

Siglo XXI (México D. F.).

# Ciencia de la sustentabilidad, pobreza y desarrollo en la Argentina del siglo XX.

Cimadamore, Alberto, Mallimachi, Fortunato,  
Pautasi, Laura y Paz, Jorge A.

Cita:

Cimadamore, Alberto, Mallimachi, Fortunato, Pautasi, Laura y Paz, Jorge A. (2020). *Ciencia de la sustentabilidad, pobreza y desarrollo en la Argentina del siglo XX*. México D. F.: Siglo XXI.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/129>

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



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

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

**MANUSCRITO FINAL ENVIADO A LA EDITORIAL**

Título

**CIENCIA DE LA SUSTENTABILIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XX.**

**EDITORES**

**ALBERTO CIMADAMORE**

**FORTUNATO MALLIMACHI**

**JORGE PAZ**

**LAURA PAUTASSI.**

**EDITORIAL SIGLO XXI, MÉXICO.**

## ÍNDICE

<b>PREFACIO</b> .....	<b>10</b>
AGRADECIMIENTOS .....	15
<b>PARTE I: CIENCIA Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL SIGLO XXI</b> .....	<b>16</b>
CAPÍTULO I. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN EL SIGLO XXI. UNA INTRODUCCIÓN DESDE ARGENTINA .....	17
1.1. <i>Introducción</i> .....	17
1.2. <i>Ciencia y transformación social hacia la sostenibilidad</i> .....	20
1.3. <i>Argentina de cara a los ODS</i> .....	24
1.4. <i>El desarrollo sostenible como desafío inmediato</i> .....	31
1.5. <i>La construcción colectiva del conocimiento requerido</i> .....	34
1.6. <i>Los aportes del libro</i> .....	36
1.7. <i>Conclusiones</i> .....	49
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	51
CAPÍTULO II. CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD, POBREZA Y DESARROLLO EN LA AGENDA 2030 .....	56
<i>Desarrollo y sostenibilidad</i> .....	58
<i>La sostenibilidad como variable dependiente</i> .....	59
<i>La ciencia de la sostenibilidad</i> .....	63
<i>Pobreza, desarrollo y CS</i> .....	66
<i>El camino del cambio estructural progresivo</i> .....	70
<i>Argentina frente a los ODS</i> .....	72
<i>Consideraciones finales</i> .....	75
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	76
<b>PARTE II: DERECHOS Y MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA</b> .....	<b>79</b>
CAPÍTULO III. DESAFÍOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, OBLIGACIONES PARA LAS POLÍTICAS. LAS RESPONSABILIDADES ESTATALES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA .....	80

1. <i>Introducción</i> .....	80
2. <i>Del enfoque de derechos a las políticas sociales</i> .....	85
3. <i>Los derechos en agenda</i> .....	89
4. <i>Indicadores de progreso y ODS: potencialidades mutuas</i> .....	101
5. <i>Compromisos globales y obligaciones locales: la vía para la sustentabilidad</i> .....	103
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	105
<b>CAPÍTULO IV. LA POBREZA DE DESARROLLO EN LA ARGENTINA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS</b> .....	110
1. <i>Presentación</i> .....	110
2. <i>Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo (MPDH)</i> .....	118
3. <i>Dimensiones e indicadores de privación (pobreza) en el espacio de los derechos sociales (IPD)</i> ....	121
4. <i>Privación (pobreza) en el espacio del bienestar económico y la autonomía monetaria (IPM)</i> .....	128
5. <i>Incidencia de la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo (MMPD)</i> .....	130
6. <i>Conclusiones</i> .....	133
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	136
<b>CAPÍTULO V. POBREZA Y DESNUTRICIÓN INFANTIL EN ARGENTINA: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL FRENTE A LOS ODS</b> ..	140
1. <i>Introducción</i> .....	140
2. <i>Fundamentos teóricos</i> .....	145
3. <i>Fuentes de información y herramientas metodológicas</i> .....	150
4. <i>La pobreza en Argentina: un contexto de interpretación</i> .....	156
5. <i>La desnutrición infantil en Argentina: una mirada general</i> .....	159
6. <i>La dinámica de la desnutrición infantil en Argentina</i> .....	162
7. <i>Consideraciones finales</i> .....	167
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	170
<b>CAPÍTULO VI. LA BRECHA ENTRE EL DERECHO Y EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO DE CARA A LA AGENDA 2030</b> .....	174
1. <i>Introducción</i> .....	174
2. <i>Consideraciones metodológicas</i> .....	176
3. <i>Encuadre normativo</i> .....	177
4. <i>El derecho a la salud en la Defensoría del Pueblo de Río Negro</i> .....	179

5. <i>El derecho a la salud desde la perspectiva de lxs trabajadorxs del primer nivel de atención</i> .....	183
6. <i>Entre la construcción “desde abajo” y la construcción “desde arriba”</i> .....	187
7. <i>Derechos en tensión</i> .....	191
8. <i>Conclusiones</i> .....	195
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	197
<b>PARTE III: DESIGUALDAD E INEQUIDAD</b> .....	<b>201</b>
CAPÍTULO VII. <i>DESARROLLO Y DESIGUALDAD. UNA PERSPECTIVA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y TERRITORIAL EN ARGENTINA 1960-2016</i> .....	202
1. <i>Introducción</i> .....	202
2. <i>Desigualdad en el mundo y en Latinoamérica</i> .....	203
3. <i>Desigualdad en Argentina</i> .....	209
4. <i>Políticas para el desarrollo de los territorios: pasado y presente de una propuesta ¿a favor de la igualdad?</i> .....	215
5. <i>Agronegocios y desigualdad</i> .....	218
6. <i>Reflexiones finales desde de la problemática agraria y de desarrollo rural</i> .....	220
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	223
CAPÍTULO VIII. <i>DESIGUALDAD EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES Y BRECHA INTRAURBANA EN EL BIENESTAR INFANTIL EN AMÉRICA LATINA</i> .....	227
1. <i>Introducción. Objetivos del Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Desigualdad e Infancia</i> .....	227
2. <i>Metodología: Medición de las Condiciones Habitacionales de la Población Infantil Urbana en LAC en base a encuestas a hogares</i> .....	232
3. <i>La precariedad habitacional en la infancia urbana</i> .....	236
3.1. <i>Participación y composición de la población urbana</i> .....	236
3.2. <i>Precariedad habitacional</i> .....	238
4. <i>Las condiciones habitacionales urbanas y el acceso a otros derechos de la infancia</i> .....	241
5. <i>Comentarios finales</i> .....	244
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	247

**PARTE IV: EMPLEO DE CALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL..... 250**

CAPÍTULO IX. CUANDO EL TRABAJO NO ALCANZA. EL TRABAJO, LA CALIDAD DEL TRABAJO Y SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LAS PRIVACIONES AL BIENESTAR EN LA ARGENTINA ..... 251

*1. Introducción ..... 251*

*2. Estrategia empírica ..... 253*

Las variables por explicar ..... 254

Las variables explicativas..... 257

Análisis condicional ..... 260

Hipótesis..... 260

*3. Los ODS 1 y 10 en la Argentina ..... 261*

Las privaciones contenidas en el ODS-1 ..... 261

Desigualdad de bienestar ..... 262

El trabajo y el trabajo corregido por calidad ..... 263

*4. Efectos del trabajo sobre el (o la falta de) bienestar ..... 266*

El nivel medio de privaciones ..... 266

El efecto sobre cada meta ..... 267

*5. Conclusiones..... 269*

*6. Anexo ..... 270*

*Referencias bibliográficas ..... 277*

CAPÍTULO X. HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL EN ARGENTINA: REFLEXIONES ACERCA DE UN CONJUNTO DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS..... 279

*Introducción ..... 279*

*1. Los límites de la protección social basada en el empleo en un contexto de elevada informalidad 281*

*2. Hacia la protección universal en Argentina ..... 285*

Servicios de salud ..... 286

Seguro de desempleo..... 287

Ingresos adecuados para los adultos mayores..... 290

Protección a la niñez ..... 292

Regulaciones laborales..... 293

3. Conclusiones.....	298
Referencias bibliográficas .....	299
CAPÍTULO XI. EL DESARROLLO COMO VÍA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	301
1. Introducción .....	301
2. La evolución de la pobreza y su relación con los cambios en ingresos laborales y no laborales.....	303
3. Cambios en las características de los hogares en situación de pobreza .....	311
4. Resultados de un análisis dinámico de la pobreza .....	320
5. Conclusiones y reflexiones finales .....	323
Referencias bibliográficas .....	325
CAPÍTULO XII. INSERCIÓN LABORAL, CICLO ECONÓMICO Y POBREZA EN LOS HOGARES ARGENTINOS (2003-2014): ALGUNOS APUNTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS 1 Y 8. ....	328
1. Introducción .....	328
2. Antecedentes teóricos.....	333
3. Operacionalización.....	338
4. Principales resultados del análisis empírico .....	342
5. Conclusiones.....	348
6. Anexo: Modelo de regresión logística .....	350
Referencias bibliográficas .....	354
CAPÍTULO XIII. LA DESIGUALDAD SALARIAL EN AGENDA: UNA EXPLICACIÓN A TRAVÉS DE LA DINÁMICA DEL CAPITAL Y LA ACCIÓN DE LOS TRABAJADORES.....	360
1. Introducción. ....	360
2. Marco de análisis. ....	361
2.1. Un límite superior a las variaciones salariales: competencia capitalista y dinámica de los capitales líderes. ....	363
2.2. Un límite inferior a los salarios: la dinámica del conflicto salarial.....	365
3. Dinámica del capital y desigualdad salarial sectorial en la Argentina.....	367
3.1. La desigualdad salarial sectorial y su inflexibilidad a la baja. ....	372
4. Releer el fenómeno a través de un nuevo prisma. ....	374

5. Reflexiones Finales .....	380
Referencias bibliográficas .....	381
<b>CAPÍTULO XIV. DÉFICIT DE TRABAJO DECENTE EN EL COMERCIO EN LOCALES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES</b>	
.....	384
1. Introducción .....	384
2. Los ocupados del comercio .....	387
3. Condiciones laborales e informalidad en el comercio .....	391
4. Los obstáculos para la formalización de las empresas .....	396
5. Instrumentos que promueven la formalización laboral en el comercio .....	397
6. Las limitaciones de la fiscalización laboral.....	400
7. El Monotributo .....	401
8. Conclusiones.....	405
9. Anexo Metodológico .....	408
9.1. Cuadros .....	408
9.2. Información Básica de los entrevistados .....	416
Referencias bibliográficas .....	418
<b>PARTE V: CONSUMO, PRODUCCIÓN Y SOSTENIBILIDAD.....</b>	<b>420</b>
<b>CAPÍTULO XV. PATRONES DE CONSUMO NO SOSTENIBLES EN LA ARGENTINA .....</b>	<b>421</b>
1. Introducción .....	421
2. Consumo y ambiente.....	425
3. Selección de bienes y servicios nocivos para el ambiente .....	428
Consumo de combustible.....	428
Consumo de carnes rojas .....	430
Consumo de electricidad.....	431
Consumo en restaurantes y bares.....	432
4. Datos.....	433
5. Metodología.....	434
6. Resultados.....	435



Análisis descriptivo.....	435
Análisis condicional .....	439
7. Consideraciones finales.....	441
Referencias bibliográficas .....	442
CAPÍTULO XVI. CATOLICISMOS, DESIGUALDADES Y SUSTENTABILIDAD EN ARGENTINA.....	446
1. Introducción .....	446
2. Experiencias socio religiosas en el espacio público y privado. ....	447
3. ODS y catolicismo: Tensión entre un mercado privatizador desregulador y un desarrollo sustentable. ....	450
4. Institución católica y deslegitimación capitalista liberal.....	452
5. La propuesta católica antiliberal de “otra ecología social e integral” que priorice el mundo de los pobres. ....	454
6. Presencia territorial del catolicismo argentino en su lucha contra las pobreza y desigualdades y por el medio ambiente. ....	460
7. ODS, sociedad civil movilizadora desde grupos religiosos y Estado ausente y/o represor. ....	465
8. Conclusiones.....	468
Referencias bibliográficas .....	472
CAPÍTULO XVII. POBREZA Y CIUDADES SUSTENTABLES EN LOS ODS: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2004-2016). ....	476
1. Introducción .....	476
2. El concepto de precariedad habitacional en el marco del análisis de pobreza .....	478
3. Fuentes de información y metodología.....	481
3.1. Análisis Factorial para el Índice Compuesto de Vivienda Precaria .....	482
3.2. Modelos de Probabilidad .....	484
4. Resultados.....	487
5. Conclusiones y reflexiones finales .....	498
Referencias bibliográficas. ....	501
<b>LISTADO DE CUADROS .....</b>	<b>504</b>

LISTADO DE FIGURAS .....	508
LISTADO DE GRÁFICAS .....	509
LISTADO DE MAPAS .....	512

## PREFACIO

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

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

No solamente la realidad cambió a partir de la pandemia. Las teorías, ideas y perspectivas sobre el rol de los mercados y los Estados en sociedades en crisis y procesos de cambio se han alterado notablemente, mostrando que muchas de las interpretaciones que han moldeado las políticas dominantes en las últimas décadas resultan inefectivas, limitadas o inútiles - según el caso- para enfrentar las emergencias de la pandemia. Estas limitaciones ya han sido observadas frente a otras situaciones catastróficas como lo son el cambio climático y la

pobreza extrema y crónica, la informalidad laboral y las múltiples formas de violencias, en particular la violencia de género, que persisten con marcados matices en todo en el mundo y se observan en el Sur global desde donde nos paramos. La pandemia las pone ahora al desnudo y no se pueden ignorar.

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

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

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

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

La construcción de la nueva ciencia de la sostenibilidad (CS) abraza la incorporación de las y los usuarios de la ciencia (tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etcétera) en el proceso de diseño y producción científica, estableciendo así las bases para la coproducción del conocimiento que potencia el impacto de la ciencia sobre la realidad social. La indispensable cooperación transdisciplinaria entre científicos sociales y naturales requerida para lidiar con una agenda de desarrollo marcada por el sentido de urgencia que expresan los ODS, constituyen los otros elementos que hacen que la CS sea un instrumento necesario -aunque no suficiente- para alcanzar la sostenibilidad promovida por la Agenda 2030.

Este es un proceso transformativo que se ha puesto en alguna medida en marcha en Argentina, donde se registra un movimiento incipiente hacia la CS, como se puede observar

en la iniciativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de estimular la creación de Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP). Esta iniciativa ha sido diseñada para responder a esa necesidad de favorecer los nexos entre ciencia y políticas transformativas ; dichas redes son presentadas por el CONICET como instrumentos para abordar problemas complejos y significativos para el desarrollo sostenible, así como afrontar situaciones de riesgo o amenazas que enfrenta la sociedad argentina.

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

El desafío entonces es avanzar en la comprensión de la complejidad del desafío transformador de la Agenda 2030 y los ODS. Tal comprensión es un paso necesario para apoyar a los agentes del cambio estructural que requiere la reformulación del modelo de desarrollo propuesto por esta iniciativa global. Ojalá que este aporte contribuya en esta dirección.

El prefacio se articula y complementa con el Capítulo I, que no solamente ubica en tiempo y espacio tanto la evidencia empírica como su discusión crítica, sino que también ofrece una

visión panorámica de los aportes que realizan las contribuciones de la obra. Invitamos entonces a los y las lectoras/es a acercarse críticamente a las problemáticas que plantea la obra; así podremos entre todas y todos construir una nueva normalidad donde la sostenibilidad sea una característica esencial de los sistemas sociales y ambientales.

Alberto D. Cimadamore, Jorge Paz, Laura Pautassi y Fortunato Mallimaci

## Agradecimientos

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

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

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



PARTE I: Ciencia y Objetivos del Desarrollo Sostenible en el siglo XXI

## CAPÍTULO I. Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y desarrollo en el siglo XXI. Una introducción desde Argentina.

Alberto D. Cimadamore, Jorge Paz, Laura Pautassi y Fortunato Mallimaci

### 1.1. Introducción

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

Existe un sólido consenso científico en que el sistema ecológico sobre el que se basan las sociedades humanas, y que también soporta la vida de otras especies, se encuentra en gran peligro (UN Environment, 2019; Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Existe además evidencia de que nuestras sociedades continúan reproduciendo condiciones sociales que mantienen niveles inaceptables de pobreza a pesar de contar con recursos suficientes para erradicar esta problemática que mina la justicia social y los procesos democráticos por doquier (Cimadamore, 2016a), y que afecta de manera diferenciada a grupos demográficos específicos como niñas, niños y adolescentes (NNA) y a las mujeres<sup>2</sup> (CEPAL, 2019;

---

<sup>1</sup> La noción de desarrollo sostenible que se utiliza a lo largo del trabajo abarca las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales del proceso de satisfacción de las necesidades de la presente y de futuras generaciones. En consecuencia, el concepto de desarrollo sostenible aquí usado es abarcador del desarrollo sustentable, normalmente relacionado con la preservación de los recursos naturales y el ambiente.

<sup>2</sup>En 2017 la tasa de pobreza de NNA de hasta 14 años, fue 19 puntos porcentuales más alta que la de las personas de entre 35 y 44 años, y 31 por ciento más alta que la de las personas

Bradshaw, S. *et al.*, 2017). Estas situaciones no son nuevas y han estado marcando la realidad internacional. Al menos desde la década de 1970 hubo sistemáticos llamados de atención para “no llevar al planeta hasta un punto que sea inhabitable” (Gorz, 1980, p.4) y desde hace ya más de siete décadas la comunidad internacional asignó como misión al Banco Mundial liberar al mundo de la pobreza (World Bank, 2006). Los resultados de la acción (o inacción) de la comunidad internacional están a la vista y este libro intenta ponerlos en la perspectiva de Argentina.

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

---

de 65 años y más, con diferenciales por sexo, etnia y zona de residencia, representando la tasa de pobreza rural 20 puntos porcentuales más que en las áreas urbanas (CEPAL, 2019a, p. 21). Asimismo, existe una mayor presencia relativa de mujeres en los hogares en situación de pobreza, y para toda la región, el índice de feminidad de la pobreza se mantuvo elevado y estable entre 2012 y 2017, situándose en torno a 113 (CEPAL, 2019c, p. 120).

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

El libro es resultado de un trabajo colectivo que comenzó en 2017 con el propósito de corto plazo de examinar críticamente las complejas interrelaciones entre pobreza, desigualdad, desarrollo y derechos sociales en el contexto de la ciencia de la sostenibilidad. La meta de más largo plazo era (y todavía lo es) promover una agenda de investigación sobre estas temáticas que incluya diversos actores sociales y tomadores de decisiones en el proceso de construcción del conocimiento relevante para transformar positivamente la realidad de Argentina y América Latina en el contexto de los ODS.

