar un nivel de vida adecuado y, en términos de desigualdad, se corre el riesgo de reconfigurar un Estado estratificado con protecciones para los asalariados registrados y otros grupos en mejor situación destinando políticas de asistencia o de transferencia de ingresos muy limitadas para los

excluidos, un modelo alejado de un ideal de igualdad de posiciones.

No se trata solo de una situación del mercado de trabajo: en cada dimensión analizada, puede demarcarse lo que denominamos un núcleo de exclusión estructural. En ciertos casos, eran los mismos los excluidos en distintas esferas; en otros, se debían a las consecuencias de vicisitudes específicas de alguna de aquellas. Así, podríamos agrupar a quienes permanecen excluidos o expulsados del sistema escolar, los que sufren ciertas "enfermedades catastróficas" u otras graves sin adecuada cobertura o sin acceso a los servicios, quienes tienen las mayores dificultades de vivienda, los expulsados de sus tierras, los que sufren mayor violencia de distinto tipo y quienes viven en zonas relegadas, donde carencias de infraestructura y de oportunidades se retroalimentan. La mirada territorial mostraba la heterogeneidad de las formas de exclusión que existen en el país. Atenuando la separación tajante entre provincias ricas y pobres, se advertía una diversidad de situaciones localizadas en áreas urbanas de distinta talla, zonas periurbanas y rurales. La mejora general de la situación no pareció repercutir en una disminución de las brechas de desarrollo, destacándose la particular situación desfavorable del Noroeste y, más claramente, del Noreste. Hemos señalado políticas dirigidas a estos sectores y provincias. No son situaciones nuevas; en muchos casos, la

relegación es histórica o de varias décadas previas, pero lo que nos importa señalar es que perduran núcleos profundos de exclusión. En estos casos, no se advertía ni igualdad de posiciones en el presente, ni igualdad de oportunidades en vistas al futuro, dado que la reproducción de las malas condiciones de vida se vislumbraba como un destino probable. Así las cosas, se observa la existencia de polos y núcleos de exclusión que pueden convivir con el aumento de la igualdad de posiciones entre quienes están cubiertos o viviendo en zonas mejor provistas. Se trata de la principal tendencia contrapuesta y hacia donde deberían dirigirse sobre todo nuestros esfuerzos.

Una segunda comparación a contraluz articula la noción de desigualdad con la de condiciones de vida y bienestar. Comprende situaciones en las que la exclusión no sería tan evidente como en los casos anteriores, pero donde es incontestable la intensidad de las desigualdades en la calidad y la cantidad de bienes y servicios a los que acceden distintos grupos sociales o territoriales. A fin de cuentas, se puede tener acceso a determinados bienes y servicios, pero de una calidad tan baja y con tanta desigualdad en relación con otros sectores que, a la par de la inclusión o el acceso, se registra un diferencial de condiciones de vida y un bajísimo nivel de bienestar. Nos referimos en particular a los déficits de infraestructura, a los peores transportes, a las malas condiciones del en-

torno de la vivienda o de la misma casa. Es difícil establecer un juicio conclusivo sobre si estas situaciones empeoraron en la época; pero muchas de ellas, producto de la falta de inversiones y las carencias de larga data, se conjugaron con un creciente malestar social y múltiples demandas sociales en pos de su mejoramiento.

A esto se agrega una cuestión central: muchas de estas mismas desigualdades entrañan situaciones de riesgo diferenciales, en la medida en que son más probables desenlaces trágicos o altamente perniciosos. Peores transportes no son solo un sufrimiento cotidiano y mayor tiempo consumido a diario, sino una mayor probabilidad de sufrir un accidente; caminos defectuosos pueden llevar a que en caso de una enfermedad no se llegue a los servicios de salud; la falta de obras en zonas inundables desembocará en tragedias; vivir en áreas altamente contaminadas causa más enfermedades; la concentración de homicidios y de presión policial en determinadas zonas incrementa la posibilidad de represión o de una muerte violenta para quienes las habitan. Esta faceta de la desigualdad conlleva la doble dimensión del riesgo. Una es objetiva y calculable: la mayor probabilidad de tener un percance trágico; la otra es subjetiva pero omnipresente: vivir con la experiencia de dicha amenaza que, aun si no se concretase, implica mayor nivel de estrés y de sufrimiento.

En cuarto lugar, esa misma conjunción de inclusión con desigualdades internas podrá tener consecuencias futuras. En este caso, es la noción de *capacidades* de Amartya Sen la que nos resulta de utilidad, en cuanto se define como la disponibilidad diferencial de libertad que tienen los distintos grupos sociales para elegir opciones de vida. Una peor educación, una salud más deficiente, un hábitat con mayores carencias o menores seguridades, un ambiente inseguro, más dificultades de transporte pueden no tener un desenlace trágico, pero sí contribuir a una reproducción de las desigualdades en el futuro en cuanto quienes las padezcan tendrán menores capacidades y posibilidades de elección de una vida autónoma, de incrementar las opciones para su desarrollo personal, de participar activamente en la vida pública. Así, en resumidas cuentas, las principales tendencias contrapuestas operan sobre distintos grupos y categorías, y generan polos o núcleos de exclusión, menores capacidades y, por ende, desigualdad de oportunidades, peores condiciones de vida y mayores riesgos.