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

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

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

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

## **1.2. Ciencia y transformación social hacia la sostenibilidad**

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

Las ciencias naturales y sociales, así como las humanidades son instrumentos insustituibles para afrontar la urgencia y la complejidad de la realidad a transformar. La sostenibilidad incorpora una visión de largo plazo en las relaciones sociales e internacionales y se expresa en una renovada noción de desarrollo como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades (WCED, 1987).

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

En este libro se comienza argumentando que la CS es tal tipo de ciencia innovadora y transgresora al aceptar, en primer lugar, la normatividad como un hecho inevitable en la estrategia para afrontar los desafíos del Siglo XXI planteados en los ODS. Además, al incorporar a las y los usuarios de la ciencia (tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etcétera) en el proceso de diseño y producción científica, se establecen las bases para la coproducción del conocimiento que potencia el impacto de la ciencia sobre la realidad social. La indispensable cooperación transdisciplinaria entre científicos sociales y naturales requerida para lidiar con una agenda de desarrollo marcada por el sentido de urgencia que expresan los ODS, constituyen los otros elementos que hacen que la CS sea un instrumento necesario (aunque no suficiente) para alcanzar la sostenibilidad promovida por la Agenda 2030 (Cimadamore, en este libro) tanto en Argentina como en otras partes del mundo.

No obstante los argumentos vertidos en este libro sobre la pertinencia y utilidad de la CS, este es un tipo de ciencia que se conoce y aplica relativamente poco, no sólo en América Latina, sino también en el mundo. Este tipo de ciencia no solamente desafía el modo en el cual se produce normalmente la ciencia, sino que sus instituciones la resisten en medidas variadas según los casos. Además, es un tipo de ciencia costosa en términos de tiempo y recursos, dada la complejidad de su objeto de estudio (la sostenibilidad) y la forma de coproducir el conocimiento con las partes interesadas (*stakeholders*).

No obstante, en Argentina se registra un movimiento incipiente hacia la CS, como se puede observar en la iniciativa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de estimular la creación de Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSP). Esta iniciativa ha sido diseñada para responder a esa necesidad de favorecer los nexos entre ciencia y políticas transformativas y son presentadas por el CONICET como instrumentos para abordar problemas complejos y significativos para el desarrollo sostenible, así como afrontar situaciones de riesgo o amenazas que enfrenta la sociedad argentina. Desde la perspectiva de la principal institución de investigación científica del país, esta nueva forma de producción de conocimiento propone superar el modelo lineal de investigación científica, pudiendo aportar soluciones innovadoras, muchas veces originales, pero también adaptativas y de carácter inter o transdisciplinar.<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> Para mayor información sobre las RIOSP, ver <https://proyectosinv.conicet.gov.ar/riosp/>

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

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

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

La integralidad e indivisibilidad de la estrategia de la Agenda 2030 para alcanzar la sostenibilidad plantea un desafío difícil de sortear tanto para los tomadores de decisiones como para las ciencias. Quizás una de las principales contribuciones de este libro es mostrar las enormes dificultades que existen entre los miembros de la comunidad científica argentina para abordar los niveles de integralidad y divisibilidad que exige la Agenda 2030 en general y los ODS en particular. Tales dificultades se observan también en la aproximación realizada



por el gobierno nacional al establecer el listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS en Argentina (CNCPS, 2017).

### 1.3. Argentina de cara a los ODS

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

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

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

---

<sup>4</sup> Ver: “Indicadores de seguimiento de las metas de los 17 ODS de nivel I: Líneas de base, datos actualizados, metas intermedias y finales. Corte: Mayo 2018” (CNCPS, 2018, págs. 239 y siguientes).

de la década de 1970 y el fin del ciclo de desarrollo inclusivo, del crecimiento industrial vía sustitución de importaciones, de la consolidación de derechos laborales y salarios dignos (la distribución de la riqueza entre asalariados y propietarios será en 1974 como en 1954, la más igualitaria de la historia argentina) y de crecimiento de organizaciones sociales y sindicales.

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

La desigualdad de ingresos en la Argentina siguió un patrón similar al de otros países de América Latina (Gasparini y Cruces, 2010): aumento sistemático y monótono desde principios de la década de 1980, alcanzando el nivel más elevado a principios del presente siglo. A partir de allí se observa una fuerte caída que se ralentiza a fines de 2011 y retoma su fase ascendente hacia mediados de la presente década (Amarante *et al.*, 2016; Lustig *et al.*, 2013). A pesar de la baja pronunciada de la desigualdad durante los años 2000, no pudieron cerrarse las brechas profundas de ingresos laborales entre trabajadores formales e informales (Paz, 2017) y entre grupos definidos por la edad y el género (Paz, 2019). Estas disparidades estructurales persisten y no se observan tendencias promisorias de las políticas públicas, como prever un cambio durante los próximos años.

La alta desigualdad tan característica en los países de la región hace que el crecimiento económico, cuando se produce, no actúe eficazmente reduciendo los niveles de pobreza monetaria imperantes. Se ha observado que en las fases contractivas del ciclo económico la pobreza aumenta de manera ostensible, pero que en las fases expansivas, si bien se reduce, lo hace con poca efectividad. Si se observa la evolución de la pobreza desde 1980 en adelante, se destaca un fuerte aumento concomitante a la crisis de la deuda. A partir de los años 1990 la pobreza se redujo pero sólo de manera lenta, para situarse en 2004 en un nivel sustancialmente

más elevado que el de 1980 aunque con un producto interno bruto bastante más elevado (Uthoff, 2006).

Los estudios sobre pobreza que intentaban dar cuenta de esta realidad se desarrollaron en su gran mayoría, alrededor de dos ejes centrales: i) considerar a la pobreza a partir de la medición por ingresos monetarios y materiales que necesita de una familia para subsistir y/o vivir con un mínimo indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo; y ii) aquellos que, desde diversos paradigmas teóricos - metodológicos y desde un enfoque de derechos, incorporaron numerosas dimensiones que intentan abarcar la complejidad de las nociones contemporáneas de pobreza y sus relaciones con la desigualdad en los contextos sistémicos que la producen y reproducen (Salvia *et al.*, 2017; Cimadamore *et al.*, 2008). Este libro adopta claramente una conceptualización de la pobreza que aporta a su multidimensionalidad y a sus variadas conexiones con otros fenómenos relacionados (como la desigualdad) en contextos históricamente condicionados.

Por su parte, organismos internacionales de asistencia crediticia como el Banco Mundial, han expresado que sus estudios sobre pobreza y desigualdad tienen dos objetivos centrales:

- a) mejorar los datos, métodos y herramientas para el análisis de la pobreza y la desigualdad, y
- b) utilizar los datos y fuentes de datos existentes para comprender mejor los procesos económicos y sociales, determinar el alcance de la pobreza y la desigualdad y evaluar la efectividad de las políticas específicas en la reducción de la pobreza.<sup>5</sup> Estas múltiples tensiones sobre la conceptualización y el alcance de la pobreza, recorren la producción

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo, la página oficial del Banco Mundial:

<http://www.worldbank.org/en/research/brief/poverty-inequality> (acceso: 6 de Junio, 2019)

académica, la de los organismos internacionales como también en las burocracias asistenciales, respecto a cómo, cuándo, dónde y quienes pueden y deben resolver esa problemática social. Los capítulos contenidos en este libro abordan estos ejes y paradigmas y reflejan la presencia de un debate actual en Argentina referido a la pobreza y las vías para su superación, donde confluyen amplios debates académicos, económicos, políticos e incluso mediáticos.

Al convertirse los niveles de pobreza en la medida del éxito que auto-estableció el poder ejecutivo nacional de Argentina (CNCPS, 2018, p. 8) para evaluar su gestión, los datos de la misma se transforman en un eje fundamental de la política del país. Luego de las polémicas y reformas realizadas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, este organismo informó que la pobreza estaba afectando a finales de 2018 al 32 por ciento y la indigencia al 6,7 por ciento de la población urbana (INDEC, 2019) de un país que ha sido históricamente percibido -dentro y fuera de sus fronteras- como “rico”.

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

Como tratan varios de los capítulos que integran esta obra, resulta valioso comparar los indicadores en relación con otros países de América Latina, en particular con países del Cono Sur de la región. Es lo que se ha hecho en un reciente informe publicado en mayo del 2019

(Paz, 2019), que analiza los últimos datos que figuran en diversas fuentes y reportes internacionales, como las bases de datos del Maddison Project<sup>6</sup> y la de CEPAL.<sup>7</sup>

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

Los países de la región han transitado situaciones similares en dirección al cumplimiento del ODS1 durante las primeras dos décadas del Siglo XXI: 1) una perceptible reducción que se logra en la primera década de este siglo; y, b) un estancamiento de esa tendencia durante la presente década. Todos los países de América Latina iniciaron el nuevo siglo con niveles muy elevados de pobreza: Argentina con el 50 por ciento, Brasil con 38 por ciento, Chile con 40 por ciento, Colombia con 54 por ciento, entre otros. Muchos países logran reducir significativamente dicha incidencia hacia principios de 2010. A partir de ese año, las reducciones de la pobreza son prácticamente nulas, registrándose, en algunos casos, aumentos.

Tal como se mencionó, las excepciones a estas situaciones generales son Chile y Uruguay,

---

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

<sup>7</sup>[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44525/1/S1900182\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44525/1/S1900182_es.pdf)

países que lograron caídas sistemáticas y continuas durante las dos décadas. Lo que distingue a Chile de Uruguay y de la Argentina es el fuerte crecimiento que experimentó desde 1974 a la fecha. Se trata de un crecimiento económico de más de 40 años a una tasa cercana al tres por ciento por año. Si se toma el período completo, se aprecia que el crecimiento económico uruguayo (1,7 %) no fue tan fuerte como el de Chile, situándose en un nivel intermedio al de Argentina (1,3 %).

Sin embargo, en términos de pobreza, Uruguay tuvo logros más claros y contundentes que Chile. La tasa de pobreza en este país pasó del 21 por ciento al comienzo de los 2000, al tres por ciento hacia 2017, mientras que Chile lo hizo desde el 40 por ciento al 11 por ciento. Si bien ambos progresos son notablemente fuertes, podría decirse que los 18 puntos de baja de Uruguay son más difíciles de lograr que los 28 puntos de Chile, porque se trata de un núcleo de pobreza crónica que requiere de acciones que trascienden al crecimiento económico puro.

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

La tercera conclusión tiene que ver con la desigualdad de ingresos. Argentina podría caracterizarse como un país de baja desigualdad en el contexto latinoamericano. Medido por el coeficiente de Gini -uno de los indicadores más usados para evaluar este fenómeno donde menos proporción es más igualdad- Argentina (39 %), se encuentra muy por debajo de Brasil (54 %) y Chile (45 %), y en un nivel similar la de Uruguay (39 %). En este caso existe coincidencia en la evolución observada durante los 2000: una caída muy marcada durante la primera mitad de la década de 2000 y un claro estancamiento durante la segunda década.

La pobreza es fruto tanto de lo que sucede con el crecimiento como con la desigualdad, acumulación y distribución de ingresos y derechos, pero al mismo tiempo impacta de manera

diferenciada, afectando en mayor medida a niñas, niños y adolescentes (infantilización de la pobreza), como particularmente a las mujeres (feminización de la pobreza).<sup>8</sup> Chile se distancia de Argentina y Uruguay, pero la caída de la desigualdad en Uruguay es marcadamente fuerte durante la primera década de este siglo, ligada al continuo crecimiento económico y distributivo y a la consolidación de derechos que persiste en el tiempo.

Por otra parte, y tal como advierte la CEPAL en relación con el cumplimiento del ODS 1, y en el supuesto de que la evolución de la pobreza monetaria y la forma en que crecen y se distribuyen los ingresos sean similares, estima que en base al promedio observado de 2008 a 2017, solo 10 países podrían reducir la pobreza extrema hasta el tres por ciento y 11 países podrían reducir la pobreza a la mitad para el año 2030 (CEPAL 2019, págs. 22).

Si se analizan las disparidades en relación con la inserción en el mercado de trabajo se comprueba que la brecha existente en Argentina en términos de género es significativa, con escasas posibilidades de reversión en el corto plazo. De acuerdo con un estudio del Ministerio de Trabajo de la Nación (2017) la tasa de actividad de mujeres de 15 años y más, en la Ciudad de Buenos Aires alcanza al 58,6 por ciento, mientras que en Formosa llega al 30,3 por ciento, casi 20 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. El estudio destaca que la brecha de género, en base a datos de la EPH, evidencia que la participación de los varones en el mercado de trabajo es más alta en forma homogénea en todo el país. El mismo estudio analiza la tasa de actividad de acuerdo con niveles de ingresos, donde las mujeres ubicadas en el primer quintil cuentan con una tasa de actividad de 40,7 por ciento, las del quintil de mayores ingresos alcanzan al 61,6 por ciento.

Si se analiza la inserción de las mujeres por sectores de ocupación, persiste la

---

<sup>8</sup>Este tema tiene diversas aristas y peculiaridades, cuya discusión puede encontrarse en Bradshaw, S. *et al.* (2017).

concentración de mujeres en el trabajo en casas particulares (con 75 % de las ocupadas sin registración formal), en educación, servicios sociales y de salud, prevaleciendo mecanismos de segregación horizontal (dos de cada tres mujeres se ocupan en puestos de baja calificación) con prevalencia de ocupadas en servicios generales, sector comercio o gestión administrativa, y con escasos cambios en términos de segregación vertical y con una brecha salarial del 25 por ciento en relación con la de los varones. En términos de uso del tiempo, las encuestas disponibles para Argentina (INDEC, 2013 y CABA, 2016) confirman que son las mujeres quienes se encargan principalmente de las tareas de cuidado, a las que dedican en promedio el doble del tiempo que los varones, en desmedro del tiempo dedicado al trabajo remunerado, afectando su autonomía. Es así que las mujeres sufren en mayor medida la pobreza de tiempo que los varones, debido a que el trabajo, el ingreso y el tiempo no se reparten en forma igualitaria entre varones y mujeres, como tampoco en el interior del hogar. De esta manera, se podría describir un círculo vicioso entre pobreza monetaria y pobreza de tiempo propio que afecta el ejercicio de la autonomía de las mujeres y les impide alcanzar una equidad distributiva.

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

#### **1.4. El desarrollo sostenible como desafío inmediato**

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

América Latina ha sido una región en la que distintas escuelas del pensamiento han participado intensamente en los debates teóricos sobre los contenidos, alcances y efectos del



desarrollo, neo-desarrollo y post-desarrollo. Si bien este debate merece ser continuado, es también indudable que los cambios que están ocurriendo a escala planetaria y afectan principalmente y negativamente a las poblaciones más vulnerables exigen repensar la problemática del desarrollo desde una noción que tenga la posibilidad de articular las principales dimensiones que lo componen: ambiental, social, económica y cultural. A nuestro juicio, la sostenibilidad es un criterio particularmente apto para hacerlo, al proveer la oportunidad de abarcar las relaciones ambiente-sociedad como un todo y a la vez, conectar el debate teórico y político del desarrollo con una agenda internacional aprobada por 193 Estados miembro de las Naciones Unidas.

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

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) es un modelo en el cual ciencia, urgencia y política se reúnen para, primero, entender la magnitud del cambio global con todos los instrumentos científicos y tecnológicos que la cooperación internacional puedan aportar para enmarcar y basar las políticas que la urgencia

reclama. Su informe (IPCC, 2018) sobre los impactos del calentamiento global por encima de 1,5 grados centígrados de los niveles pre-industriales pueden y deben ser analizados en el contexto de la respuesta global al cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza.

La urgencia que califica la insostenibilidad a la que reacciona la Agenda 2030 es observable en múltiples indicadores. Quizás la pobreza, la desigualdad y el cambio climático sean los más visibles que requieren inmediata y efectiva acción. La desigualdad del ingreso se ha incrementado en casi todos los países del mundo acompañando la concentración en el decil más alto (Alvaredo *et al.*, 2018). La pobreza global y la falta de protección social de los sectores más vulnerables continúa a niveles inaceptables (SDGs Report, 2018) mientras que datos recientes sobre el estado del clima indican que durante los últimos 4 años (2015-2018) se registraron cifras récord de calentamiento global, junto con una tendencia creciente de concentración atmosférica de los principales gases de efecto invernadero, una tasa creciente de aumento en el nivel del mar y pérdida de las capas de hielo polar tanto en el norte como en el sur (WMO, 2019). Estas situaciones se vinculan directamente con la sostenibilidad económica, social y ambiental que persigue la Agenda 2030.

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

En el caso de Argentina, los problemas ocasionados por la “sojización” (que provocó la pérdida de millones de hectáreas de bosques nativos), por la megaminería (y el consumo de

agua que supone el desarrollo de esta actividad), y por las toneladas de residuos cuyo destino son los basurales clandestinos, el tema ambiental se suma a los problemas de desigualdad y pobreza antes mencionados. Un crecimiento económico que se torna necesario para mejorar las condiciones de vida de millones de personas deberá ser evaluado también en el marco de una política de redistribución para reducir el impacto ambiental que ese crecimiento podría generar.

### **1.5. La construcción colectiva del conocimiento requerido**

Este libro es un primer paso hacia la construcción colectiva del conocimiento, realizada por investigadoras e investigadores que por más o menos tiempo hemos estado trabajando desde nuestros silos disciplinarios, tratando de ir más allá de ellos toda vez que se podía. Los ejercicios multi o interdisciplinarios de los que todos hemos participado desde nuestras respectivas carreras ya no son suficientes para entender, explicar y actuar acorde a la urgencia transformadora que se requiere. Este libro exhibe, por un lado, las dificultades que existen en la comunidad científica para abordar integralmente la multiplicidad de temas y variables que incluye la Agenda 2030 y los ODS. Los condicionamientos de las agendas individuales de investigación de cada contribuyente se erigen como una barrera inicial a superar. Por otro lado, presenta -quizás muy tímidamente- el argumento de que la transdisciplina y la ciencia de la sostenibilidad (como un caso especial de método transdisciplinario) son enfoques particularmente aptos para recrear un nuevo tipo de ciencia centrada en la sostenibilidad. Estos enfoques pueden ser vistos -como está sucediendo crecientemente en varias comunidades científicas alrededor del planeta (Bettencourt *et al.*, 2011; Cimadamore *et al.*, 2016b) como una respuesta adecuada, posible y necesaria para repensar la problemática del desarrollo y actuar en función de la necesaria sostenibilidad social, ambiental y económica.

Este enfoque no está exento de obstáculos, dificultades y peligros. Los obstáculos y dificultades pueden ser observados en la lectura de los diversos capítulos. A pesar de que las

y los participantes de esta obra colectiva compartimos tres días de discusiones en el seminario y largos meses en revisar los trabajos a partir de lecturas cruzadas y comentarios, resultó difícil articular los aportes individuales con el eje estructurante de la ciencia de la sostenibilidad que estaba delineado en la convocatoria.

Los peligros que acechan pueden ser varios. Quienes proponemos y trabajamos en este nuevo enfoque somos conscientes de que algunas concepciones sobre el desarrollo sostenible y la ciencia de la sostenibilidad pueden estar inclinadas hacia los cambios incrementales, favoreciendo así un aumento de las inversiones en los sistemas existentes y reduciendo las alternativas para cambios más sustanciales. Los ODS pueden ser vistos desde, y en, esta perspectiva y podrían constituirse en un obstáculo para transformaciones profundas y sistémicas en nuestras sociedades y estados.

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

La integralidad e indivisibilidad de los ODS ponen de relieve las dificultades e incluso, las contradicciones implícitas en la articulación de las tres dimensiones o pilares de la sostenibilidad resaltadas en la Agenda 2030 (económica, social y ambiental). Para ciertos autores -e incluso, corrientes del pensamiento- existe una contradicción entre lo que entendemos por crecimiento económico y sostenibilidad, al refutar la posibilidad de que el crecimiento económico pueda desvincularse de los flujos de energía y materiales. Incluso cuando se reconoce que existe una relativa desvinculación -por ejemplo, hay registros en décadas recientes que el producto global creció más rápidamente que las emisiones de dióxido de carbono- no existe una disminución absoluta en el uso de recursos mientras la economía crece. Estos y otros argumentos convergentes fundamentan las corrientes que promueven un de-crecimiento socialmente sostenible para transformar la transformación en

las relaciones ecológicas y sociales (Asara *et al.*, 2015).

### 1.6. Los aportes del libro

Pobreza y desigualdad -dos de los temas aglutinantes del libro- son componentes cruciales de la agenda del desarrollo sostenible. La mayoría de las contribuciones en los capítulos que siguen se concentran en estos temas desde perspectivas multidisciplinarias que parten por considerar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, a partir de lo cual enfatizan algunas variables: i) el rol del trabajo en el desarrollo económico y social, los niveles de inserción y distribución del trabajo, niveles salariales y su contracara: el desempleo; ii) la cantidad y calidad de empleo y su vinculación con los sistemas de seguridad social y protección social; iii) el alcance de las políticas sociales y los regímenes de bienestar sobre las condiciones de vida y la superación de la pobreza, niveles de consumo, iv) la pobreza infantil y sus efectos como la desnutrición infantil, a partir de un abordaje en países de América Latina y el Caribe, y en el caso de Argentina en particular; v) la distribución territorial y su impacto a nivel regional, como también a nivel sub-nacional, especialmente en la región metropolitana de Buenos Aires, Río Negro y el Norte de Argentina.

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

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

La primera parte, incluye dos contribuciones que discuten las complejas relaciones entre

ciencia y ODS. En esta parte, la introducción a cargo de los compiladores de la obra se complementa con el segundo capítulo (Cimadamore) al partir de la premisa que la estrategia y los pasos específicos para alcanzar los ODS constituyen un desafío enorme tanto para los Estados que los aprobaron como para la ciencia y sus instituciones, pues se requiere implementar hacia 2030 un cambio sustancial en el modelo de producción, consumo y distribución de producto e ingreso a escala global. En otras palabras, se debe diseñar e implementar un nuevo modelo de desarrollo que cumpla con los objetivos integrados e indivisibles de la Agenda 2030 mediante políticas que sean efectivas y consistentes entre sí.

Alberto Cimadamore presenta y somete a la discusión una perspectiva científica que se considera apropiada para analizar, en toda su complejidad, la problemática y las posibles estrategias realizar las metas de los ODS. El autor argumenta que esta perspectiva es más sofisticada que la que proveen los enfoques científicos estándares, pues su preocupación central es buscar soluciones a partir de problemas identificados colaborativamente por científicos, partes interesadas (“*stakeholders*”) y tomadores de decisiones. Permite trascender las disciplinas –aunque se apoya originariamente en ellas- usando enfoques transdisciplinarios e incorpora la normatividad como un elemento constitutivo del conocimiento, mostrando que las valoraciones, los juicios y las acciones derivadas forman parte integral de la problemática que se procura entender y solucionar. En otras palabras, nos exige pensar y actuar en términos de causa-efecto. De esta manera, obliga a trascender las descripciones habituales que, aunque necesarias, no indican cómo operar sobre la realidad para solucionar los problemas urgentes que los estados y las sociedades deben afrontar.

La segunda parte se encuentra dedicada al debate en torno a las interrelaciones entre Derechos Humanos y la multidimensionalidad de la pobreza. En el capítulo tercero, Laura Pautassi analiza las responsabilidades y obligaciones estatales en relación con la pobreza en tanto fenómeno multidimensional. El abordaje de esta contribución se realiza desde un

enfoque de derechos, que incluye la revisión del corpus de derechos humanos, integrado por pactos y tratados internacionales, con estándares interpretativos del alcance a cargo de los órganos de monitoreo y fiscalización internacional. La contribución enfatiza la identificación de las relaciones entre estándares de derechos humanos, la Agenda 2030 y las políticas sociales que apuntan a alcanzar sus metas y objetivos. Para ello, examina los indicadores de progreso diseñados para evaluar el grado de cumplimiento estatal en materia de derechos sociales y selecciona los indicadores disponibles desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, buscando establecer las potencialidades con los ODS. Concluye proponiendo una transformación del abordaje tradicional de la pobreza, para promover la identificación de las responsabilidades estatales en relación con los derechos sociales, la igualdad de género y las políticas sociales, para poder así avanzar en una agenda de desarrollo sostenible en sintonía con el corpus de derechos humanos.

Por su parte, en el capítulo cuarto, Agustín Salvia, Juan Ignacio Bonfiglio y Eduardo Vera realizan un ejercicio de evaluación de la pobreza en la Argentina a partir de una definición que integra tanto la dimensión del bienestar como de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), en clave a un desarrollo humano sostenible tal como lo propone la Agenda 2030 (ONU, 2015). Entendiendo, además, que la definición teórica y metodológica del concepto no es neutra -esto es, normativa en la acepción que ofrece la CS- en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. En este marco, los autores señalan que resulta relevante conocer, por ejemplo, cómo cambió el nivel de vida de la población argentina durante el período 2010-2018, así como preguntarse ¿qué balance cabe hacer en materia de logros, fracasos y persistencias en materia de lucha contra la pobreza? Y ¿cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la meta política de su “erradicación”?

De esta manera, avanzan en el desarrollo del concepto de pobreza multidimensional, en

contraposición con la práctica habitual que ha sido la definición de metas de erradicación basadas en umbrales monetarios, lo cual ha sido justificado por problemas de disponibilidad de información y principalmente por las dificultades para consensuar una medida multidimensional. Sin embargo, existen buenas razones para avanzar hacia mediciones más integrales o completas del fenómeno de la pobreza. En el capítulo se adopta una metodología matricial para la medición y descripción de la pobreza de desarrollo humano (MPDH), que toma en consideración dos diferentes espacios de privación: a) el espacio de la autonomía económica o del bienestar (medido a través del método de línea de pobreza por ingresos), y b) el espacio asociado al cumplimiento de derechos sociales (medido a través de una serie de indicadores directos de funcionamientos sociales). A su vez, para medir el grado de cumplimiento de derechos sociales, los autores utilizaron un conjunto de indicadores asociados agrupados en (6) dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1) Salud y Alimentación; 2) Servicios e Infraestructura; 3) Vivienda Digna; 4) Medio Ambiente; 5) Educación; y 6) Empleo y Seguridad Social. De esta forma, la MPDH para el período 2010-2018 muestra un saldo regresivo entre los años punta del período (de 29,9% a 31,3%), aunque con un comportamiento discontinuo a lo largo del mismo: la pobreza registra una importante caída entre 2010-2012, para luego aumentar entre 2013-2016, volver a retraerse en 2017 y, finalmente, subir de manera significativa en 2018. Sin duda, de acuerdo con los autores, el deterioro de los ingresos reales de los hogares y la situación en relación al empleo y la seguridad social explican en buena medida que en el último año se alcanzaron los valores más altos de la serie. Por otra parte, un proceso inverso habría tenido lugar para explicar el aumento de la no pobreza multidimensional (NPD): mejoras en el espacio de los derechos sociales en sectores que no eran pobres por privaciones monetarias. Entre otras consecuencias, señalan que esta situación habría implicado una mayor desigualdad social, sobre todo a una mayor profundidad en la pobreza multidimensional entre los sectores



económicamente más vulnerables, que lleva a concluir que la pobreza multidimensional estaría amalgamada por una matriz social de exclusión de tipo estructural.

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

En el capítulo sexto, Soledad Pérez analiza la brecha existente entre el derecho a la salud reconocido en distintos instrumentos normativos y las situaciones de vulneración del mismo que se registran en la provincia de Río Negro (Patagonia argentina) atendiendo específicamente al ODS 3 y a las metas 3.8, 3.9 y 3c. La autora apunta a identificar las formas que asume la vulneración de este derecho y los grupos sociales afectados, problematizando el Informe Voluntario Nacional (2017) de Argentina y el proceso de adaptación a estos objetivos y metas iniciado en Río Negro. En el proceso de adaptación a los objetivos y metas de dicha agenda provincial, la autora encuentra evidencia de cierto

“fetichismo” en las estrategias de monitoreo convencionales y la falta de apertura hacia otras metodologías de seguimiento y actores. La complejidad de los problemas y desafíos de la agenda 2030, y del ODS 3 al que se aboca este artículo, manifiestan la necesidad de trascender los límites de la ciencia normal y la retórica de la armonización de agendas.

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

Alberto Minujin y Diego Born ofrecen en el capítulo octavo evidencia sobre la inequidad y las difíciles condiciones de vida en las que crece una relevante cantidad de niños, niñas y adolescentes en las áreas urbanas más deprimidas de ALC. Se trata de un tema que adquiere

especial relevancia para la región al ser la más urbanizada y más desigual del mundo. El capítulo se enfoca en Uruguay y Costa Rica, donde identifica que la proporción de NNA urbanos en condiciones de precariedad habitacional grave no supera el 10 por ciento, en tanto que en Colombia, Panamá y República Dominicana conforman un segundo grupo con valores en torno al 20-30 por ciento a la vez que en El Salvador, Perú y Honduras revelan las situaciones más críticas, con valores en torno o superiores a 40 por ciento. La diversidad de este conjunto de países, tanto en lo que hace a los diferentes niveles de precariedad habitacional como a las distintas implicancias de lo urbano, habilita a los autores a interpretar las principales tendencias halladas en este trabajo como comunes a la región, aunque sin pretensión de representatividad estadística para el conjunto de países de ALC.

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

La cuarta parte del libro aborda la relación entre empleo de calidad y protección social a

partir de seis contribuciones. La primera, de Jorge Paz, evalúa empíricamente el impacto de la cantidad y la calidad de trabajo que movilizan los hogares sobre sus niveles de bienestar, usando el concepto de “trabajo decente” y una idea de bienestar más amplia que la centrada en el consumo o en el ingreso. El argumento se basa en la premisa que el empleo decente (esto es, aquel que es retribuido con un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de cualquier otro tipo, y que cuenta con protección social y del derecho laboral) reduce la posibilidad no sólo de ser pobre en el sentido tradicional (ingresos), sino también de estar desafiliado o excluido de los niveles de bienestar socialmente aceptables.

Este capítulo, el noveno del libro, vincula los ODS 1 (fin de la pobreza en todas sus formas), 8 (trabajo decente) y 10 (reducción de las desigualdades), identificando empíricamente la potencialidad del trabajo decente en la Argentina para la erradicación de la pobreza en todas sus formas y reducción de la desigualdad económica (ODS 10). Paz avanza en una definición de bienestar que está implícita en la formulación del ODS1: aquel que combina elementos tales como el ingreso, la educación, la vivienda, el saneamiento, la protección social, los recursos económicos básicos y la resiliencia, encontrando evidencia que el empleo contribuye a reducir las privaciones contempladas en las metas del ODS1. También precisa los términos en los que opera esta relación: el empleo corregido por calidad tiene un efecto casi seis veces más fuerte sobre la probabilidad de privación que la simple cantidad de ocupados en un hogar. El autor concluye entonces que una política orientada a generar empleo (o crecimiento económico) podría tener un impacto positivo en al menos 3 de las 5 metas cuyos logros se propone el ODS1: pobreza monetaria, privaciones no monetarias y recursos económicos básicos (que incluye el acceso a nuevas tecnologías). Sin embargo, advierte que la acción sería mucho más efectiva si se apunta a la generación de empleo de calidad a pesar de que no sea suficiente para alcanzar todas las metas del ODS1. Una conclusión más general indicaría que tanto la cantidad de trabajo en los hogares, como su

calidad, se erigen como condiciones necesarias (más la segunda que el primero) pero no suficientes para la consecución de la sostenibilidad tal como se la entiende en la Agenda 2030.

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

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

En el capítulo siguiente, Mariana González estudia el caso argentino entre 2003 y 2015, cuando se registra una fuerte reducción en la incidencia de la pobreza, que había alcanzado

un pico histórico durante la crisis económica y social de 2001/2002. La autora sostiene que tal reducción tuvo lugar en el marco de cambios que ocurrieron tanto en el mercado de trabajo - en términos de empleo, calidad de los puestos de trabajo y salarios- como en la política social, a través de la implementación de nuevas políticas de transferencias monetarias a amplios grupos de población, la modificación del régimen de jubilaciones y pensiones, y la ampliación de su cobertura. El análisis de los cambios en estos perfiles a través del tiempo, así como la diferenciación de las tasas de pobreza para los distintos tipos de hogares, pretende brindar una aproximación a las condiciones que posibilitaron salir de la pobreza a aquellos hogares que lo hicieron, así como a los factores que pueden explicar la permanencia en dicha condición, ofreciendo un breve análisis dinámico de los factores asociados a las tasas de entrada y de salida de la pobreza, que permite asociar estas tasas con las características de los hogares mencionadas. La autora encuentra -de manera consistente con otros capítulos incluidos en esta obra- que el efectivo reconocimiento de derechos y un piso de protección para niños, niñas y adolescentes, no resultaron suficientes para que los hogares salieran de la situación de pobreza. No obstante, la evidencia muestra que se incrementó fuertemente la proporción de hogares beneficiarios de programas sociales, especialmente entre los hogares en situación de pobreza y, aunque estos ingresos adicionales puedan no ser suficientes en relación con la línea de pobreza, representan un ingreso que contribuye a evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida. De cara al futuro, la autora argumenta que la reducción de la pobreza de manera sostenible requiere de una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico, especialmente de los sectores generadores de empleo de calidad.

En el capítulo doce, Giuseppe Messina aborda las restricciones estructurales que dificultan la acción del Estado argentino para el cumplimiento de los ODS 1 y 8, analizando retrospectivamente la situación de pobreza de los hogares según la tipología de inserción

laboral de sus miembros (formal e informal) y según su composición sociodemográfica, controlando por otras variables que impactan sobre el nivel de ingresos laborales y no laborales del hogar durante cuatro momentos representativos del ciclo posterior a la crisis de 2001-2002: la fase inicial de recuperación económica (2003), la fase de auge (2008), el agotamiento de las fuentes de crecimiento (2011) y la fase de estancamiento (2014). Los resultados de este análisis se suman a una literatura que en los últimos años ha sostenido que una reducción significativa de la pobreza no es posible, pese a una política social expansiva (en términos de extensión y montos garantizados), a menos que se logre una transformación del sistema productivo para reducir los rasgos estructurales de informalidad que caracterizan al mercado laboral argentino.

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

Finalmente, en el último capítulo de esta parte, Gabriela Sala examina empíricamente la informalidad laboral en las ocupaciones del comercio en el área metropolitana de Buenos Aires, notando que es elevada y resistente a la baja. La autora encuentra que esta condición afecta especialmente a los trabajadores jóvenes, a los de más de 44 años, a las mujeres, a

quienes no habían concluido estudios de nivel medio y a los/as extranjeros. Este capítulo busca caracterizar a los trabajadores de la comercialización en locales y dar cuenta de algunos factores subyacentes en la informalidad en este grupo ocupacional. Concluye que la notable extensión de la jornada laboral, los bajos salarios, la gran circulación de trabajadores y la informalidad laboral total o parcial definen al trabajo en el comercio. Asimismo, detecta que algunas de las barreras a la formalización laboral son los costos administrativos del registro de trabajadores, la existencia de una cultura de evasión, reforzada por el desconocimiento de leyes registrales con facilidades para microestablecimientos y de categorías tributarias como el Monotributo Social.

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

El capítulo de Fortunato Mallimaci y Juan Esquivel se propone examinar las contribuciones realizada desde perspectivas religiosas -principalmente del mundo católico- sobre el proceso de globalización, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Así, se busca contextualizar algunos de los ODS en el mundo católico, analizando cómo tales objetivos se relacionan, interactúan, compiten y enfrentan actores de la sociedad civil, el Estado y la sociedad global mediatizada, a partir de acciones, discursos e imaginarios socio-religiosos creados e implementados por grupos, movimientos y organizaciones no



gubernamentales de formación e inspiración católicas en Argentina, América Latina y el Vaticano.

El último capítulo, de Ana Paula Di Giovambattista y Delfina Rossi, argumenta que el fin de la pobreza multidimensional y la configuración de ciudades y comunidades sostenibles suponen garantizar el acceso a servicios básicos y la tenencia de vivienda digna. La planificación de políticas públicas tendientes a afrontar las problemáticas sociales, económicas y ambientales desde una perspectiva que incluya la sostenibilidad de los procesos de crecimiento económico conlleva, indefectiblemente, la necesidad de contar con información e indicadores que posibiliten el análisis para el diagnóstico y la elaboración de estrategias adecuadas de acción. En ese contexto, el capítulo aborda la situación habitacional en Argentina entre 2004 y 2016, con foco en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Con miras a contribuir al debate en torno al concepto de pobreza urbana y al grado de cumplimiento del ODS 11 y su meta sobre acceso a la vivienda, examina el déficit habitacional a partir de datos censales y proponen dos métodos cuantitativos innovadores. Por un lado, la elaboración del Índice Compuesto de Vivienda Precaria (ICVP), que permite analizar la evolución de las condiciones cualitativas de la vivienda, sintetizando información referida a variables como grado de hacinamiento, características del suelo y el techo, proximidad a zonas inundables o a basurales. Por otro, la estimación del riesgo de vivir en una situación de precariedad habitacional en la CABA mediante un modelo probabilístico. Los resultados dan cuenta de la presencia de heterogeneidades territoriales en términos habitacionales al interior de la CABA, en función de la localización (comunas) y de la tipología de hábitat (departamentos, villas miseria e inquilinatos). Asimismo, las autoras encuentran que las y los jóvenes con nivel educativo no universitario y ubicados en los primeros tres deciles de ingresos (30 % de menores ingresos) conforman un subgrupo poblacional con mayores probabilidades de vivir en una situación de precariedad habitacional

compuesta medida por el ICVP. Dichos hallazgos se vinculan con la relevancia para la planificación y definición de políticas públicas que, alineadas con la Agenda 2030, busquen paliar las desigualdades sociales, fundamentalmente en un contexto de carencia de información pública referida a la cuestión habitacional.