Hay otras tendencias contrapuestas generales del período transcurrido. Una primera marca de la época, encontrada en distintos temas del libro: en muchas cuestiones se evidencia un mejoramiento general de distintos indicadores con mantenimiento de desigualdades relativas. Esta es reconocible en casi todos los temas, pero es muy evidente en relación

con la salud y el hábitat. Así, los indicadores básicos vitales mejoran, pero se mantienen diferencias entre las provincias. Algo similar sucede cuando se comparan, entre otras cuestiones, acceso a agua corriente, desagües y distintos servicios. Cuando se revisan diversos parámetros, es innegable que la situación de las provincias más relegadas en valores absolutos ha mejorado, pero las brechas de desarrollo se mantienen o, para algunos expertos, se han acentuado. Al cotejar también las mejoras en general con las de villas y asentamientos, podían al mismo tiempo disminuir en términos absolutos las carencias, pero aumentar las brechas de las zonas más precarias respecto de los promedios generales. En síntesis, una tendencia contrapuesta de la época son mejoras que implican una suerte de elevación general de ciertos aspectos de la calidad de vida, pero con una perdurabilidad de desigualdades relativas entre grupos y territorios, de las que se vislumbra una lenta disminución de la intensidad en algunos casos y en otros su persistencia, y hasta su aumento.

La segunda cuestión es la necesidad de analizar en forma conjunta la extensión de la inclusión con las perdurables o —para algunos y en ciertos temas— crecientes desigualdades internas. Así, es preciso considerar en forma articulada los innegables problemas de calidad del sistema educativo con los niveles de inclusión de sectores más desaventajados.

En salud, se trata de poder poner en relación la perdurable fragmentación del sistema y la decreciente solidaridad interna debido al llamado "descreme" de las obras sociales con el gran aumento de las coberturas de la última década. No se trata de cuestionar un argumento con otro ni de minimizar lo malo o solo subrayar los resultados positivos, sino de intentar pensarlos en conjunto a la hora de evaluar igualdad y desigualdad en nuestra época y de pensar políticas que no descuiden ninguno de los dos ejes del problema.

¿Qué pasó en este período con las políticas y las desigualdades? Como hemos reiterado a lo largo del libro, no podíamos ni era nuestro objetivo intentar una evaluación pormenorizada, pero sí plantear una mirada general en cada dimensión indagada. Han quedado políticas e iniciativas sin mencionar así como sin desarrollar el análisis de los niveles subnacionales, fundamental en un país federal. Un primer rasgo del período es que la política pública ha sido mucha y variada: en todos los temas indagados, encontramos iniciativas, anuncios, planes y medidas. Sería objeto de otro trabajo investigar cuánto se avanzó realmente en cada caso, qué se hizo, cómo o cuánto se gastó, qué resultados se obtuvieron y la evaluación de sus impactos. En términos generales, podríamos decir que las políticas de "reregulación" de las relaciones laborales y la de extensión de cober-

turas, en las que participaron sobre todo el Ministerio de Trabajo, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Desarrollo Social, gravitaron en la disminución de la desigualdad en relación con los ingresos y en la extensión de las distintas coberturas. En educación, observamos un rol importante de la cartera nacional en el objetivo de normalización del sistema a comienzos del período con una serie de leyes y medidas, en el aumento del presupuesto educativo, en mejoras de los salarios docentes, en mayor número de escuelas y, en conjunto con la ANSES, en el Programa Conectar Igualdad. Otras iniciativas tendientes a la inclusión, como el Plan Fines, también han sido intentos de disminuir la desigualdad. En cuanto a las disparidades de calidad y de presupuestos provinciales, hay debates y ciertas iniciativas cuyas consecuencias quizás se vean en el futuro, pero no existen todavía resultados positivos incontestables.

En salud, el tema central ha sido el gran aumento de la cobertura, la perdurabilidad de ciertas políticas de distribución de medicamentos y el Plan Nacer, inscripto en una tradición de planes materno-infantiles. Pero la vocación reformista nos parece menor que en las áreas recién mencionadas; las políticas en pos de la reducción de la mortalidad por enfermedades no transmisibles y enfermedades vinculadas a la pobreza, y la relación entre el gasto y los resultados

en salud de la población no contentan a los expertos. En vivienda y hábitat, se dijo, hubo mejoras en general en las condiciones de hábitat pero mantenimiento de las desigualdades relativas. Se registran iniciativas interesantes como el Plan Federal de Viviendas o el Programa Procrear, pero combinadas con una falta de políticas sobre suelos y carencias de larga data, a las que se suma un incremento general del precio de las tierras y las viviendas. Tales iniciativas, entonces, no parecen haber tenido todavía un alto impacto en la disminución de las desigualdades y, sobre todo, en una mejora importante en la situación de los barrios precarios. En infraestructura, un tema clave, si bien se han señalado obras en todos los frentes, los niveles de concreción y la eficacia del gasto son un interrogante; y también aquí se conjugan décadas de falta de obras necesarias con una demanda creciente. Por otro lado, las políticas de subsidios, en particular a los transportes y, en cierta medida, a la energía, sin duda fueron necesarias y equitativas en sus inicios; pero desde hace algunos años, sea porque benefician a quienes no los precisan, por las desigualdades entre las provincias o zonas o por el desbalance con la inversión necesaria, han perdido gran parte de su sesgo progresivo.