### 1.7. Conclusiones

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

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

Las contribuciones de esta obra tienden a coincidir con la CEPAL al señalar que el desempeño económico y distributivo reciente resulta insuficiente para eliminar la pobreza extrema. En los últimos diez años, el PIB de América Latina ha crecido a menos del dos por ciento anual (1,7 %), mientras que el coeficiente de Gini -que mide la distribución del ingreso- se redujo 0,9 por ciento anual en un período de 10 años. No obstante, en los últimos

3 años el ritmo de reducción fue de sólo 0,6 por ciento anual, por lo que difícilmente se pueda llegar al 2030 con la reducción de la pobreza comprometida, ya que tanto los niveles de crecimiento como de distribución son claramente insuficientes.

En síntesis, existe coincidencia en estimar que la región se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de erradicar la extrema pobreza y que “resulta necesario vincular el ODS 1 con el ODS 10 partir de promover el crecimiento económico sostenido, la reducción de la informalidad y la aplicación de políticas redistributivas, tales como la promoción del trabajo decente (ODS 8) y de sistemas integrales de protección social” (CEPAL, 2019b, p. 121).

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

Al respecto, y considerando las evidencias que se presentan en muchos de los capítulos del presente libro, la región avanza nuevamente hacia políticas de corte asistencial, en muchos casos con contenidos clientelares y en otros, basadas en concepciones identitarias que menoscaban el ejercicio de derechos ciudadanos. La Agenda 2030 apunta precisamente, a fortalecer la institucionalidad pública basada en derechos, y promover políticas públicas

que efectivamente contribuyan a la erradicación de la pobreza y que se garantice la igualdad formal y material para todas las personas. El desafío de la CS y de los que participamos en esta obra es avanzar en la comprensión de la complejidad del desafío transformador de la Agenda 2030 y los ODS y apoyar a los agentes del cambio estructural que su cumplimiento integral requiere.

### Referencias bibliográficas

Abramovich V. y Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En: Abramovich Víctor y Laura Pautassi, (compiladores) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*” Buenos Aires, Editores del Puerto.

Alvaredo, F. *et al.* (2018). *World Inequality Report*. World Inequality Lab.  
<https://wir2018.wid.world/> (acceso: 05/04/2019).

Amarante, V.; Galván, M. y Mancero, X. (2016). “Desigualdad en América Latina: una medición global” *Revista de la CEPAL* 4: 27-47.

Asara, V. *et al.* (2015). “Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability”, *Sustain Sci* 10:375-394.

Bettencourt, L.M. *et al.* (2011). “The Structure and Evolution of Sustainability Science”, SFI WORKING PAPER 2011-02-004. New Mexico, EE.UU: Santa Fe Institute.

Bradshaw, S. *et al.* (2017). “Myths and mystifications around gendered poverty: current conceptual and policy concerns” *CROP Poverty Brief No. 39*, December. Bergen, Noruega: CROP, ISC/UiB. Disponible también en: <https://www.crop.org/viewfile.aspx?id=1295>

CEPAL (2019a). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL (2019b). *Perspectivas económicas de América Latina. El desarrollo en transición*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL (2019c). Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas LC/FDS.3/3G, Naciones Unidas, 2019.

Cimadamore, A.D. (2016a). “Global justice, international relations and the Sustainable Development Goals’ quest for poverty eradication”, *Journal of International and Comparative Social Policy* 32, (2) p.131-148.

Cimadamore, A.D. *et al.* (2016b). “Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change” in Cimadamore A. et al, *Development and Sustainability. The Challenge of Social Change*. London: ZedBooks.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (CNCPS) (2017a). *Informe Voluntario Nacional Argentina. Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible Naciones Unidas*. Disponible en:

<http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccionpublicaciones/ods/informevoluntarioparaweb.pdf>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (CNCPS) (2017b). *Metas e indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina*. Disponible en:

[http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/ods/metas\\_en\\_indicadoresparaweb.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/metas_en_indicadoresparaweb.pdf) (acceso; 6 de Junio, 2019)

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (CNCPS) (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe País Argentina 2018*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe-ods-todo.pdf> (acceso; 14 de Junio, 2019).

Gasparini, L., and Cruces, G. (2010). “A Distribution in Motion: The Case of Argentina”, in L. F. Lopez-Calva and N. Lustig (Editors), *Declining Inequality in Latin America: A*

Decade of Progress? Washington, DC: Brookings Institution and UNDP.

Gorz, A. (1980) *Ecology as Politics*. Boston, MA: South East Press.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2019). “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2018” *Informes Técnicos* vol. 3 no. 59. Disponible en:

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf) (acceso: 14 de Junio, 2019).

IPCC (2018). “Summary for Policymakers” en Masson-Delmotte *et al.* (ed.) Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Ginebra: World Meteorological Organization.

Kates RW, *et al.* (2001). Sustainability science, *Science* 292 (5517): 641–642).

Lustig, N, L. F. Lopez-Calva, and Ortiz -Juarez, E. (2013) “Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico”, *World Development*, 44: 129–41.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D.C.: Island Press. También disponible en: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> (acceso: 14 de junio 2019).

MTEySS (2018). *Mujeres en el mercado de trabajo argentino, 2018*. Buenos Aires, Equipo de Mercado de Trabajo, Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Pautassi, Laura (2018). El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción. En: ONU Mujeres (ed.) *El trabajo de cuidados: una*

*cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. Ciudad de México, ONU-Mujeres, pp. 178-191.

Paz, J. (2017). “Desigualdad persistente. Un ejercicio con datos de Argentina (1993-2015)” Cuadernos de Economía, 36(72), 207-232. Doi: 10.15446/cuad.econ.v36n72.65876.

Paz, J. (2019). “La pobreza y la desigualdad en Argentina más allá del INDEC”. *El Economista*, 14/5/2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.ar/2019-04-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-argentina-mas-alla-del-indec/> (acceso 14 de junio 2019).

Paz, J. (2019). “La brecha salarial por género en Argentina. Análisis acerca de la segmentación laboral” Sociedade e Cultura, Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais, dossiê temático “Trabalho, Diferenças e Desigualdades”, vol. 22, Nro.1.

Rist, G. (2014). *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.

Salvia, A. et al (Coord.) (2017). *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino*, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

UN Environment (2019). *Global Environment Outlook – GEO-6: HealthyPlanet, HealthyPeople*. Cambridge, UK: Cambridge UniversityPress. También disponible en: <https://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6>

UNESCO (2017). *Guidelines on sustainability science in research and education*. Paris: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260600> (acceso 22 de junio 2019).

Uthoff, A. (2006). “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 89: 9-37.

WMO (2019). “WMO Statement on the State of the Global Climate in 2018”, *WMO-No. 1233*. Ginebra, Suiza: World Meteorological Organization. También disponible en:

[https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=5789](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5789)

World Bank Group (2006). *Working for a World Free of Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial. También disponible en:

<https://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/wbgroupbrochure-en.pdf>

(acceso: 6 de Junio, 2019).

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our Common Future*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press. También disponible en:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

(acceso: 8 de Junio, 2019).



## CAPÍTULO II. Ciencia de la sostenibilidad, pobreza y desarrollo en la Agenda 2030

Alberto D. Cimadamore

Los 17 Objetivos y las 169 metas de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> constituyen la iniciativa más transformadora que haya aprobado la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde su existencia, ya que induce a los Estados firmantes a producir cambios sustanciales en sus sistemas económicos, sociales y políticos, así como en la relación sociedad/ambiente.

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

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

Este trabajo muestra y somete a discusión una perspectiva científica que se considera

---

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

apropiada para analizar, en toda su complejidad, la problemática y las posibles estrategias para alcanzar el desafío del desarrollo sostenible. Esta perspectiva es más sofisticada que la que proveen los enfoques científicos estándares pues su preocupación central es buscar soluciones a partir de problemas identificados colaborativamente por científicos, partes interesadas (“stakeholders”) y tomadores de decisiones. Permite trascender las disciplinas – aunque se apoya originariamente en ellas- usando enfoques transdisciplinarios-<sup>2</sup> e incorpora la normatividad como un elemento constitutivo del conocimiento, mostrando que las valoraciones, los juicios y las acciones derivadas forman parte integral de la problemática que se procura entender y solucionar.

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

La noción de CS que se presenta aquí intenta simplificar la forma de utilizar instrumentos teóricos y metodológicos. Este ejercicio simplemente apunta a distinguir en el universo de

---

<sup>2</sup> Se usa aquí la noción de transdisciplina desarrollada por Urs Wiesemann *et al.* (en Cap.29, “Enhancing Transdisciplinary Research: a Synthesis in Fifteen Propositions” Ver Hirsch Adorn *et al.*, 2008) en la que se sostiene que este tipo de investigación privilegia los vínculos entre diferentes tipos de ciencias y entre científicos y no científicos. Por esta razón - entre otras- este enfoque transgrede los límites de las disciplinas científicas para dar respuesta al número creciente de problemas complejos que enfrenta el mundo actual (pp. 435 y ss.).

variables existentes en los ODS, múltiples causalidades implícitas en fenómenos tan diversos como complejos. El establecimiento de múltiples causalidades en modelos que tienden a simplificar para poder entender tal complejidad, permite a su vez delimitar problemas, evitar inconsistencias e imaginar soluciones posibles. Asimismo, facilita el monitoreo de la efectividad de las políticas y de las decisiones tendientes a alcanzar los objetivos y metas establecidos.

### Desarrollo y sostenibilidad.

La noción de sostenibilidad se ha incorporado al discurso del desarrollo durante las últimas dos décadas, relacionando las necesidades del presente con las de las generaciones futuras, promoviendo así una perspectiva de largo plazo de las relaciones sociedad-ambiente a nivel global.

Ambos conceptos son ciertamente problemáticos, no solamente por sus implicancias histórico-teórico-normativas, sino también por el alcance global que se les asigna en presencia de realidades locales muy diversas y multifacéticas. Un análisis de tales implicancias excede el propósito de esta contribución, más orientada a responder la pregunta acerca de cómo se puede abordar la complejidad de la nueva agenda de desarrollo desde una nueva perspectiva científica que a la vez oriente a las políticas de transformación hacia la sostenibilidad.

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

La complejidad de la nueva agenda de desarrollo requiere definir modelos explicativos e interpretativos que permitan, por un lado, comprender los ejes problemáticos de la transformación hacia la sostenibilidad y, por otro, aportar el conocimiento requerido para

incidir positivamente en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas que respondan a la integralidad del desafío de alcanzar en tiempo y forma los objetivos y metas de dicha Agenda.

### La sostenibilidad como variable dependiente.

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

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

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

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

La respuesta a estas preguntas podría ser quizás, más simple –en términos lógicos y

---

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

metodológicos- de lo que podría estimarse inicialmente. En términos prácticos podría ser probablemente un poco más difícil. Vayamos por partes.

En términos metodológicos, el objetivo se lograría al incluir la noción de sostenibilidad como una variable relevante en los modelos descriptivos, interpretativos o explicativos, ya sea como variable interviniente o mejor, dependiente. Esto es lo que hace la Agenda 2030 a la hora de establecer los ODS y sus metas. El logro del desarrollo sostenible tal cual se define allí, **depende** en su concepción lógica de la evolución de una serie de objetivos y metas definidos generalmente –y más o menos claramente según el caso- en términos de variables e indicadores.

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

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

1.2).

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

Algo similar ocurre con el resto de las variables incluidas en los ODS, que están incorporadas en los objetivos y metas de una manera que no facilita una clara visualización de sus roles como variables en la conceptualización teórica de la Agenda 2030 y en las inter-relaciones (existentes o posibles) entre en los 17 objetivos y las 169 metas de los ODS. En otras palabras, los déficits teóricos y metodológicos de la agenda tal cual está descrita en la Resolución de la ONU, necesitan ser superados para producir el conocimiento requerido para informar las políticas y decisiones tendientes al desarrollo sostenible. Y este es, a mi juicio, el punto central de la encrucijada actual.

La superación del déficit teórico implica no solamente entender las inter-relaciones existentes y potenciales entre las distintas variables independientes para explicar la variable dependiente que se quiera (esto es la agregada = desarrollo sostenible, o las específicas contenidas en objetivos y metas, que a su vez, deben ser distinguidas de los indicadores, tal como se observa más arriba para el caso de la pobreza).

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

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

en los objetivos y metas incluidos en los ODS.

Si en cambio, la investigación es desagregada e intenta abarcar sólo un número reducido de dimensiones del desarrollo sostenible y analizarlas en sí mismas, tal como se hace habitualmente en áreas tales como pobreza, desigualdad o cambio climático, es necesario re-conceptualizar o “reacomodar” las relaciones teóricas y metodológicas entre las variables, transformando estas variables independientes de los estudios agregados sobre desarrollo sostenible (pobreza, desigualdad, cambio climático, etcétera) en variables dependientes, cuyos movimientos serían explicados por medio de los indicadores<sup>4</sup> o variables independientes que describen la evolución.

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

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, los indicadores incluidos en el “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Anexo” elaborado por la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, A/RES/71/313). Disponible en [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework\\_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf) (acceso: 15 de Marzo 2019)

## La ciencia de la sostenibilidad

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

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

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

Esto es así pues la ciencia de la sostenibilidad

a. acepta la normatividad como una manera de incorporar estándares evaluativos para conductas individuales y sociales en las descripciones y explicaciones científicas. El entendimiento de tales estándares es fundamental cuando se estudian o analizan conceptos definidos normativamente como desarrollo, pobreza o desigualdad. La aceptación de la normatividad en esta nueva forma de conocimiento (esto es, de lo que está bien y mal desde el punto de vista individual y social; de lo que es justo e injusto, etcétera), forma parte



intrínseca y constitutiva de este emprendimiento científico que pretende aportar soluciones a los grandes desafíos actuales;

b. incorpora a las usuarias y los usuarios de la ciencia (esto es, tomadores de decisiones, actores sociales, sectores interesados, etcétera) en el proceso de diseño y producción científica. Esto va más allá de una participación formal y pretende que los participantes “no científicos” definan conjuntamente con los científicos cuál es el problema, así como la estrategia de investigación, generando de esta manera las bases de la **coproducción del conocimiento** que está en la esencia de la CS;

c. opera en un contexto histórico signado por el **sentido de urgencia** frente a desafíos globales que representan peligros inminentes para la humanidad, tales como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad; y

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

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

El “neopauperismo” fruto del desempleo y la precarización del empleo analizados por

Castels (1997, p.343), así como de la exclusión social y económica en general, plantean también un interrogante moral básico: ¿por qué no se termina con estas situaciones que producen sufrimiento y muerte si existen los recursos materiales suficientes para evitarlas? La respuesta puede ser obtenida a través de los estándares normativos de la filosofía moral. Sin embargo, algo queda en principio claro: los responsables principales de mantener situaciones que producen sufrimiento y muerte son los que tienen la capacidad de cambiar tales situaciones; esto es, quienes detentan el poder económico, político e institucional de los Estados, pues son ellos los que tienen los instrumentos para cambiar las condiciones que producen, reproducen y mantienen tal pobreza.

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

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

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

La superposición de objetivos y estrategias que existe entre la CS y la ITD aconsejan tratarlas como parte de una estrategia científica que tiene la potencia para lidiar con problemas que podrían ser inicialmente considerados “difíciles de tratar” (“*wicked problems*”) por ser complejos, multidimensionales, cambiantes y poco claros (Brown *et al.*, 2016; Spicker, 2016, UNESCO, 2018). Los grandes temas contenidos en la Agenda 2030 y a los que se hace referencia en este capítulo pueden ser encuadrados dentro de esta categoría.

### Pobreza, desarrollo y CS

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

Los países signatarios se comprometieron además, “a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la (...) Agenda durante los próximos 15 años” y establecer un “marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado que contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto

para asegurar que nadie se quede atrás”. El marco de seguimiento aplicado a nivel nacional, regional y mundial debe, además, promover “la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos” (Naciones Unidas, 2015, p.36).

La materialización de estos compromisos, contenidos en el capítulo referido al seguimiento y examen de los compromisos de la Agenda 2030, es esencial para alcanzar los ODS y sus metas. El monitoreo y la evaluación crítica de las dificultades enfrentadas para alcanzar los Objetivos del Milenio (ODM) precisamente destaca este punto como uno de los factores cruciales de cara al futuro del desarrollo sostenible (Cimadamore *et al.*, 2016b).

¿Cómo se aprende de la experiencia y se diseñan mecanismos efectivos de análisis y monitoreo del proceso?

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

Un camino que aporta claridad para esta tarea es distinguir las variables que están involucradas en este ejercicio intelectual y ser conscientes de que las mismas cambian de lugar en distintas etapas, pasando de ser variables independientes a dependientes (cuando se estudian solamente las dimensiones del desarrollo sostenible, como por ejemplo, pobreza, según se ha visto más arriba). Esto permite aproximarse a explicaciones causales de la problemática a analizar, identificar los ejes del problema y así poder, eventualmente, avanzar en las soluciones posibles. En este sentido, identificar las causas es un primer paso lógico

para poder efectivamente afrontar el problema. Algo que parece tan obvio, muchas veces no se tiene en cuenta a la hora de diagnosticar y diseñar políticas.

Por ejemplo, forma parte del sentido común acrítico de gran parte de la dirigencia global y/o nacional que el crecimiento económico es la variable independiente crucial para lograr el desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030. Pero ¿es realmente esto así? ¿No es posible acaso concebir tasas de crecimiento económico –incluso altas- con incremento de desigualdad, pobreza y deterioro del ambiente? Esto no es solamente concebible desde una perspectiva lógica sino también histórica que es observable a través de estudio de casos en África y América Latina, entre otras regiones.

Es posible argumentar que el enfoque dominante en relación al desarrollo sostenible se preocupa más por sostener el crecimiento y el desarrollo económico que por incrementar la sostenibilidad en sentido ecológico o social (Castro 2004), lo que complica en cierto modo la articulación de una visión integral y sistémica que permita alcanzar el desarrollo sostenible en la integralidad planteada en la Agenda 2030. Desde una perspectiva crítica, es posible afirmar que el paradigma del crecimiento es la norma y constituye un imperativo incuestionable y una necesidad naturalizada, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo (Asara, V. *et al.*, 2017).

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

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

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

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

consistentemente en su cumplimiento mientras los procesos críticos que tienden a su perfeccionamiento avanzan y se integran a la movilización internacional que requiere su cumplimiento.