En la cuestión rural y en relación con la expansión sojera, si bien los impuestos tienen efecto progresivo, hay un amplio debate sobre impactos regre-

sivos debido a la expulsión de moradores de sus tierras —en particular, de pueblos originarios—, a la afectación del medio ambiente, a la disminución del margen de maniobra de los productores frente a las empresas y a la creciente disminución del trabajo rural, si bien se trata de un proceso de larga data. Otras voces, es preciso señalar, subrayan el lugar central del sector en la innovación productiva y en la generación directa, y sobre todo, indirecta, del empleo. En tal sentido, no hemos advertido grandes políticas que intentaran compensar estas situaciones negativas, con excepción de la ya mencionada ley de trabajo rural y las iniciativas de agencias del Estado como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), dirigidas a la agricultura familiar. Ha habido una ley para limitar la propiedad extranjera de la tierra, pero esto no tiene impacto en la concentración en manos locales. La persistencia de las brechas de desarrollo testimonia también la necesidad de más política para tender a la equidad territorial. Una iniciativa novedosa, el Plan Estratégico Territorial, está todavía en sus comienzos de implementación, pero, de concretarse, podría ser un intento de planificación y ordenamiento del territorio tendiente a una mayor equidad espacial. En seguridad urbana, hubo poca actividad reformista y escasos cambios que hayan impactado en una mayor igualdad. Pueden señalarse intentos de disminuir la

violencia policial; una tendencia a no ceder, al menos en el nivel nacional, a una demagogia punitiva; y ciertas medidas e iniciativas interesantes, pero con reducido alcance y duración, y con algunos signos preocupantes de medidas y propuestas que significan giros punitivos.

Visto en conjunto, parece que la fortaleza de la época fue la inclusión, mediante la extensión de coberturas y la disminución o el freno de las tendencias al incremento de la desigualdad desde mediados de los años setenta. Por supuesto que antes de nuestro período de interés hubo algunos años de paréntesis y recuperación parcial, pero con tal volatilidad y escasa duración que no lograron marcar una tendencia contrapuesta. Las debilidades fueron distintas facetas de las condiciones de vida relacionadas con bienes y servicios colectivos, las políticas ligadas a la tierra, las políticas de seguridad, la poca eficacia del gasto. Más en general, todo lo que no tracciona el mercado de trabajo parece haber tenido menos impacto en la disminución de desigualdades.

Decíamos que íbamos a brindar nuestro propio juicio general, de carácter holístico, trayendo para ello las otras dimensiones no trabajadas porque —como sostuvimos al comienzo del libro— no había en ellas tendencias contrapuestas, sino claros signos de mayor igualitarismo. Nos parece entonces que, más allá de todos los contraluces señalados —y de,

sin duda, muchos otros—, vista en general, la sociedad es menos desigual. En forma evidente, respecto al comienzo de nuestro período de estudio y también —aunque en la comparación con un año específico ciertos indicadores no marquen grandes diferencias— respecto de los años noventa, puesto que el signo general de las tendencias ha sido en su mayoría contrapuesto al de dicha década. Además, en muchos temas consideramos que el país es menos desigual en comparación con el pasado. Nos referimos a décadas previas, aun a aquellas que en el imaginario social aparecen como los años dorados de la integración social, pero que, por ejemplo, a la hora de considerar la obtención de reivindicaciones puntuales de ciertos grupos —en cuanto a la extensión de derechos de ciertas minorías o de los migrantes internacionales, o a una mayor igualdad de género—, hay un claro balance favorable para nuestro tiempo. Una marca de nuestra época es también la creciente visibilidad de múltiples desigualdades entre grupos y territorios, que si bien no se han resuelto, estaban hasta ahora en un grado de exclusión extrema por hallarse fuera de toda consideración pública. Este juicio general de mayor igualdad no ignora ninguna de las señaladas tendencias de signo contrario, ni tampoco todas las críticas, los cuestionamientos y los balances que puedan hacerse al evaluar temáticas no tratadas en este libro y al adoptar

un punto de mira diferente al que hemos elegido para examinar el período.

Para finalizar, y esto va más allá de la mirada sobre la acción del Estado o de un gobierno, pensamos que Argentina es hoy menos desigual porque la igualdad está instalada, como una demanda creciente de gran parte de la sociedad, omnipresente en el lenguaje de las reivindicaciones y en la lente con la que se miran, evalúan y critican distintas situaciones y políticas. La igualdad como promesa, lo sabemos, es siempre frágil; es una noción exigente y rara vez —o solo en forma temporaria al conseguirse ciertos logros— puede verse satisfecha. No es propiedad exclusiva de nadie, es terreno de disputas; pero, en tanto motor de luchas y fuente de descontento, es un plafón para nuevas reivindicaciones y mayor igualdad futura. La búsqueda de la igualdad ha vuelto a ser legitimada, en una amplia gama de temas, como un profundo impulso de luchas, logros y descontentos, y ha unido reivindicaciones distintas tales como mejoras salariales o promulgación del matrimonio igualitario.

El libro ha intentado plantear una serie de debates sobre diversos temas, aunque, a decir verdad, no en todas las cuestiones tratadas aquí hay controversias en el espacio público más allá del grupo de especialistas, en cuyas investigaciones y producción de datos nos basamos para realizar este libro. Nos pa-

rece importante multiplicar las deliberaciones sobre cada tema, porque perduran núcleos de exclusión profundos, persisten peores condiciones de vida para importantes franjas de la población, hay desigualdad en las capacidades, en las oportunidades futuras y en los riesgos. A su vez, si algo podemos aprender de nuestra historia, es que casi nada de lo obtenido es seguro; todo o casi todo es frágil y volátil. A medida que indagábamos los distintos temas, encontramos que se alcanzaron muchas cosas y muchas no, pero ya hemos dicho que no nos interesa tanto el balance de los años pasados, sino los desafíos del presente y del futuro. En tal sentido, todavía es pronto para saber si este período será apenas un paréntesis entre un ciclo largo de aumento de las desigualdades o, por el contrario, el comienzo de otro nuevo, con todos sus contraluces, pero de signo inverso. No podemos anticipar qué pasará porque no está escrito de antemano ni hay un destino manifiesto. Depende de una variedad de factores, de posibilidades y restricciones externas, por supuesto; pero también en gran medida de nuestras acciones, de la política y de ciertos consensos. Consensos entre sectores progresistas, para usar un término laxo pero que no perdió del todo sentido, sobre aquello que se debe preservar, sobre las prioridades, sobre lo que debe ser cambiado o exigido en cada ciclo político; un consenso fruto de profundos debates. Aportar a tales contro-

versias y, por supuesto, al conocimiento de nuestro tiempo, uno de los cometidos de la sociología, son los dos objetivos centrales a los que este libro quiso contribuir.

BIBLIOGRAFÍA

- ACTIS DI PASQUALE, Eugenio (2010), "El mercado de trabajo argentino entre 2003 y 2009: un análisis a través de los indicadores complementarios a la tasa de desempleo abierto", en *Faces*, vol. 16, núm. 34-35, pp. 85-110.
- ADASZKO, Dan y Agustín Salvia (2010), *Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y a infraestructura urbana. Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- AGUIRRE, Patricia (2004), *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- ALZÚA, María Laura (2011), "Workfare and Crime. Evidence for Argentina", documento de trabajo núm. 2011/05, Corporación Andina de Fomento.
- APPIOLAZA, Carolina, Javier Ávila, Eliana Luna y Daniel Urquiza (2008), "Juventud, armas, seguridad y justicia", inédito.
- ARAKAKI, Gervasio Agustín y María del Pilar Piqué (2010), "La disparidad salarial: una cuestión ineludible para discutir el modelo de crecimiento en

la Argentina de la post-convertibilidad”, documento de trabajo, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

ARGAÑARAZ, Nadin y Andrés Mir (2013), *Informe Económico*, núm. 188, Córdoba, Instituto Argentino de Análisis Fiscal.

BACHIANI, Nicolás (1997), *Un análisis empírico del crimen y castigo. La experiencia argentina*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

BAER, Luis (2008), “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XL, núm. 156, pp. 345-360.

BARBERO, José (2012), “Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad”, en *Documento de Políticas Públicas*, núm. 105, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

BARBERO, José, Lucio Castro, Julieta Abad y Paula Szenkman (2011), “Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario”, documento de trabajo núm. 79, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

- BARRETO, Miguel Ángel (2012), "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 5, núm. 9, pp. 12-30.
- BAUMAN, Zygmunt (2011), *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- BECCARIA, Luis y Roxana Maurizio (2012), "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina, 1990-2010", en *Desarrollo Económico*, vol. 52, núm. 206, pp. 205-228.
- BENÍTEZ LARGHI, Sebastián (2013), "Los sentidos de las políticas públicas tendientes a la universalización del acceso a las tecnologías digitales: el caso del Programa Conectar Igualdad", en *Cuestiones de Sociología*, núm. 9. Disponible en línea: <<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>>.
- BERGMAN, Marcelo y Gabriel Kessler (2009), "Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en la Argentina. Determinantes y explicaciones", en *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 189-190, pp. 209-234.
- BERMÚDEZ, Natalia (2007), "Violencia ambivalente. Una antropología sobre las formas de regular las relaciones sociales en Villa Sangre y Sol", en *Teoría e Cultura*, vol. 2, núm. 2, pp. 51-70.

- BIDASECA, Karina (dir.) (2013), *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.
- BIDASECA, Karina y Carla Gras (2009), "Los '90 y después. Criterios de pertenencia, exclusión y diferenciación social en tres pueblos del corredor sojero", en Carla Gras y Valeria Hernández (coords.), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Buenos Aires, Biblos.
- BISANG, Roberto, (2007), "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. ¿Volver a creer?", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- BOTTINELLI, Leandro (2013), "La recomposición de los ingresos laborales de los docentes en el período de la posconvertibilidad", ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, mayo de 2013.
- BOUDON, Raymond (1984), *La place du désordre. Critiques des théories du changement social*, París, PUF.
- BOURGUIGNON, François (2012), *La mondialisation de l'inégalité*, París, Seuil.
- BRIZUELA, Sofía y Lucía Tumini (2008), "Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argenti-