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

### [El camino del cambio estructural progresivo.](#)

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

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

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

sustenten el proceso (CEPAL, 2017, p . 10).

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

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

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



ODS.

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

La predilección por la noción de inclusión en la Agenda 2030 se ve cuando se compara su uso en la Resolución de las NU con el concepto de integración, que aparece asociado a la economía y más particularmente, a las cadenas de valor. A su vez, el concepto de “inclusión” aparece cinco veces en la Resolución 70/1, tres de ellas en relación a lo social. De estas tres menciones, dos están relacionadas con los ODS (más precisamente, las metas 10.2 y 11.b) (UN, 2015).

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

### [Argentina frente a los ODS](#)

La República Argentina es uno de los 193 Estados que suscribieron la Agenda 2030. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación

(CNCPS)<sup>5</sup> es el organismo coordinador de la discusión, la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030. La priorización de metas es definida y revisada por cada uno de los ministerios responsables, mientras otras instituciones como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), intervienen en el proceso desde una perspectiva transversal. La adaptación de las metas de los ODS está organizada en Comisiones Interministeriales coordinadas por el CNCPS. Asimismo, se inició un proceso de difusión y acompañamiento para la priorización, adaptación y seguimiento de los ODS a nivel provincial y de generación de sinergias con organizaciones de la sociedad civil, la academia, empresas y otros actores involucrados<sup>6</sup>. En este contexto, Argentina elaboró un “Informe voluntario nacional” que presentó en un Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en julio de 2017 (UN Division for Sustainable Development, 2017; Presidencia de la Nación Argentina, 2017).

De la lectura de los documentos disponibles en el sitio de Internet de la CNCPS se desprende que, en la mirada oficial, el logro de los ODS requiere la redefinición de la política de desarrollo económico, la ampliación de la protección social a fin de garantizar un piso

---

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

<sup>6</sup> Ver: <http://www.politicassociales.gob.ar/Objetivos> (acceso 06/11/2017)

mínimo de bienestar universal y el impulso de políticas ambientales sostenibles. Asimismo, dicha mirada considera necesario fortalecer la calidad institucional estableciendo las condiciones básicas para la gobernabilidad democrática y la redefinición de la estrategia de desarrollo en un proceso participativo en donde se incluya al Estado y la sociedad civil.

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

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

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

Una evaluación inicial de los documentos analizados sugiere que es necesario avanzar, en primer lugar, en una adecuada comprensión de la complejidad del universo de variables que

condicionan el desarrollo sostenible en Argentina y sus relaciones causales. Este es un primer paso lógico para la elaboración de instrumentos y políticas conducentes al logro de los ODS que, naturalmente deberán pasar por el filtro de la evidencia empírica e histórica de qué es lo que funciona y lo que no funciona en esta sociedad.

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

### Consideraciones finales.

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

Al diferenciarse de la ciencia tradicional e incorporar la normatividad, la CS permite explicitar las diferentes ideas que sustentan las teorías y las ideologías, a la vez que incorpora estándares de evaluación para ajustar políticas, evitar inconsistencias y evaluar resultados. En

este contexto, los requerimientos de expansión sostenida de la inversión, la producción y el consumo basada en políticas que prioricen proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética; la articulación de la transformaciones hacia la economía verde con los cambios culturales en los patrones de consumo que garanticen el cuidado del ambiente; la generación de empleo y la disminución de las viejas y nuevas vulnerabilidades continuarán planteando desafíos enormes para la ciencia y los procesos de tomas de decisiones. Sin embargo, la disponibilidad y uso de un enfoque como el de la CS, que permite comprender la complejidad y visualizar soluciones a los problemas complejos, es un elemento necesario -aunque no suficiente- para alcanzar en tiempo y forma las transformaciones propuestas por los ODS y la Agenda 2030.

### Referencias bibliográficas

Agosto, G. (2016). “Argentina: los desafíos de la igualdad en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. Presentación en el seminario *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Ciudad de México: Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. 23 a 27 de mayo. Recuperado de:  
<https://periododesesiones.cepal.org/36/es/gabriela-agosto> [Acceso: 12 de Octubre de 2017].

Asara, V. *et al* (2015). “Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability”, *Sustain Sci* 10: p.375-384.

Brown, V. *et al* (2010). *Tackling wicked problems through the transdisciplinary imagination*. Londres y Washington D.C.: Earthscan.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.

Castro, C. J. (2004). “Sustainable development mainstream and critical perspectives”, *Organization & Environment* 17 (2), p. 195-225.

Cimadamore, A. *et al* (2016a). “Development and Sustainability Science:

Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change” en Cimadamore *et al.*

*Development and sustainability. The challenge of social change.* Londres: Zed Books.

Cimadamore, A. *et al* (2016b). “Poverty and the Millennium Development Goals: A critical look forward”. En Alberto D. Cimadamore, Gabriele Kohler, and Thomas Pogge (eds.) *Poverty & the Millennium Development Goals: A critical assessment and a look forward.* Londres: Zed Books.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Argentina (2017). *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de: [www.odsargentina.gob.ar](http://www.odsargentina.gob.ar) [Acceso: 12 de Octubre de 2017].

Hirsch Hadorn *et al.* (2008) *Handbook of Transdisciplinary Research.* Springer Science + Business Media B.V.

Lang *et al.*, (2012). “Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges”, *Sustainability Science*, 7 (Supplement 1): p. 25–43.

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

National Academy of Sciences (2017). *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA.* Recuperado de: <http://sustainability.pnas.org/page/about> [Acceso: 02 de Mayo de 2017].

Nilsson, M. (2018). “Mapping interactions between the Sustainable Development Goals: lessons learned and ways forward”, *Sustainability Science*, 13:1489-1503.

Oficina Internacional del Trabajo (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: OIT

Pohl, C. and G. H. Hadorn (2007). Principles for Designing Transdisciplinary Research. Munich: Oekom.

Presidencia de la Nación (2017). *Informe Voluntario Nacional. Argentina.* Recuperado de:

<http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/07/18/argentina-y-el-informe-voluntario-sobre-la-agenda-2030-presentaci-n-en-el-foro-pol-tico-de-alto-nivel-en-unny.html> [Acceso: 06 de Noviembre de 2017].

Saito, O. *et al.* (2017). “Sustainability Science and Implementing the Sustainable Development Goals”. *Sust Sci* 12:907-910.

Spicker, P. (2016). “Poverty as a wicked problem” *CROP Poverty Brief* # 35.

Stafford Smith, M. *et al.* (2018) “Advancing Sustainability Science for the SDGs”, *Sustainability Science* 13:1483-1487.

United Nations (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Nueva York: UN. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

United Nations Division for Sustainable Development (2017). *Voluntary National Reviews 2017*. Recuperado de: UN: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/> [Acceso: 10 de Noviembre de 2017]

UNESCO (2018). *Guidelines on Sustainability Science in Research and Education*. UNESCO. Recuperado de: <https://en.unesco.org/sustainability-science/guidelines> [Acceso: 10 de Abril de 2018].

Wiesmann, U. *et al.* (2008). “Enhancing Transdisciplinary Research: A Synthesis in Fifteen Propositions” (pp. 433-441), en Hoffmann-Riem, H. *et al.* [Eds.] (2008) *Handbook of Transdisciplinary Research*. Zurich: Springer

Yonehara, A. *et al.* (2017) “The role of evaluation in achieving the SDGs”, *Sustain Sci* 12:969-973.

Ziegler, R. and K. Ott (2011). “The quality of sustainability science: A philosophical perspective”. *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 7, 1.

## PARTE II: Derechos y multidimensionalidad de la pobreza



### CAPÍTULO III. Desafíos de los derechos humanos, obligaciones para las políticas. Las responsabilidades estatales para la erradicación de la pobreza

Laura Pautassi

#### 1. Introducción

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

Parte de la explicación radica en que a partir de los años 1980, y con mayor fuerza en la década siguiente, se abandonó la lógica vinculada a las instituciones públicas como estrategia

---

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

central para impulsar el ejercicio de derechos de la ciudadanía. Un dato no menor fue la irrupción del concepto de *beneficiarias y beneficiarios* de programas focalizados, en reemplazo de *ciudadanas y ciudadanos* como titulares de derechos y receptores de políticas sociales. Al respecto, existe suficiente evidencia empírica que muestra que la pobreza es notoriamente menor allí donde el sistema de políticas públicas está organizado en base a instituciones de acceso más universal y donde el gasto total en finalidades sociales es más elevado.<sup>2</sup>

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

Las garantías y tutelas establecidas por los derechos, si bien se encuentran condicionadas por múltiples discriminaciones (de género, etnia, raza, clase, espacialidad geográfica y temporal) tienen la capacidad de guiar, por medio de estándares y principios, la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas. De este modo, resulta posible

---

<sup>2</sup>Entre otros trabajos, ver Beccaria y Maurizio (2012), Cecchini y Martínez (2011), Filgueira (2013), Lo Vuolo *et al.* (1999), Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2013), Pautassi y Gamallo (2012 y 2015), Salama (2006).

determinar el alcance de las obligaciones estatales, con el objetivo de impactar directamente en los procesos de formulación de políticas públicas. Este es precisamente uno de los principales aportes, y al mismo tiempo un desafío del campo de los derechos humanos, en relación a los problemas en América Latina originados en la pobreza y la exclusión social e institucional. Es por ello que se ha enfatizado la necesidad del fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de cada derecho en los diferentes espacios nacionales.

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

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

En los puntos siguientes argumentaré en esta dirección, con especial énfasis en las

relaciones entre estándares de derechos humanos, Agenda 2030 y políticas sociales. En el caso de estas últimas, entendidas en su compromiso histórico con la redistribución del bienestar (Offe, 1995), un enfoque de derechos promueve que incluyan un diseño e implementación de sistemas integrales a partir de medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de bienes y servicios. El aspecto central es que dichas políticas no deben concentrarse en el trabajo asalariado formal como esfera principal de inclusión social, sino que las intervenciones deben ser universales a partir de respuestas estatales en el campo del empleo, el cuidado, la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, el ambiente y la cultura, y fundamentadas en marcos normativos basados en derechos humanos. El eje debe estar en la consideración de la persona como sujeto titular de derechos, y en el Estado en sus distintas esferas de promoción del bienestar.<sup>3</sup> Este último debe establecer formas de garantizarlo de manera integral, buscando superar la mera cobertura de contingencias o riesgos de los esquemas clásicos de la seguridad social contributiva, y evitar reproducir las prácticas asistenciales de los sistemas no contributivos.<sup>4</sup> Si bien el campo de las políticas

---

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

<sup>4</sup> El clásico ejemplo son los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) que han incluido un supuesto marco de derechos (Cecchini y Rico, 2015), pero reproducen las prácticas focalizadas, aunque con mayor cobertura, con dinámicas de corte asistencial

sociales delega su implementación en el poder ejecutivo, corresponde al legislativo y al judicial asegurar el efectivo acceso a los derechos y garantizar los mismos, en tanto resultan directos responsables de su satisfacción.

En concordancia, a lo largo del capítulo examino el diseño de los indicadores de progreso, que incorporan en los procesos de evaluación internacional estándares e indicadores elaborados a partir de la interpretación de las normas de derechos humanos, en diálogo con la evidencia empírica disponible. Sostengo que estos estándares pueden servir además como criterio para el control, y eventualmente la impugnación y el cuestionamiento, de estas políticas tanto por la sociedad civil como por los órganos de control institucional. En particular, busco destacar cómo a partir de un conjunto de indicadores de progreso ya disponibles, se pueden identificar brechas, déficit e incumplimientos de obligaciones tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, en particular de aquellas destinadas a la superación de la pobreza. En la misma dirección, presento el marco común que tienen los indicadores con la Agenda 2030 y los ODS, y las potencialidades de su uso conjunto en el campo de las garantías para las y los habitantes. Finalmente, alerto sobre el potencial peligro de que los compromisos en torno a los ODS y sus traducciones locales queden en el campo retórico, sin impactar sobre transformaciones estructurales que efectivamente diseñen sistemas de políticas sociales superadores de la pobreza y centrados en reconocimiento de derechos. Concluyo el capítulo destacando la centralidad y responsabilidad del propio Estado y de las agendas globales respecto a las garantías en derechos humanos.

---

(Pautassi, 2018). La tendencia trabajocéntrica sigue aún presente en las respuestas estatales traducidas en programas sociales (Arcidiácono, 2017).

## 2. Del enfoque de derechos a las políticas sociales

El corpus de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos<sup>5</sup> ha establecido con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado (aquello donde no debe interferir) sino también un cúmulo de obligaciones positivas, es decir aquello que debe hacer para lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos (DCP) y también económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En tal sentido, los derechos humanos no se reducen a poner un límite a la opresión y al autoritarismo, sino que conforman un programa para guiar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Al respecto, los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel global como regional (SIDH), han procurado no sólo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares. El propósito es incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos, tales como los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las políticas e instituciones sociales.

Al utilizar el concepto de “enfoque” se incorpora un mandato claro de transversalidad que, al igual que ocurre con el de género, debe promover estrategias transformadoras que “atravesen” toda la dinámica de la estatalidad pública y todos los poderes del Estado. Al

---

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

respecto, el poder legislativo no puede desconocer el corpus de derechos humanos y debe actuar conforme a él. Un ministerio sectorial (salud, educación, trabajo), no puede establecer criterios discrecionales en sus políticas sino que debe necesariamente ajustarse a los estándares y obligaciones previstos en cada derecho, de manera interdependiente entre sí y respetuosa de la equidad de género.

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

Y allí es donde el andamiaje interpretativo y los avances sobre la medición de derechos han ido desplegando distintos argumentos para establecer las diferencias. En primer lugar, no todas las causales por las cuales las personas atraviesan situaciones de pobreza constituyen una violación de derechos humanos, ya que la responsabilidad estatal al respecto no es tan sencilla de establecer. Tal sería el caso de situaciones de escasez estructural de recursos económicos, o vinculadas con desastres naturales. En tales casos, la pobreza implica la privación del disfrute de los derechos humanos, pero no necesariamente se están violando derechos. Es por ello que, como analizaré en el próximo apartado, la definición de estándares e indicadores permite evaluar si efectivamente el Estado hizo uso del “máximo de recursos disponibles” para erradicar la pobreza, en qué grado y con qué impacto. En otros términos, identificar las causales de responsabilidad entre la pobreza y el accionar estatal implica un control de responsabilidades estatales a los que cada Estado debe someterse periódicamente.

Al mismo tiempo, existen situaciones en donde la pobreza es atribuible a una conducta

estatal (por acción u omisión en relación con sus obligaciones jurídicas) e implica una violación de derechos humanos, particularmente porque el Estado no ha respetado las elecciones o las capacidades de la persona. También se produce cuando no ha logrado prevenir el abuso por parte de terceros a los derechos de las personas, obligándolas a vivir en condiciones de pobreza, o consintiendo prácticas abusivas por parte de empleadores, o cuando ha fracasado en la asignación de recursos o ha realizado mal uso de los mismos.<sup>6</sup> De allí que las obligaciones que se les imponen a los Estados desde el corpus de derechos humanos es precisamente que al diseñar políticas públicas y asignar recursos, “los Estados deben otorgar la debida prioridad a los derechos humanos de los grupos más desfavorecidos, especialmente las personas que viven en la extrema pobreza” (OACNUDH, 2011, p. 14).

El Comité el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ha señalado que la pobreza es considerada una violación de derechos humanos, realizando un llamamiento a los Estados a que no consideren este fenómeno multidimensional sólo como un fenómeno estadístico, sino como una directa violación del contenido de los DESC (UN, 1993, párrafos 5 y 7).

En otros términos, la fuerza rectora de los derechos reside precisamente en que establecen la máxima sobre la que cada poder del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) debe fundar sus políticas, acciones, planes, leyes y sentencias judiciales en derechos humanos. Éstos deben ser interpretados en consonancia con la constitución política y el contenido de los

---

<sup>6</sup> Los reportes de los/as Relatores/as de Naciones Unidas para extrema pobreza conforman importantes fuentes de información para avanzar en establecer las diferencias en los deberes estatales de protección, respeto y provisión de condiciones para el ejercicio de derechos.

Disponibles en:

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>



tratados internacionales y el enfoque de derechos otorga el prisma, la mirada transversal para incorporarlos. Es decir, no basta señalar que se garantiza un derecho, o que se restituyen otros, sino que tales garantías deben necesariamente cumplir con los estándares necesarios para que no sea una mención formal sino operativa y eventualmente sujeta a revisión judicial.

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

A ello se debe agregar la presencia de inercias institucionales, falta de recursos, invisibilidad estadística en muchas áreas, persistencia de la violencia contra las mujeres, falta de reconocimiento efectivo de identidades sexuales diversas, limitada participación de las personas en condiciones de vulnerabilidad en los procesos de adopción de decisiones, entre otras situaciones que dejan en claro la falta de abordaje integral. Estos elementos han obstaculizado las transformaciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas, en condiciones de igualdad y autonomía. Nuevamente, se constata que el enunciar derechos lejos está de significar garantizarlos.

El proceso analizado fue instalando una suerte de globalización de estándares de derechos humanos, con un importante fortalecimiento del *corpus juris* internacional y con un renovado impulso a partir de la Declaración del Milenio (2000). En los hechos, esto todavía no ha

ingresado en la agenda central de toma de decisiones en los países de América Latina. Por el contrario, se evidencia una inclusión narrativa de los derechos, pero sin lineamientos concretos para los tres poderes del Estado sobre su incorporación. Las políticas dirigidas a la pobreza son un claro ejemplo: se seleccionan algunos estándares o se adornan con la mención a los derechos, pero lejos están de un efectivo diseño e implementación conforme a derechos (Cecchini y Rico, 2015).

En síntesis, es importante subrayar que las garantías constitucionales, la ratificación de pactos y tratados internacionales, la voluntad de fundamentar un programa en derechos, tanto por coaliciones gobernantes como por burocracias estatales, no significa en absoluto que los mismos se efectivicen. Y allí es donde estrategias como la Agenda 2030, que incorpora la necesidad de producir evidencia empírica junto con mecanismos internacionales de monitoreo que solicitan que los Estados den cuenta de los avances -o retrocesos- con datos, permite cuantificar, medir y evaluar el efectivo marco de derechos.