- na: las brechas salariales”, en *Revista de Trabajo*, vol. 4, núm. 6, pp. 53-70.
- CABROL, Marcelo y Miguel Szekely (eds.) (2012), *Educación para la transformación*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAPELLO, Marcelo y Gustavo Diarte (2013), “¿Cómo impactarán los cambios en Ganancias sobre los trabajadores de ingresos medios y altos en 2013?”, en *Foco Fiscal*, año 7, núm. 18, Córdoba, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.
- CAPELLO, Marcelo y Gustavo García Oro (2013), “Los problemas estructurales del mercado laboral argentino en una perspectiva comparada”, en *Foco Social*, año 2, núm. 3, Córdoba, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.
- CAPELLO, Marcelo, Gabriela Galassi, Marcos Cohen Arazi (2012), “El problema del acceso a la vivienda para la clase media argentina, a la luz del Procrear”, en *Monitor Social*, año 1, núm. 1, Córdoba, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana.
- CEPAL (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2010), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- (2012), *Panorama Social*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CERRO, Ana María y Oscar Meloni (2004), "Distribución del Ingreso, Desempleo y Delincuencia. El caso de Argentina en los años '90", en *Economic Analysis Working Papers*, vol. 3, núm. 4. Disponible en línea: <<http://portalv.economistascoruna.org/eawp/eawp.asp>>.
- CETRÁNGOLO, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2009), *La imposición en la Argentina. Un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CHAUVEL, Louis (2006), "Tolérance et résistance aux inégalités", en Hugues Lagrange (ed.), *L'épreuve des inégalités*, París, PUF.
- CIFRA (2011), "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso", documento de trabajo núm. 9, Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Disponible en línea: <<http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=34>>.
- (2012), "Información sobre asignaciones familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores", documento de trabajo núm. 12, Buenos Aires, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Disponible en línea: <<http://>

www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2012%20-%20Asignaciones%20fliares%20e%20imp%20gananc.pdf.

CIPPEC (2011a), "Memo para el futuro presidente/a y sus ministros: Educación", documento del proyecto Agenda Presidencial, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

— (2011b), "Políticas de transporte de calidad para la equidad. No te subas tan rápido al SUBE", en *Documento de Políticas Públicas*, núm. 101, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

COLECTIVO VOCES DE ALERTA (2011), *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina*, Buenos Aires, El Colectivo y Herramienta.

COSACOV, Natalia (2012), "Alquileres e inquilinos en la ciudad de Buenos Aires. Una radiografía", informe de vivienda y hábitat, Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.

COZZI, Eugenia (2013), "De clanes, juntas y broncas", tesis de maestría en Criminología, Universidad Nacional del Litoral.

CRAVINO, María Cristina, Juan Pablo del Río y José Ignacio Duarte (2010), "Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Evolución y crecimiento en las últimas décadas", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 163, pp. 83-96.

- CRUCES, Guillermo y Leonardo Gasparini (2009a), "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica I", en *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 192, pp. 395-437.
- (2009b), "Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica II", en *Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 193, pp. 3-29.
- DALLE, Pablo (2012), "Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011). Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social", en *Argumentos*, núm. 30, pp. 77-114.
- DI TELLA, Rafael, Sebastián Galiani y Ernesto Schargrodsky (2010), "Crime Distribution and Victim Behavior during a Crime Wave", en Rafael Di Tella, Sebastian Edwards y Ernesto Schargrodsky (eds.), *The Economics of Crime. Lessons for and from Latin America*, Chicago y Londres, NBER y University of Chicago Press.
- DI VIRGILIO, Mercedes, Soledad Arqueros Mejica y Tomás Guevara (2011), "Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLII, núm. 167, pp. 1-27.
- DÍAZ FRERS, Luciana (2010), "Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación", *Documento de Políticas Públicas*, núm. 75, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

- DINIECE (2012), "Otras claves de lectura sobre el Operativo Nacional de Evaluación 2010", en *Una escuela más justa produce mejores resultados*, núm. 1, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- (2013), "El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada", en *La educación en debate*, núm. 11, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- DONZA, Eduardo (2011), "Inequidad de ingresos y procesos socioeconómicos en el área urbana de la Argentina (2004-2010)", trabajo presentado en el XXVIII Congreso Internacional de ALAS, Recife, 6 a 11 de septiembre de 2011.
- DUBET, François (2011), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- ESQUIVEL, Valeria (2012), "El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la encuesta de uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires", en Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- FERRANTE, Daniel, Bruno Linetzky, Jonatan Konfino, Ana King, Mario Virgolini y Sebastián Laspiur (2011), "Encuesta Nacional de Factores de Riesgo 2009. Evolución de la epidemia de enfermedades

- crónicas no transmisibles en Argentina”, en *Revista Argentina de Salud Pública*, vol. 2, núm. 6, pp. 34-41.
- FILMUS, Daniel y Carina Kaplán (2012), *Educación para una sociedad más justa*, Buenos Aires, Aguilar.
- FUNDACIÓN IDEAL (2012), “Federalismo fiscal, un principio cada vez más débil”, documento de trabajo.
- GAGGERO, Jorge (2011), “Diez preguntas sobre impuestos y equidad”, en José Nun (comp.), *La desigualdad y los impuestos. Materiales para la discusión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- GAGGERO, Jorge y Darío Rossignolo (2012), “Impacto del presupuesto sobre la equidad II”, documento de trabajo núm. 46, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- GALIANI, Sebastián, Marcelo Rossi y Ernesto Scharrodsky (2010), “Conscription and Crime. Evidence from the Argentine Draft Lottery”, inédito.
- GANIMIAN, Alejandro (2013), “10 mitos sobre PISA”. Disponible en línea: <<http://www.bastiondigital.com/notas/10-mitos-sobre-pisa>>.
- GANIMIAN, Alejandro y Alexandra Solano Rocha (2011), *¿Están al nivel? ¿Cómo se desempeñaron América Latina y el Caribe en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos del 2009 (PISA)?*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- GARCETTE, Nicolás (2004), “Property Crime as a Redistributive Tool. The Case of Argentina”, trabajo

núm. 197 presentado en las Econometric Society 2004 Latin American Meetings, Santiago de Chile, 28 al 30 de julio.

- GARCÍA, Ariel y Alejandro Rofman (2009), "Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino. Desde la marginación hacia una propuesta alternativa", en *Mundo Agrario*, vol. 10, núm. 19. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942009000200011&lang=pt>.
- GARGARELLA, Roberto (1999), *La teoría de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós.
- GASPARINI, Leonardo y Nora Lustig (2011), "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America", documento de trabajo núm. 118, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales.
- GATTO, Francisco (2007), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales. Algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- GERMANI, Gino (1962), *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.
- GLUZ, Nora (2013), *Las luchas populares por el derecho a la educación. Experiencias educativas de mo-*

vimientos sociales, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- GÓMEZ, Nelson (2010), "Fármacos para la inmensa minoría. Medicamentos huérfanos", trabajo integrador para el grado de licenciado en Farmacia, Buenos Aires, Universidad Argentina John F. Kennedy.
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2012), "Superando el síndrome del casillero vacío. Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", en *Revista CEPAL*, núm. 108, pp. 7-25.
- GORRI, Patricia (2008), "Hacia una definición de violencia: aproximación a su representación. Los jóvenes en conflicto con la ley", informe de beca del CONICET, inédito.
- GRAS, Carla y Valeria Hernández (coords.) (2009), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Buenos Aires, Biblos.
- (2013), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos.
- GRIMSON, Alejandro y Alexander Roig (2012), "Los actores sociales y los impuestos", en *Voces en el Fénix*, año 3, núm. 14, pp. 15-20.
- GROISMAN, Fernando (2010), "La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 2, pp. 429-460.
- GUTIÉRREZ, Andrea (2006a), "Paradojas entre objetivos y resultados de políticas públicas. Análisis compa-

- rado del auto transporte colectivo de Buenos Aires”, en *Espaço e Tempo*, núm. 19, pp. 213-237.
- (2006b), “Política de transporte público en la ciudad de los '90. Reglamentación y concentración empresarias en el auto transporte metropolitano de Buenos Aires”, en *Revista Transportes*, vol. XIV, núm. 1, pp. 5-20.
- (2012), “Gestión metropolitana de transportes: diagnóstico comparado de servicios colectivos en Buenos Aires. Falsos dilemas y perspectivas”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 7. Disponible en línea: <<http://www.riurb.com/>>.
- HERNÁNDEZ, Valeria (2012), “Agricultura, imaginarios y territorios. Revisando la dimensión familiar en el escenario agro-rural contemporáneo”, en *Voces en el Fénix*, año 3, núm. 12, pp. 70-79.
- IDESA (2012), “4 veces más recursos a Aerolíneas que al control de inundaciones”, informe nacional núm. 466, Instituto para el Desarrollo Social Argentino. Disponible en línea: <<http://www.idesa.org/sites/default/files/documentos/Informe-Nacional-4-11-12.pdf>>.
- IPYPP (2012), “Salarios, mínimo no imponible, inflación y crecimiento. Un cuarteto que cambió la sintonía”, Buenos Aires, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas.
- ISLA, Alejandro y Daniel Míguez (2010), *Entre la inseguridad y el temor*, Buenos Aires, Paidós.

- JORRAT, Raúl (2005), "Aspectos descriptivos en la movilidad intergeneracional de clase en la Argentina 2003-2004", en *Laboratorio*, año 6, núm. 17-18, pp. 5-9.
- KESSLER, Gabriel (2004), *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Paidós.
- (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2011), "La disyunción escuela-trabajo en el Mercosur", en *Propuesta Educativa*, núm. 34, pp. 53-64.
- (2012), "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso paradigmático", en *Espacios en Blanco*, núm. 22, pp. 165-197.
- (2013), "Ilegalismos en tres tiempos", en Robert Castel, Gabriel Kessler, Denis Merklen y Numa Murar, *Individuación, precariedad y riesgo. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.
- KESSLER, Gabriel y Sabina Dimarco (2013), "Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires", en *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 2, pp. 221-243.
- KOZAK, Daniel (2013), "Urban Fragmentation in the Post-Industrial City", en Shelagh McCartney, Vanessa Abram y Meghan Murray (eds.), *Landscape of Fragments. The New Urban Periphery*, Ottawa, Carleton University Press.