### **3. Los derechos en agenda**

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

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

Cuadro 1: los ODS y su fundamento en derechos humanos<sup>7</sup>

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

<sup>7</sup> Nota: no debe considerarse un relevamiento exhaustivo, sino ejemplificativo de las múltiples interdependencias

	<p><b>CEDAW</b> (art. 13 y 14)</p> <p><b>CDN</b> (art. 24, 26)</p>	
3. Salud	<p><b>Derecho a la salud</b></p> <p>(PIDESC, art. 12)</p> <p>Observación General CPIDESC N 14.</p> <p><b>CEDAW</b> (art. 12)</p> <p><b>CDN</b> (art. 24, 25)</p>	<p>Derecho a la salud</p> <p>PSS, (art. 10)</p> <p>DADH (art. 11 y 15) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, CPDIS (1, 2,3)</p> <p><i>CIPDPM</i> (art. 11, 19)</p>
4. Educación de calidad	<p><b>Derecho a la educación y cultura</b> (PIDESC, art. 13 y 15), OG CPIDESC N 11 y 13</p> <p><b>Derecho a la educación gratuita</b> (Declaración Universal de DDHH, art. 26, 27) PIDESC (art. 14), Educación libre de estereotipos, (CEDAW, art. 10)</p> <p><b>CDN</b> (art. 28, 29, 30 y 31)</p>	<p>Derecho a la educación</p> <p>(PSS, art. 13); DADH(art. 12)</p> <p>Belem do Pará (art. 6, 8)</p> <p>CIPDPM (art. 20, 21 y 22).</p>
5. Igualdad de	<b>CEDAW</b> , (Art. 1, 2 y 5)	<b>Principio transversal: Igualdad y no</b>

Género	<p><b>Principio transversal:</b></p> <p>Igualdad y no discriminación:</p> <p>(PIDESC, art. 2)</p> <p>DUDH, (art. 7), PIDESC (art. 10)</p> <p>CDN (Art. 2, 13, 14)</p>	<p><b>discriminación:</b> <i>Belem do Pará, art. 4, 6),</i></p> <p>PPS, DADH (art. 2), CPDIS(1 y 2)</p> <p>CIPDPM (art. 2).</p>
6. Agua limpia y saneamiento	<p><b>Derecho al medio ambiente sano</b> (Diversos convenios y Protocolos sobre medio ambiente)</p>	<p><b>Derecho al medio ambiente sano</b> (PSS, art. 11), CIPDPM (art. 25),</p>
7. Energía asequible y vida no contaminante	<p>Derecho al medio ambiente</p>	<p>Derecho al medio ambiente (PSS, art. 11)</p> <p>CIPDPM (art. 12),</p>
8. Trabajo Decente y crecimiento económico	<p>Derecho al trabajo y derechos sindicales (PIDESC, Arts. 6, 7 y 8)</p> <p>Derecho a la libre elección del trabajo (DUDH, art. 23, 24)</p> <p><b>CEDAW</b> (art. 11)</p> <p>Protección del trabajo</p>	<p>Derecho al trabajo y derechos sindicales (PSS, Arts. 6, 7 y 8)</p> <p>CIPDHPM (art. 18),</p>

	infantil (art. 32, 35 y 36)	
9. Industria, Innovación e infraestructura	Derecho al medio ambiente	Derecho al medio ambiente (PSS, Art. 11) CPDIS (3)
10.Reduccion de las desigualdades	Derecho a la seguridad social (PIDESC, Art. 9;) CEDAW CDN (art. 3, 4, 17) DUDH	Derecho a la seguridad social (PSS, Art. 9) Derecho a una vida libre de violencia <i>(Convención de Belem do Pará)</i> CPDIS (1, 2,3)
11. Ciudades y comunidades sostenibles	<b>Derecho a una vivienda adecuada</b> (PIDESC, Art. 11), OG PIDESC 4 y 7 <b>Migración</b> (CMW, Art. 64) <b>CDN</b> (art. 11, 22)	Derecho al medio ambiente sano (PSS, Art. 11) CPDIS (art. 3) Derecho a la vivienda CIPDHPM (art. 24),
12. Producción y consumo responsable	Derecho al medio ambiente	PSS, (Art. 11)
13. Acción por el clima	Derecho al medio ambiente	PSS, ) Art. 11)
14. Vida	Derecho al medio	PSS, (Art. 11)

submarina	ambiente	
15. Vida de ecosistemas terrestres	Derecho al medio ambiente	PSS, (Art. 11)
16. Paz, Justicia e Instituciones sólidas	Principios transversales:  Igualdad y no discriminación (DUDH, art. 1, 2, 6), PIDESC (art. 2, Inc. 2), CEDAW (art. 1) Acceso a información y participación, CDN (art. 17)  Acceso a la justicia (DUDH, art. 8 y 10)  Efectividad plena de derechos (DUDH, art. 28 y 29)  Progresividad en DESC (PIDESC, art. 2, 5)  <b>Derecho al cuidado:</b> CEDAW (art. 5), CDN (art. 17 y 18)	Principios transversales:  <b>Igualdad y no discriminación</b> (DADH, art. 2, 3), CADH (art. 11, 17, 24), <i>Belem do Pará ( art. 5)</i> CIPDIS(1, 2,3)  Acceso a información y participación <i>Vida libre de estereotipos (Belem do Pará, art. 6)</i>  <b>Acceso a la justicia</b> (DADH, art. 18), CADH (art. 8).  <b>Progresividad</b> (CADH, art. 26), PSS, GTPSS (2015).  <b>Derecho al Cuidado:</b> PSS (art. 12) CIPDHPM (art. 3, 12),

17. Alianza para lograr los objetivos	Estipula los medios de implementación a través de compromisos en el financiamiento, la tecnología, la creación de capacidades, el abordaje de las cuestiones sistémicas, el comercio, el monitoreo y la rendición de cuentas.
---------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia en base a Pérez Gómez (2016), y pactos y tratados de DDHH.

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

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

Cuadro 2 - Principios Rectores de Naciones Unidas para erradicar la extrema pobreza



ESTANDAR	DESCRIPCION	CORPUS DDHH	PRINCIPIOS RECTORES PARA ERRADICAR EXTREMA POBREZA
Universalidad	Principio básico de DDHH: “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”	Art. 5 Plataforma de Acción Convención de Viena (1993)  Fallos Corte Interamericana de DDHH.	Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos (3. A)  Los Estados deben adoptar una estrategia nacional integral para reducir la pobreza y la exclusión social (4. A)
Contenido mínimo	Obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles	Comité PIDESC, OG 3  Comité PIDESC, OG	Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que

	básicos de cada uno de los derechos e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia.	12, 14  GTPSS (2016-18)	viven en la extrema pobreza (III.B)
Recursos financieros y compromisos presupuestarios	Cada Estado debe destinar “el máximo de recursos disponibles” que implica dos acciones: i) la obligación de adoptar medidas concretas, y ii) deben utilizarse el máximo de los recursos disponibles.	Artículo 2.1, PIDESC  Observación General N 3, Comité PIDESC  GTPSS (2016-18)	Los Estados deben garantizar que las instalaciones, los bienes y los servicios estén disponibles y sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad (4. C)
Progresividad y no regresividad	Está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los DESCA de	Corte DDHH, OC-5/85, cit., párr. 5.  Comité PIDESC, OG	Rendición de cuentas (3. H)  Los Estados deben velar por que las políticas públicas

	<p>los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior.</p> <p>La progresividad implica avanzar sostenidamente, en vinculación con los otros estándares hacia la satisfacción plena de cada derecho.</p>	<p>Nº 3</p> <p>CDN, OG Nº 5,</p> <p>GTPSS ( 2015)</p>	<p>otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza</p> <p>(4.B)</p> <p>Los Estados deben garantizar la coherencia de las políticas (4.D)</p>
<p>Igualdad y No discriminación</p>	<p>Los DESCAs deben garantizarse en igualdad de condiciones y sin discriminación, constituyendo una obligación con efecto inmediato.</p>	<p>Comité</p> <p>PIDESC, OG 5 y 16</p> <p>Art 1 de CEDAW y Comité CEDAW</p> <p>GTPSS (2016-18)</p>	<p>Igualdad entre hombres y mujeres</p> <p>(3.C)</p> <p>Derechos del Niño</p> <p>(4.D)</p>

<p>Producción y Acceso a la Información</p>	<p>Implica la obligación estatal de producir como de difundir información.</p>	<p>Comité PIDESC; O.G. N° 1, puntos 3 y 4. Corte IDH, OC-5/85, del 13/11/1985, CDN N° 11 GTPSS (2016-18)</p>	<p>Transparencia y acceso a la información (3.G)</p>
<p>Acceso a la Justicia</p>	<p>La existencia de un derecho impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular de este derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Es un estándar intrínseco a cada</p>	<p>Comité PIDESC, OG N° 3, párrafo 5. CIDH, 2008. GTPSS (2016-18)</p>	<p>Rendición de cuentas (3. H)</p>

	derecho.		
Participación social y empoderamiento ciudadano	Es la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad material, tanto a nivel del diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural y político para consolidar la igualdad material.	Comité DESC, OG N° 16, párrafo 10.  CDN  GTPSS (2016-18)	Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza (3.E)  Participación y empoderamiento (3.F)

Fuente: Elaboración propia en base a Pactos y Tratados Internacionales, GTPSS (2015) y OACNUDH (2012)

De esta manera, los estándares constituyen una suerte de *check list*<sup>8</sup> para identificar si cada política, programa y acción estatal efectivamente se fundamenta en derechos. Y allí resulta importante establecer una vinculación con el monitoreo de derechos económicos, sociales y culturales ya en marcha. Me refiero al mecanismo de seguimiento del Protocolo de San Salvador, que a la fecha ha definido indicadores de progreso para su cumplimiento y que proporciona, entre otros elementos, evidencia para valorar si las estrategias nacionales sobre

---

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

los ODS están alineadas con estándares de derechos humanos y, al mismo tiempo, monitorea el alcance del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo.

#### 4. Indicadores de progreso y ODS: potencialidades mutuas

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

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

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

**De resultado:** miden el impacto de las diversas medidas implementadas para satisfacer derechos, a partir de medidas cuantitativamente comprobables y comparables del desempeño del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

**Señales de progreso cualitativas:** representan dimensiones cualitativas que buscan captar la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le otorga al fenómeno evaluado. Significa interrogar al sujeto titular de derechos sobre cómo

---

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

evalúa la conducta estatal, si se siente satisfecho o no ante el accionar estatal.

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

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

A esta iniciativa de utilizar indicadores de progreso en el SIDH, las expertas del CEVI (Comité de Expertas sobre Violencia) que tienen a su cargo la medición de cumplimiento de la Convención de Belem do Pará, aprobaron indicadores específicos (MESECVI, 2015). Son aproximadamente 220 indicadores de progreso, que se articulan con los definidos para el PSS. A la fecha 28 Estados de los 32 que han ratificado la Convención han presentado

información a partir de indicadores<sup>10</sup>. Finalmente, el comité de seguimiento de la Convención Interamericana de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ha dispuesto su mecanismo de seguimiento con indicadores<sup>11</sup>.

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

### **5. Compromisos globales y obligaciones locales: la vía para la sustentabilidad**

El recorrido realizado en este capítulo buscó encuadrar la relevancia del enfoque de derechos humanos para el abordaje de las responsabilidades estatales en relación con la pobreza. Tal como se aprecia, el corpus de derechos humanos se integra y fortalece en amplios marcos normativos pero también interpretativos que, a su vez, establecen estándares y líneas de acción de las políticas públicas. Es más, la posibilidad de medir el cumplimiento de obligaciones estatales a partir del monitoreo internacional implica un mecanismo de rendición de cuentas regional sumamente relevante, que incluso permite establecer responsabilidades jurídicas ante una violación de derechos.

---

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

<sup>11</sup> Mayor información en: [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-4\\_comite.asp](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-4_comite.asp) (fecha de visita: febrero 2019).



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

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

Sin embargo, mientras las burocracias asistenciales no internalicen que están obligadas a diseñar e implementar políticas con enfoque de derechos, no se logrará desmontar la dinámica de programas actualmente existente. No se trata de que la Agenda 2030 se acople a este escenario y promueva la sistematización de información pública, sino de que los 17 ODS con sus metas sean la variable de cambio –y no de ajuste- de la transformación. Los sistemas de indicadores de progreso que se encuentran disponibles en la región constituyen una herramienta robusta para impulsar respuestas integrales efectivamente fundadas en derechos. Así, a partir del análisis sistemático de información presentada por cada Estado, se pueden

identificar nítidamente las brechas existentes entre metas, obligaciones, políticas y resultados. Como sucede con toda herramienta hay que saber utilizarla, particularmente porque concentra los cuatro pilares fundamentales que el enfoque de derechos habilita: un marco normativo amplio de reconocimiento de derechos, la identificación de los estándares, los indicadores, y el empoderamiento de los sujetos titulares de derechos, que no son otros que los incorporados en la Agenda 2030.

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

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

### Referencias bibliográficas

Adelantado, J, Noguera, J., Rambla, X. y Saez, L. (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98, ciudad de México, Año LX Número 3:123-156.

Arcidiácono, P. (2017) Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la “seguridad social no contributiva”: un recorrido por la asignación universal por hijo. En: Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coord.) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 111-140.

Beccaria, L. y Maurizio, R. (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.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL no. 111. Santiago de Chile: CEPAL.

Cecchini, S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En: Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez R. y Rossel, C. (Ed.) *Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 331-362.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2017). *Pobreza y Derechos Humanos*. Washington: OEA, CIDH. Disponible en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf#page=196>

Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Barcelona, Edicions Alfons el Magnànim.

Evers, A.; Pijl, M. y. Ungerson, C. (eds.) (1994), *Payments for Care: a comparative overview*, Avebury/European Centre Vienna, Aldershot.

Filgueira, F. (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización

conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 22, pp. 17–46.

GTPSS-OEA (2015). Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo De San Salvador”. Washington, D.C.: Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Disponible en:  
<http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

GTPSS-OEA (2018). *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (arts. 9, 10 y 13)*. Washington: OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.13/16 al 18/16. Disponible en:  
[www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/](http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/).

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodriguez Enriquez, C. (1999). *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2013). Can Latin American Production régimenes complement uiversalistic Welfare Regimes? Implications from the Costa Rican case. En: *Latin American Research Review* Vol. 48, No. 2, The Latin American Studies Association, pp. 148-173.

MESECVI (2015). Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la implementación de la convención de Belém do Pará. Washington: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres. OEA.

Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas, Resolución Asamblea General, A/RES/70/1 Septuagésimo

período de sesiones, 21 de octubre de 2015.

Naciones Unidas, (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra y Nueva York, OACNUDH HR/PUB/12/5.

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf).

Naciones Unidas (1993). *Examen global de la labor estadística de las organizaciones internacionales*. Naciones Unidas, Documento E/1993/22, Anexo III, párrafos 5 y 7.

OACNUDH (2011). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.

Offe, C. (1995). “Un diseño no productivista para políticas sociales”, en: Lo Vuolo, R. (comp.) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

Pautassi, L. (2010). *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (Ed.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.

Pautassi, L. (2018). *Brechas en la política social en la Argentina de nuevo siglo. De la narrativa a los sucesos*. En: Castro, G. (comp.) *Militancias y políticas juveniles: involucramientos sociales en contextos provinciales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2018: 73-96.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). “Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales 184*, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Pautassi, L. y Gamallo, G. (Directores) (2012). *¿Más derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

Pautassi, L. y Gamallo, G. Directores) (2015). *El Bienestar en brechas. Las políticas*

*sociales de la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

Pérez Gómez, L. (2016). Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: *Serie de Publicaciones sobre Desarrollo e Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA*. Washington, OEA.

Razavi S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context* Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. UNRISD.

Salama, P. (2006). La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad. En: Lo Vuolo, R. (Comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

## CAPÍTULO IV. La pobreza de desarrollo en la Argentina desde un enfoque de derechos<sup>1</sup>

Agustín Salvia, Juan Bonfiglio, Julieta Vera

### 1. Presentación

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

Esta iniciativa se verifica en distintos instrumentos suscritos por los países en el marco de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), la Cumbre de Desarrollo del Milenio (2000), y más recientemente, la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (ONU, 2015). Incluso, cabe también destacar a

---

<sup>1</sup>Este trabajo retoma debates y avances de investigación logrados en marco del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, así como de los antecedentes generados por sus autores en el contexto del programa INCASI, un proyecto financiado por la Unión Europea en el marco del programa de investigación e innovación Horizonte 2020. Marie Skłodowska-Curie GA, No. 691004.

nivel interamericano los acuerdos firmados en materia de derechos económicos, sociales y culturales por la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969). En particular, el Protocolo de San Salvador, y las resoluciones y recomendaciones adoptadas posteriormente tanto por la CIDH (2001) como por la OEA (2005), a partir de este marco.

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

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

Según la perspectiva de la Agenda 2030 de la ONU, la pobreza incluye pero no sólo abarca los recursos monetarios que se emplean en las economías de mercado. Desde esta

---

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



agenda se hace explícito que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas al fenómeno, tales como el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación, la información o la salud, la discriminación y la exclusión social, entre otras carencias que no siempre ni necesariamente pueden ser resueltas a través los ingresos de los hogares (ONU, 2015). Por otra parte, es sabido que el crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas públicas adecuadas para generar condiciones de inclusión social e igualdad real (CEPAL, 2016; PNUD, 2016; CIDH, 2011).<sup>3</sup>

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

---

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

Es este interés el que alienta a este ejercicio de evaluación de la pobreza en la Argentina a partir de una definición de pobreza que integre tanto la dimensión del bienestar como de los derechos económicos, sociales y ambientales, en clave a un desarrollo humano sostenible tal como lo propone la Agenda 2030 (ONU, 2015). Entendiendo, además, que la definición teórica y metodológica del concepto no es neutral en cuanto a los efectos que genera en materia de reconocimiento de derechos y formulación de políticas públicas. En este marco, se hace relevante conocer, por ejemplo, ¿cómo cambió el nivel de vida de la población argentina durante el período 2010-2018?, ¿qué balance cabe hacer en materia de logros, fracasos y persistencias en materia de lucha contra la pobreza?, ¿cuál es la magnitud de los desafíos que enfrenta la meta política de su “erradicación”?

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

Es evidente entonces que la capacidad de estudiar y evaluar la pobreza dependerá del enfoque conceptual que está detrás de la medición (Sen, 1981, 1992; Boltvinik, 1990; Feres y Mancero, 2001; Feres y Villatoro, 2012). Por lo mismo, cabe observar que proposiciones

formales referidas a la pobreza habrán de tener significados distintos en el marco de diferentes concepciones. Esto mismo ocurre con los criterios que orientan la elección de indicadores para la mejor identificación del fenómeno y del método de agregación.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup>Según Bunge, el significado de un concepto está dado por las unidades a las que se refiere el enunciado y por el significado que dicho concepto arrastra. El sentido completo de un enunciado está dado por el conjunto de proposiciones que le anteceden y por las que son sus consecuencias (Bunge, 1999, p.57, citado por Cortés, 2006). Según Cortés (2006), un enunciado como "este hogar es pobre" involucra un significado, por ejemplo, si es pobre entonces carecerá de tal y cual bien o servicio, lo que es una consecuencia lógica del enunciado original y también forma parte del sentido teórico que envuelve al concepto.