- KRALICH, Susana (2011), "Reflexiones sobre los cambios habidos en la movilidad diaria metropolitana" en *Voces en el Fénix*, año 2, núm. 9, pp. 78-83.
- KREMER, Pedro (2007), "¿Cáncer de ricos y cáncer de pobres? La distribución del cáncer en las regiones argentinas", en *Documento de Políticas Públicas*, núm. 33, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- LEIRAS, Marcelo (2013), "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales", en Carlos H. Acuña, *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI y Fundación OSDE.
- LIANOS, Michalis y Mary Douglas (2000), "Dangerization at the End of Deviance. The Institutional Environment", en David Garland y Richard Sparks (eds.), *Criminology and Social Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- LINDENBOIM, Javier, Damián Kennedy y Juan Graña (2010), "El debate sobre la distribución funcional del ingreso", en *Desarrollo Económico*, vol. 49, núm. 196, pp. 541-571.
- LÓPEZ, Néstor (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina*, Buenos Aires, IPE y UNESCO.
- LOZANO, Claudio y Tomás Raffo (2012), "El empleo en el período 2003-2011. Un recorrido por la post-

- convertibilidad”, Buenos Aires, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas.
- (2014), “36,5% de pobres y 12,1% de indigentes. Los números que el gobierno pretende ocultar”, Buenos Aires, Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas.
- MERLINSKY, Gabriela (2013), *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MEZZADRA, Florencia y Axel Rivas (2005), “Coparticipación y equidad educativa. Un debate pendiente en el campo de la educación”, en *Documento de Políticas Públicas*, núm. 8, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- MÍGUEZ, Daniel (2008), *Delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la cultura marginal urbana*, Buenos Aires, Biblos.
- MPFIPYS (2008), *Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- (2010), *1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- (2012), *Evolución de la situación habitacional, 2001-2010. Informe preliminar*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

- MSN (2012), "Encuesta de utilización y gasto en servicios de salud, primeros resultados", Sistema Estadístico de Salud, serie 10, núm. 21, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.
- MSN y OPS (2012), *Indicadores básicos 2012*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación y Organización Panamericana de la Salud.
- MTEYSS (2010), *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MÜLLER, Alberto, (2011), "Transporte y patrón socioeconómico: relaciones, implicancias, equívocos", en *Voces en el Fénix*, año 2, núm. 9, pp. 6-13.
- NEIMAN, Guillermo (2010), "Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino", en *Mundo Agrario*, vol. 10, núm. 20. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942010000100020&lang=pt>.
- (2012), "Acerca de la estructura y condiciones del empleo en el sector agropecuario argentino", en *Voces en el Fénix*, año 3, núm. 12, pp. 30-35.
- NERI, Aldo et al. (2010), *Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales y Red Argentina de Ingreso Ciudadano.

- NIEMBRO, Andrés (en prensa), "Las brechas territoriales del desarrollo argentino", en *Desarrollo Económico*.
- NUN, José (2011a), *La desigualdad y los impuestos. Introducción para no especialistas*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- NUN, José (comp.) (2011b), *La desigualdad y los impuestos. Materiales para la discusión*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- ODSA (2010), *Hábitat y salud en la Argentina. Progreso en un contexto de grandes desigualdades*, informe de prensa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- OTAMENDI, Alejandra (2012), "Aclarando el panorama. Punitividad pública en el AMBA (2000-2010): definiciones y precisiones", en *Ensembles. Revista electrónica de la Casa Argentina en París*. Disponible en línea: <http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2011/12/Art_inv_A_otamendi1.pdf>.
- PANTELIDES, Edith y Martín J. Moreno (coords.) (2009), *Situación de la población en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Naciones Unidas de Población, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PÉREZ SÁINZ, Javier (2013), "¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencias e interpretaciones", en *Desarrollo Económico*, vol. 53, núm. 209-210, pp. 57-73.

- PERROTTI, Daniel E. y Ricardo Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina”, en *Recursos Naturales*, núm. 153, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PIKETTY, Thomas (2013), *Le capital au xx^e siècle*, París, Seuil.
- PNUD (2009a), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina. Segregación residencial en Argentina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2009b), *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Del Zorzal.
- (2010a), *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, San José de Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2010b), *Informe nacional sobre desarrollo humano 2010*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2011a), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011. Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- (2011b), *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo. Logros alcanzados y desafíos futuros*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
 - (2013), *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROFESORADO (2009), "Dossier: La experiencia del PISA en Alemania", en *Profesorado*, vol. 13, núm. 2. Disponible en línea: <<http://www.ugr.es/~recfpro/Rev132.html>>.
- PUTERO, Lorena (2012), "Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales", documento del Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria.
- REALIDAD ECONÓMICA (2011a), "Primeras Jornadas Debate: la problemática agraria en la Argentina I", en *Realidad Económica*, núm. 262, pp.7-54.
- (2011b), "Primeras Jornadas Debate: la problemática agraria en la Argentina II", en *Realidad Económica*, núm. 264, pp. 138-171.
- REYGADAS, Luis (2008), *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, México, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- RICŒUR, Paul (1995), "La place du politique dans une conception pluraliste des principes de justice", en Joëlle Affichard y Jean-Baptiste de Foucauld (eds.),

- Pluralisme et équité. La justice sociale dans les démocraties*, París, Esprit [trad. esp.: *Pluralismo y equidad. La justicia social en las democracias*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1997].
- RIVAS, Axel, Alejandro Vera y Pablo Bezem (2010), *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Fundación Arcor y Fundación Noble.
- RODGERS, Gerry (1994), *Overcoming Exclusion. Livelihood and Rights in Economic and Social Development*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- ROFMAN, Alejandro (2012), "El avance de la frontera agrícola en regiones extrapampeanas", en *Voces en el Fénix*, año 3, núm. 12, pp. 104-111.
- ROJAS, Eduardo y Nadine Medellín (2011), *Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ROOM, Graham (ed.) (1995), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.
- ROSANVALLON, Pierre (2011), *La société des égaux*, París, Seuil [trad. esp.: *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2012].
- ROSSINI, Gerardo (2003), "Vagos, pibes chorros y transformaciones de la sociabilidad en tres barrios peri-