<sup>5</sup>Durante los últimos años se han desarrollado diferentes métodos de medición multidimensional de la pobreza a nivel internacional y para América Latina (Boltvinik, 1990, 1997; Alkire y Foster, 2007, CONVEAL, 2009; CEPAL, 2013). Entre los ejercicios aplicados para la Argentina pueden mencionarse a Paz y Arévalo (2015); Battiston *et al.* (2009);

Desde el enfoque aquí adoptado, el acceso a recursos monetarios para funcionar de manera autónoma en las relaciones de mercado constituiría un espacio necesario para evaluar el bienestar social, pero no el único ni el más importante, en la medida que se espera evaluar privaciones en un nivel más amplio de desarrollo humano.<sup>6</sup> Para tal fin, se adopta como criterio el grado de acceso o cumplimiento a un conjunto de derechos socio-económicos-ambientales considerados internacionalmente como un piso para el progreso social general (OACDH, 2009; ONU, 2015; PNUD, 2016; CIDH, 2017). Siguiendo estos argumentos, se ha adoptado para este trabajo un enfoque de la pobreza que apunta a medir primero por separado ambos espacios, para luego integrarlos, pero no a través de un índice factorial sino de una clasificación matricial. Se sigue para ello el método adoptado por el CONVEAL-México (CONVEAL, 2009), recogiendo la idea de que si la pobreza se define exclusivamente una dimensión, sea en el espacio del bienestar o de los derechos, entonces en efecto se hace necesario un único índice; pero si el concepto postulado considera a la pobreza como un fenómeno que se despliega en dos o más espacios, se requieren usar tantos índices como dimensiones se adopten en la definición (Cortes, 2014, p.100-101).

De esta manera, la metodología matricial adoptada para la medición y descripción de lo

---

Conconi (2011); López y Safoján (2013); PNUD, 2017; Tuñón (2014); Salvia *et al.*, 2017, entre otros.

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

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

Para el examen empírico de esta propuesta en el período 2010-2018 se utilizan micro-datos, tanto en materia de carencias sociales como de ingresos monetarios, de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA), en la versión denominada EDSA-Agenda para la Equidad.<sup>8</sup> En particular, cabe destacar que esta encuesta se apoya en una muestra

---

<sup>7</sup>La selección de estos indicadores, así como sus umbrales de privación se fijaron atendiendo el marco jurídico constitucional de la Argentina, así como las contribuciones normativas y operativas hechas por los ODS-Agenda 2030, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los datos empleados para análisis de la pobreza bajo este enfoque surgen de la Encuesta de la Deuda Social– Agenda para la Equidad (serie 2010-2018), a cargo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

<sup>8</sup>La EDSA-Agenda para la Equidad introdujo a partir de 2016-2017 una actualización del marco muestral al Censo 2010, así como cambios en materia metodológica para la mejor

probabilística anual de 5780 hogares urbanos elaborada partir de los parámetros del Censo 2010 (ODSA-UCA, 2018).

El documento se organiza en cuatro apartados adicionales a esta presentación. En primer lugar, se expone y describe la matriz teórico-metodológica empleada para evaluar la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo humano (MPDH). En segundo lugar, se presentan las dimensiones e indicadores de privación o carencia considerados en el espacio de los derechos sociales. De manera complementaria, se ofrece al respecto un análisis sobre la evolución para el período 2010-2018 de cada una de las dimensiones, su incidencia a nivel de la población y su agregación en índices que contemplan diferentes niveles de concentración de carencias y sus cambios a lo largo del tiempo. En el cuarto apartado se presentan los índices que miden la dimensión del bienestar económico a través del tradicional método de línea de pobreza (lp), presentándose para ello la evolución -para el mismo período 2010-2018- de la incidencia a nivel de hogares y de población de la tasas de pobreza monetaria. Luego de lo cual, en el quinto apartado se analizan los resultados a través de la matriz de pobreza multidimensional de desarrollo humano (MPDH), se identifica las distintas formas de pobreza que la componen y se examina su evolución en el tiempo, tanto a nivel general como para las distintos tipos y grados de pobreza factibles de ser registrados por dicha matriz. Por último, se ofrecen una serie de conclusiones en materia económica, social y

---

medición de los ingresos monetarios. Con el fin de hacer comparables esta nueva serie con los resultados anteriores, se dispuso de una estrategia de solapamiento y empalme muestral reestimando hacia atrás, es decir, ajustando los valores de la serie la EDSA Bicentenario (2010-2016) según los parámetros de la EDSA-Agenda para la Equidad. Para mayor detalle de los procedimientos de solapamiento y empalme seguidos, ver anexo metodológico del Documento Estadístico 01/2018 ODSA-UCA.

políticas a la luz de las evidencias recogidas.

## 2. Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo (MPDH)

Tal como se hizo mención en la presentación, este ejercicio asumió una definición multidimensional de la pobreza fundada en privaciones tanto en materia de bienestar como de derechos sociales. Para ello adoptó la estrategia de construir una Matriz Multidimensional de Pobreza en términos de Desarrollo Humano (MPDH), capaz de registrar la incidencia y el comportamiento de dicho fenómeno a lo largo del tiempo. Se adoptó como criterio la necesidad de poder diferenciar en el espacio conceptual de la pobreza de desarrollo humano (PDH) la confluencia de dos conjuntos de privaciones de distinta naturaleza: a) el espacio de la autonomía de mercado o bienestar económico medido por los ingresos de los hogares, y b) el espacio asociado al acceso por parte de los hogares y de las personas a recursos y funcionamientos atados a seis dimensiones de derechos sociales y económicos.<sup>9</sup>

La estimación de la Matriz Multidimensional de Pobreza de Desarrollo Humano (MPDH) se compone de un índice de privación de derechos sociales (IPD) y de un índice de pobreza monetaria generado a través del método de línea de pobreza monetaria (IPM). De este modo, se establece que la medición de la pobreza debe incluir un conjunto de indicadores asociados tanto a funciones de bienestar como a funcionamientos básico en materia de derechos sociales y económicos fundamentales. Siguiendo esta definición, una persona no será pobre ni vulnerable a la pobreza sólo si dispone de un funcionamiento pleno tanto en el espacio del bienestar económico como en el espacio de los derechos sociales. En caso contrario, dicha persona pobre de manera parcial o plena, según el grado de vulnerabilidad, simultaneidad o

---

<sup>9</sup>La matriz de pobreza multidimensional está inspirada en la medición multidimensional desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales de México (CONEVAL, 2009).

concentración de carencias.<sup>10</sup>

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

A partir de esta operación se distinguen 4 cuadrantes, el inferior izquierdo es el que corresponde a la pobreza multidimensional de desarrollo humano (PDH) que agrupa a los hogares/personas que presentan situaciones deficitarias tanto en términos de bienestar como de carencias sociales. Este grupo puede a su vez ser dividido en dos, uno de pobreza “estructural” de desarrollo humano (PDHE) compuesto por los hogares/personas que registran al menos tres o más carencias sociales y cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza, y otro grupo que comprende a los hogares/personas que registran una situación

---

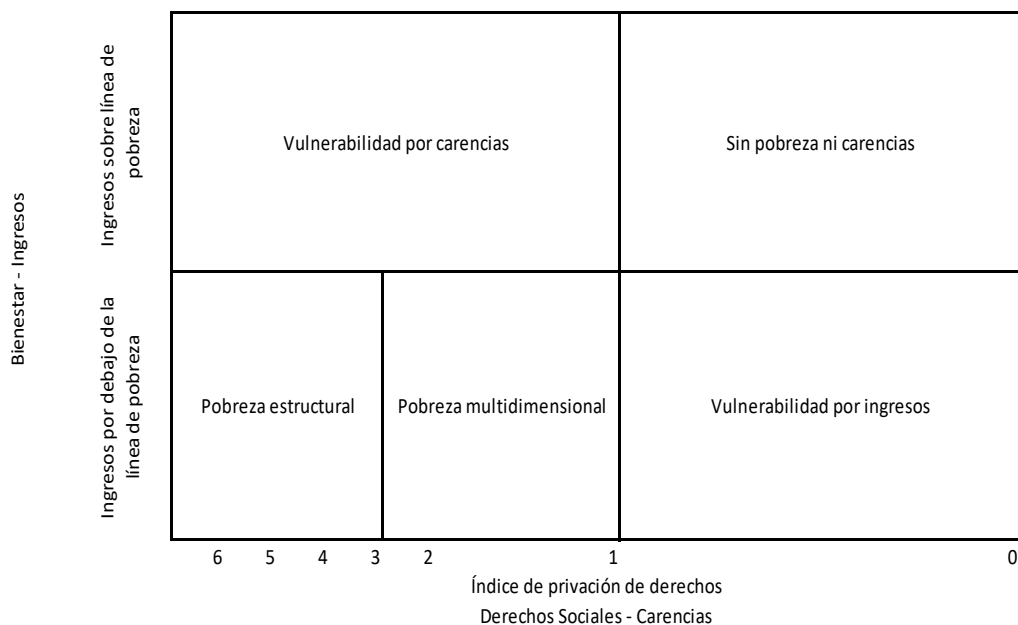
<sup>10</sup>A nivel metodológico el monitoreo de ambos funcionamientos se efectúa a nivel de los hogares o de las personas según corresponda, aunque que las mediadas estadísticas agregadas se reportan en este trabajo sólo a nivel de tasas de población.



de pobreza no estructural (los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y que experimentan 1 o 2 privaciones en derechos sociales).

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

Figura 1: Matriz multidimensional de pobreza de desarrollo (MPDH). Espacio del bienestar y espacio de privaciones en el campo de los derechos sociales y económicos.



### 3. Dimensiones e indicadores de privación (pobreza) en el espacio de los derechos sociales (IPD)

Para el examen del grado de cumplimiento de derechos sociales se utilizaron para este ejercicio un conjunto de indicadores asociados agrupados en seis dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1) Salud y Alimentación; 2) Servicios e Infraestructura; 3) Vivienda Digna; 4) Medio Ambiente; 5) Educación; y 6) Empleo y Seguridad Social. Todos ellos asociados a derechos económicos, sociales y ambientales legitimados por la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador y los ODS-Agenda 2030, entre otros instrumentos.<sup>11</sup>

Cuadro 1: Dimensiones, indicadores y definiciones de privaciones en derechos sociales (IPD).

Dimensión	Indicadores	Definiciones
ALIMENTACIÓN Y SALUD	-Inseguridad alimentaria	Redujeron de manera involuntaria la porción de comida y/o la percibieron de manera frecuente experiencias de hambre de algún componente del hogar por problemas económicos durante los últimos 12 meses.
	-Sin cobertura de salud y sin acceso a atención médica	No tienen cobertura de salud y que no han podido acceder a atención médica por falta de recursos económicos

---

<sup>11</sup>Los argumentos teórico-metodológicos que sirvieron marco teórico para la operacionalización de los indicadores asociados a los derechos sociales, así como la determinación de sus respectivos umbrales, se encuentran en Salvia, Bonfiglio y Vera (2017).

	-Sin cobertura de salud y sin acceso a medicamentos	No tiene cobertura de salud y no han podido acceder a medicamentos por falta de recursos económicos
SERVICIOS BÁSICOS	-Sin conexión a red de agua corriente de manera constante y suficiente	No dispone de acceso a conexión de agua corriente de red.
	-Sin conexión a red cloacal	Registra ausencia de conexión a red cloacal
	-Sin acceso a red de energía	No dispone de conexión de red de energía eléctrica o a red de gas natural
VIVIENDA DIGNA	-Hacinamiento	Registran hacinamiento (residen 3 y más personas por cuarto)
	-Vivienda precaria	Habitán viviendas que por su tipo (casillas, ranchos, piezas de hotel) o sus materiales resultan deficitarias.
	-Déficit en el servicio sanitario	No disponen de retrete en la vivienda o disponen de retrete sin descarga mecánica de agua
MEDIO AMBIENTE	-Sin recolección de residuos y cerca de basurales	Ausencia de recolección de residuos y cercanía de basurales
	-Presencia de fábricas contaminantes	Hay presencia de fábricas contaminantes en las cercanías de la vivienda
	-Espejos de agua contaminada	Cerca de la vivienda hay lagos, arroyos o ríos contaminados.

EDUCACIÓN	-Déficit de asistencia en niños y adolescentes	Niños o adolescentes de entre 4 y 17 años de edad que no asiste, o algún joven de 18 años sin secundario ni asistencia.
	-Rezago educativo en jóvenes	Jóvenes de 19 y 30 años que no han completado el nivel secundario de educación.
	-Rezago educativo en adultos	Adultos mayores de 30 años que no han completado el nivel primario de educación.
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	-Sin afiliación al sistema de seguridad social	El hogar debe cumplir con al menos una de las siguientes condiciones. 1-El hogar no cuenta con ningún ingreso registrado en la seguridad social proveniente de a) empleos en relación de dependencia o por cuenta propia. b) jubilaciones o pensiones.
	-Desempleo de larga duración	Hay al menos un integrante que se encuentra desempleado durante un período mayor a 6 meses.

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

Siguiendo este esquema de clasificación, en el Cuadro 2 se presenta la evolución en términos de tasas de población afectadas para cada uno de los indicadores y dimensiones de derechos consideradas para el período 2010-2018. En principio, a los fines de una evaluación entre putas del período, se observa una evolución heterogénea.

Cuadro 2. Carencias en derechos sociales a nivel de la población \*\*\*. En porcentaje de

población. Argentina Urbana: 2010-2018.

	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018
<b>ALIMENTACIÓN Y SALUD</b>	2 4,2	2 1,5	2 3,2	2 1,5	2 5,2	2 3,2	2 5,3	2 6,6	2 8,2
Inseguridad alimentaria severa	7, 6	6, 5	6, 8	6, 9	6, 5	6, 1	6, 6	6, 2	7, 9
No accedió a atención médica	1 8,5	1 5,7	1 8,1	1 7,0	2 0,4	1 7,3	2 0,9	2 0,8	2 2,3
No accedió a medicamentos	1 8,5	1 5,4	1 5,2	1 5,6	1 8,5	1 6,5	1 9,1	1 8,8	2 1,6
<b>SERVICIOS BÁSICOS</b>	4 3,4	4 1,0	4 1,0	3 9,9	3 9,7	3 9,1	4 0,2	3 7,7	3 4,0
Sin agua corriente	1 6,9	1 5,1	1 4,1	1 2,7	1 2,4	1 3,2	1 2,8	1 2,3	1 1,2
Sin cloacas	4 3,6	3 9,0	3 9,4	3 8,5	3 8,3	3 7,1	3 7,5	3 6,7	3 2,9
Sin fuentes de energía	0, 5	1, 0	0, 8	0, 6	0, 6	1, 3	1, 3	0, 7	0, 6
<b>VIVIENDA DIGNA</b>	3 4,9	3 3,5	3 1,3	3 0,5	2 9,6	2 7,8	2 8,9	2 6,6	2 7,1
Vivienda precaria	1 9,7	1 9,3	1 9,4	1 9,2	1 9,6	1 8,8	1 8,2	1 7,4	1 6,8

Hacinamiento	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	4,7	3,7	4,0	3,0	4,4	3,0	5,8	2,6	3,5
Déficit del Servicio sanitario	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	4,7	3,5	3,0	1,6	1,3	2,6	2,7	2,0	0,9
MEDIO AMBIENTE	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	8,4	7,1	8,3	6,0	4,9	6,0	5,0	2,7	2,0
Sin recolección de residuos y basurales	3,	4,	4,	2,	3,	4,	4,	3,	4,
	0	9	3	8	2	8	8	5	5
Presencia de fábricas contaminantes	1	1	1	1	1	1	1	9,	9,
	2,9	1,9	2,3	1,1	2,1	2,2	0,8	5	6
Espejos de agua contaminados	2	1	1	1	1	1	1	1	1
	0,8	9,8	9,9	9,3	6,8	8,0	8,0	6,5	5,9
ACCESOS EDUCATIVOS	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	1,0	1,4	1,7	0,9	1,8	1,2	2,6	1,9	2,3
Déficit de asistencia en niños y adolescentes	8,	8,	7,	6,	5,	4,	4,	3,	4,
	0	3	1	7	1	6	2	7	6
Rezago educativo jóvenes	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	3,6	4,4	6,6	3,1	8,4	7,1	7,2	5,6	5,4
Rezago educativo adultos	9,	1	9,	8,	8,	8,	1	9,	9,
	3	0	6	9	8	1	0,5	7	8
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	3	3	3	3	3	2	3	3	3
	2,9	2,4	0,8	1,5	1,4	8,8	2,2	3,5	4,3

Empleo y seguridad social	2 7,9	3 1,1	2 7,5	2 8,9	2 7,5	2 6,4	2 8,1	2 9,9	3 1,3
Desempleo de largo plazo	7, 7	4, 0	5, 2	4, 4	6, 2	4, 5	7, 3	6, 5	6, 0

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

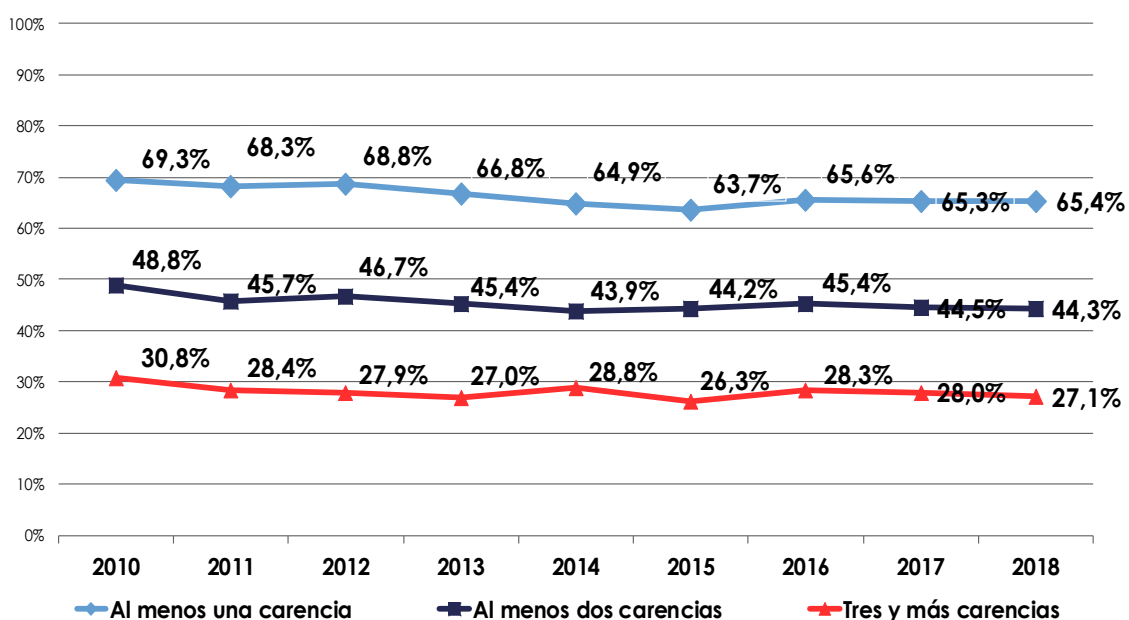
Por una parte, se registran mejoras en relación al acceso a servicios básicos, medio ambiente saludable y vivienda digna. Este proceso favorable se explica principalmente a partir una caída casi sistemática en el déficit de conexión a la red de agua corriente, conexión a la red cloacal, o en viviendas precarias o cercanas a espejos de agua contaminada. Por el contrario, no parece haber habido mejoras significativas y si un empeoramiento reciente – último tres años- en materia de acceso a la educación, alimentación y salud, y empleo y seguridad social. En 2018, alrededor de 3 de cada 10 personas residían en hogares afectados o estaban directamente privadas en alguna de estas dimensiones de derecho social.