- féricos de una ciudad entrerriana”, en Alejandro Isla y Daniel Míguez (coords.), *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*, Buenos Aires, Editorial de las Ciencias y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- ROZAS, Patricio (2010), “América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura”, en *Revista CEPAL*, núm. 210, pp. 59-83.
- SAIN, Marcelo (2011), *El amague. La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)*, ponencia en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- SALVIA, Agustín (2012), *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*, Buenos Aires, Eudeba.
- SALVIA, Agustín (coord.) (2013), *Desajustes en el desarrollo humano y social (2010-2011-2012). Inestabilidad económica, oscilaciones sociales y marginalidades persistentes en el tercer año del Bicentenario*, Buenos Aires, Educa.
- SALVIA, Agustín y Eduardo Chávez Molina (comps.) (2007), *Sombras de una marginalidad fragmentada*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- SALVIA, Agustín y Pablo Gutiérrez Ageitos (2013), “La estructura social del trabajo en Argentina en el cambio de siglo. Cuando lo nuevo no termina de

- nacer”, en *Papeles de Población*, vol.19, n.76, pp. 163-200. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000200006&lng=es&nrm=iso>.
- SALVIA, Agustín y Julieta Vera (2012), “Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010)”, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 3 al 5 de agosto de 2011.
- SANGUINETTI, Juan (2011), “Equidad, acceso y utilización de los servicios de salud en Argentina. Una aproximación a partir de los datos de encuestas”, inédito.
- SECRETARÍA DE MINERÍA (2012), *Minería en números*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- SEN, Amartya (1998), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- (2000), *Social Exclusion. Concept, Application and Scrutiny*, Social Development Papers, núm. 1, Manila, Asian Development Bank.
- SILI, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011), *La problemática de la tierra en la Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- SITEAL (2012), “La Argentina en contexto”, Buenos Aires, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

- Sozzo, Máximo (2012), "El delito común en la Argentina", inédito.
- (2014), "Postneoliberalismo y política penal en Argentina", en Máximo Sozzo (ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Caracas, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SPINELLI, Hugo, Marcio Alazraqui, Guillermo Macías, Gabriela Zunino y Juan Carlos Nadalich (2005), *Muertes violentas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una mirada desde el sector salud*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- SPINELLI, Hugo, Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel y Victoria Darraidou (2010), *Mortalidad por armas de fuego en la Argentina 1990-2008*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud.
- STEINBERG, Cora, Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto (2011), *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*, documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.
- SVAMPA, Maristella (2013), "El consenso de las *commodities*. El lenguaje de la nueva valoración", en *Nueva Sociedad*, núm. 244, pp. 30-46.

- TEDESCO, Graciela (2007), "Arriegarse y confiar. Formas de sociabilidad y usos de la violencia en los hechos delictivos", en *Teoría e Cultura*, vol. 2, núm. 2, pp. 72-87.
- TEDESCO, Juan Carlos y Inés Aguerrondo (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo?*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y Ministerio de Educación.
- TEUBAL, Miguel (2008), "Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo", en *Laboratorio*, año X, núm. 22. Disponible en línea: <http://www.laboratorio.fsoc.uba.ar/textos/22_1.htm>.
- TILLY, Charles (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- TIRAMONTI, Guillermina (ed.) (2004), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.
- TOBAR, Federico (2009), "Definición de un listado de medicamentos estratégicos", informe elaborado para la Subsecretaría de Coordinación Económica.
- (2013) "Familia y salud", en Daniel Arroyo, *Prioridad Familias*, Buenos Aires, Konrad Adenauer.
- TOBAR, Federico y Esteban Lifschitz (2011), "Seguro nacional de enfermedades catastróficas. Propuesta y fundamentos". Véase en línea: <http://www.federicotobar.com.ar/proy_01.php>.

- TOBAR, Federico, Sofía Olaviaga, y Romina Solano (2011), "Retos postergados y nuevos desafíos del sistema de salud argentino", documento de trabajo núm. 99, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- TONKONOFF, Sergio (2007), "Tres movimientos para explicar por qué los pibes chorros visten ropas deportivas", en AAVV, *La sociología ahora*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- TORRADO, Susana (1997), "Vivir apurado para morir-se joven. Reflexiones sobre la transferencia intergeneracional de la pobreza", en Hernán Otero y Guillermo Velázquez (comps.), *Poblaciones argentinas. Estudios de demografía diferencial*, Buenos Aires, Instituto de Estudios Histórico Sociales.
- VIO, Marcela (dir.) (2012), "La descalificación social en el conurbano bonaerense (UNDAVICYT, 2011-2013)", informe de investigación, inédito.
- VOCES EN EL FÉNIX (2011), año 2, núm. 9: "La próxima estación".
- WALZER, Michael (1993). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- WILKINSON, Richard y Kate Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, Nueva York, Bloomsbury Press.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2010), *The Global Competitiveness Report*, Ginebra, World Economic Forum.

Esta edición de *Controversias sobre la desigualdad*, de Gabriel Kessler, se terminó de imprimir en el mes de julio de 2014 en los Talleres Gráficos Nuevo Offset, Viel 1444, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Consta de 3.000 ejemplares.