Con el fin de medir el IPD y evaluar la intensidad de carencias que lo afectan se llevó a cabo un análisis que describe la cantidad de carencias que experimenta la población vulnerable en este espacio a lo largo del período 2010-2018. Se calcularon en función de este objetivo tres medidas para el IPD: 1) población en hogares con al menos una privación de derechos, 2) población en hogares con dos o más privaciones, y 3) población en hogares con tres o más carencias. Los resultados para estos tres índices se presentan en la Gráfica 1. Los mismos dan cuenta de una tendencia positiva para el período 2010-2018, con un más marcado descenso en la incidencia de los mismos entre 2010 y 2014, a partir de cual se hace

evidente una desaceleración o estancamiento de este proceso.

En cualquier caso, los niveles finales de privación en materia de derechos sociales se presentan altos, al menos para lo que cabe considerar es el potencial desarrollo económico argentino. En 2018, 65 por ciento de la población sufría al menos una privación, 44 por ciento registraba dos o más privaciones, y, por último, 27 por ciento de la población se encontraba privados en tres o más dimensiones. Es decir, casi un tercio de la población urbana experimenta una privación absoluta en al menos tres o más derechos sociales fundamentales.

Gráfica 1. Índices de privación en derechos sociales (IPD) a nivel de la población\*\*\*. En porcentaje de población. Argentina Urbana: 2010-2018.



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



#### 4. Privación (pobreza) en el espacio del bienestar económico y la autonomía monetaria (IPM)

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

En este marco, el índice de pobreza monetaria (IPM) se define como la imposibilidad de los hogares de acceder -a través del ingreso corriente en un mes o período de referencia- al valor de mercado de un conjunto de bienes y servicios básicos valorados como necesarios para la subsistencia de sus miembros (método de Línea de Pobreza). Para ello se toma en consideración como parámetro el valor de una canasta básica total (CBT) representativa de los consumos nutricionales necesarios y otros complementarios habituales para un adulto equivalente / hogar promedio ubicado aproximadamente en el 3-4 quintil más bajo de la distribución del ingreso.<sup>12</sup> Por lo tanto, la población con privaciones monetarias en el espacio del bienestar será aquella que habita en hogares cuyos ingresos no cubren la línea normativa

---

<sup>12</sup>Para ese ejercicio se sigue la metodología habitual para la medición oficial de la pobreza monetaria definida por el INDEC, incluyendo sus últimas actualizaciones y cambios en la composición de las CBA y CBT para la fijación de línea de pobreza (INDEC, 2016). Sin embargo, cabe advertir que el registro de los ingresos de los hogares y su representatividad muestral no surgen de la Encuesta Permanente de Hogares sino de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-UCA).

de consumos considerados básicos dado su composición y tamaño para cada año/momento de medición.

Para poder hacer este análisis se consideraron los datos de pobreza consignados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA para el período 2010-2018).<sup>13</sup> Según estas estimaciones, las cuales se reproducen en el Cuadro 3, la tasa de pobreza durante el período analizado (2010-2018), tanto a nivel de hogares como de población, da cuenta de una tendencia inicial a la baja entre 2010 y 2011-2012. Luego, se exhibe un aumento constante hasta 2015, con una mayor alza en 2016. Sin embargo, durante el período 2016-2017, las tasas de pobreza evidenciaron una tendencia descendente. Ello representó una caída significativa de alrededor de cuatro puntos porcentuales. Pero a partir de 2018 tuvo lugar un nuevo cambio de tendencia en el nivel de bienestar económico. En un contexto internacional adverso, devaluación con efectos inflacionarios, así como medidas recesivas en materia de actividad, inversión y empleo, habrían generado un escenario crítico para amplios sectores sociales. En ese marco, entre 2017-2018 tuvo lugar un aumento significativo en el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza (incremento de más de cinco puntos porcentuales). Según estas estimaciones, en 2018, 25,6 por ciento de los hogares con 33,6 por ciento de la población experimentaban privaciones monetarias en el espacio del bienestar económico.

Cuadro 3. Tasa de privación (pobreza) monetaria (IPM) con base en micro datos de la EDSA-ODSA/UCA. En porcentaje de hogares y personas. Argentina Urbana: 2010-2018.

---

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

Privación Monetaria (IPM)	20 10	20 11	20 12	20 13	20 14	20 15	20 16	20 17	20 18
Hogares (%)	22, 3	17, 5	17, 5	19, 2	19, 1	20, 8	23, 5	20, 9	25, 6
Personas (%)	31, 8	25, 9	25, 9	27, 4	28, 2	30, 0	32, 8	28, 2	33, 6

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

### 5. Incidencia de la pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo (MMPD)

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

Los resultados empíricos que arroja la MPDH para el período 2010-2018 se presentan en la Gráficas 2 y 3. Según esta información, la pobreza multidimensional en materia de desarrollo humano (PDH) da cuenta de un saldo regresivo entre los años punta del período (de 29,9 % a 31,3 %), aunque con un comportamiento discontinuo a lo largo del mismo. En

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

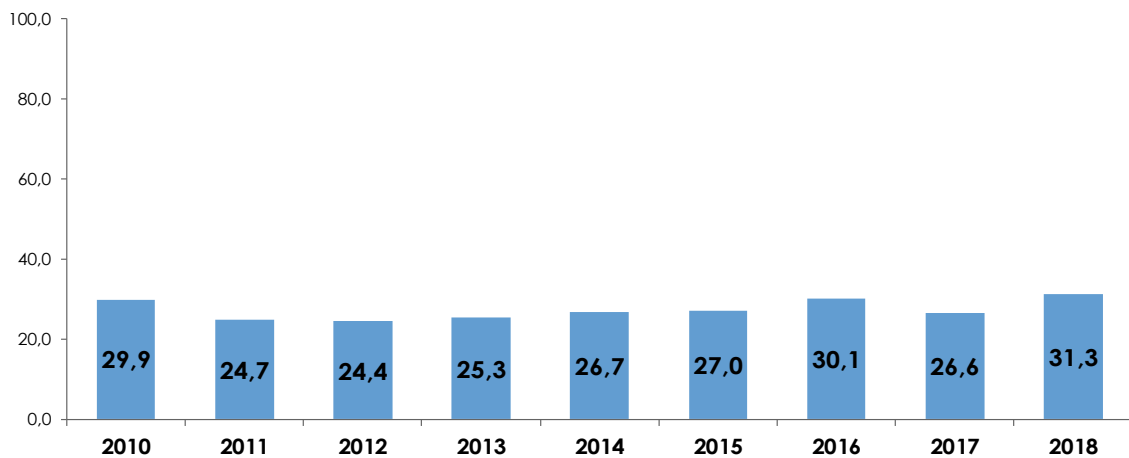
Ahora bien, la descomposición de la MPDH (ver Gráfica 3), da cuenta de otra serie de situaciones en materia de desarrollo humano no menos relevantes. En primer lugar, la población en situación de no pobreza de desarrollo humano (NPD) tuvo durante el período un comportamiento inverso a lo ocurrido con la pobreza de desarrollo. Al respecto, se observa una mejora casi sistemática que arroja un incremento de tres puntos porcentuales entre los años extremos de la serie (de 29 % a 32,2 %). Esta dualidad sólo se entiende si se examina el comportamiento de los otros dos cuadrantes. Por una parte, una baja incidencia, sin cambios estadísticamente significativos, en las tasas de población con privación monetaria pero no afectada por privación en derechos (de 2 % a 2,3 %); y, por otra parte, una caída significativa, aunque no especialmente importante (cinco puntos porcentuales), en los altos niveles de privación de derechos no afectados por privaciones monetarias (de 39,5 % a 34,1 %).

A partir de esta información resulta plausible inferir que el aumento de la pobreza multidimensional en desarrollo humano (PDH) se explicaría por el incremento en la pobreza monetaria de sectores privados en el espacio de los derechos sociales. Mientras que, un proceso inverso habría tenido lugar para explicar el aumento de la no pobreza multidimensional (NPD): mejoras en el espacio de los derechos sociales en sectores que no eran pobres por privaciones monetarias. Entre otras consecuencias, esto habría implicado una mayor desigualdad social, como efecto sobre todo a una mayor profundidad en la pobreza multidimensional entre los sectores económicamente más vulnerables.

En este mismo sentido, el índice de pobreza multidimensional estructural (IPDE) da

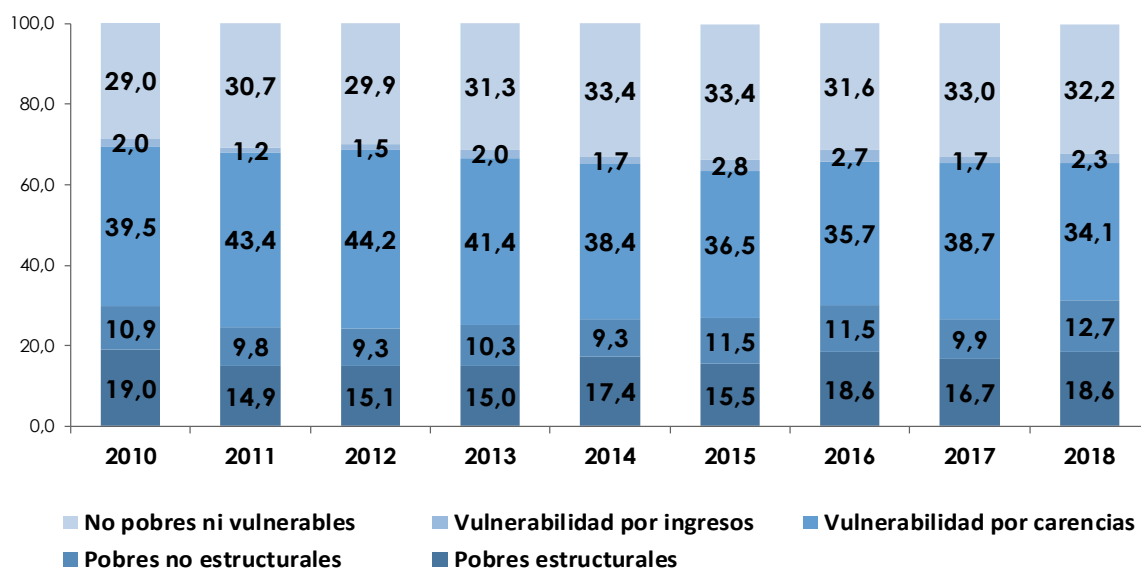
cuenta de este proceso. Más allá de que haya aumentado la participación de los NPD, la tasas de población privada en el espacio del bienestar y, al mismo tiempo, privada en tres o más derechos sociales, luego de una breve mejora entre 2010-2011, tendió a estancarse o aumentar, sumando en forma absoluta más hogares y población a esta condición. A 2018, 18,6 por ciento formaba parte de este segmento de exclusión o pobreza estructural en materia de desarrollo humano.

Gráfica 2. Pobreza (multidimensional) en el espacio del desarrollo humano (PDH) \*\*\*. En porcentaje de población urbana. Argentina urbana: 2010-2018.



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

Gráfica 3. Descomposición de la matriz de pobreza multidimensional en el espacio del desarrollo humano (MPDH). En porcentaje de población. Argentina urbana: 2010-2018.



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

## 6. Conclusiones

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

En respaldo a esta perspectiva, los valores a favor de un desarrollo humano integral y sostenible expresados en la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador, la Oficina

del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y más recientemente, en los Objetivos del Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030 de la ONU (ONU, 2015), constituyen un fundamento teórico fuerte para proyectar nuevas prácticas teórico-metodológicas para la definición y medición de las privaciones injustas e inaceptables a las que genéricamente hace referencia el concepto de pobreza. Sin duda, estas nuevas prácticas habrán de dotar de contenidos con un horizonte más elevado a los procesos de construcción y a definición de las agendas públicas. De hecho, como resultado de estos avances en materia de derechos económicos y sociales, gana cada vez mayor consenso –a nivel internacional y nacional- la necesidad tanto material como ética de “erradicar la pobreza”.

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

A partir de ello, y siguiendo el método matricial propuesto con similares criterios por el CONEVAL de México (2009), el ejercicio de medición de la pobreza multidimensional llevado a cabo para el caso argentino, durante el período 2010-2018, ha resultado ser fecundo en sus posibilidades de análisis e inferencias estadísticas sobre el fenómeno redefinido bajo estos parámetros. Cabe observar que durante los últimos años, los debates sobre la pobreza en la Argentina se han centrado casi exclusivamente en la calidad de las cifras que ofrecen mediciones alternativas fundadas en los ingresos, siendo escasos los análisis que ponen en discusión los parámetros teórico-normativos subyacentes y sus derivaciones. Entre otros

objetivos, el ejercicio aquí realizado intenta mostrar que frente a tales preocupaciones empiristas existen desafíos teórico-políticos (incluso metodológicos) mucho más relevantes, provocadores y creativos a los cuales depositarle tiempo y recursos de investigación y debate académico.

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

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



## Referencias bibliográficas

Alkire, S. y Foster, J. (2007). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *OPHI Working Paper Series* (Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative), OPHI, Working Paper, 7.

Battiston, D, Cruces G.; López-Calva, L; Lugo, M.A y Santos, M.E (2009). "Income and Beyond: Multidimensional Poverty in six Latin American countries". *Documento de Trabajo* N° 90. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Boltvinik, J. (1990). Pobreza y necesidades básicas: conceptos y métodos de medición. PNUD, Caracas (Venezuela).

Boltvinik, J. (1997). "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Schteingart, Martha (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México: El Colegio de México.

Bonfiglio, J. y Salvia, A. (2019). "Pobreza Multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales. Argentina Urbana: 2010-2018". *Documento de Trabajo ODSA-UCA* Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.

Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, Siglo XXI, México.

CEPAL (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*. Documento preparado por la División de Estadísticas de la CEPAL, para su discusión en la XII reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (abril 2013).

CEPAL. (2016). *Desarrollo Social Inclusivo: Una nueva generación de Políticas para superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CIDH. (2011). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington D.C: OEA.

CIDH (2017). *Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas*. Washington

D.C.: OEA.

Conconi, A. (2011). “Pobreza multidimensional en Argentina: ampliando las medidas tradicionales por ingresos y NBI”. *Serie Documentos de Trabajo, Documento de Trabajo N° 90*. Tesis de Maestría. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

CONEVAL (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cortés, F. (2006). “Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social”. *Papeles de población, 12(47)*, 71-84.

Cortés, F. (2014). “La medición multidimensional de la pobreza en México” en Boltvinik, J. et al: *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación América Latina y el Caribe*. CLACSO, 2014.

Feres, J. y Mancero, X (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. *Documento de Trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Feres, J., y Villatoro, P. (2012). *La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico (No. 78)*. Santiago de Chile: CEPAL.

INDEC. (2016). “La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina”, en *Metodología INDEC N° 22*. Buenos Aires: INDEC.

López, C. y Safoján, R. (2013). “Un análisis multidimensional de la pobreza: evidencia reciente de las regiones en argentina”. *Revista Economía Política 12 (07)*. Buenos Aires.

ODSA-UCA. (2018). “Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de la Argentina (2010-2017)”. *Documento Estadístico 02/2018*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA.

OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Costa Rica, OEA.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002). *Estrategias de*

*reducción de la pobreza basadas en los Derechos Humanos*. Ginebra: OACDH-ONU.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Ginebra: OACDH-ONU.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2009). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos. Ginebra: OACDH-ONU.

ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

Paz J. y Arévalo C. (2015), “Pobreza en Argentina: privaciones múltiples y asimetrías regionales” *Documentos de Trabajo*, Salta: IELDE.

PNUD. (2016). Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Disponible en: <http://cort.as/-HJqm>

PNUD. (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017*. Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Salvia, A. y Lépore, E. (2006). Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza. Aportes al debate desde las Ciencias Sociales.. UNTREF/UNESCO, Buenos Aires.

Salvia, A. y Tami, F. (2005). Introducción: desarrollo humano y deuda social. En Salvia, A. y Tami, F. (coord.), *Barómetro de la Deuda Social Argentina, año 1: las grandes desigualdades*. Buenos Aires: ODSA-UCA.

Salvia, A., Bonfiglio, J. I., Vera, J. (2017). La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL. Boletín Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: ODSA-UCA.

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford,

Clarendon Press.

Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation, New York.

Tuñón, I. (2014). “Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos”, *Boletín Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*, Buenos Aires: ODSA-UCA.

## CAPÍTULO V. Pobreza y desnutrición infantil en Argentina: una perspectiva territorial frente a los ODS

Fernando Longhi

### 1. Introducción

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

Estas magnitudes en los niveles del bienestar de la población ponían de relieve la profundidad de las desigualdades en las regiones, provincias y departamentos argentinos en aquellos años. Se puede mencionar, siguiendo los planteos de Bolsi *et al.* (2006), la existencia de un país fragmentado y de un importante sector septentrional con condiciones socioeconómicas más similares al universo latinoamericano que al resto del país.

Hacia el año 2010, la evolución de distintos indicadores socioeconómicos muestra que si

bien en términos generales las magnitudes han disminuido, las brechas mencionadas se han modificado poco. Como ejemplo, se observa en la Gráfica 1 la evolución provincial de las Necesidades Básicas Insatisfechas.<sup>1</sup> Nótese que la posición relativa que presenta cada provincia respecto al promedio nacional no se ha modificado (con excepción únicamente de la provincia de Entre Ríos): esto significa que según los datos del último relevamiento censal realizado, las provincias que presentaban valores de pobreza por encima del promedio nacional en 2001 lo seguían haciendo en 2010.

Queda claro el amplio margen de acción existente para las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza en Argentina y su consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, que postula poner fin a la pobreza en todas sus formas, en todo el mundo.<sup>2</sup> Ante

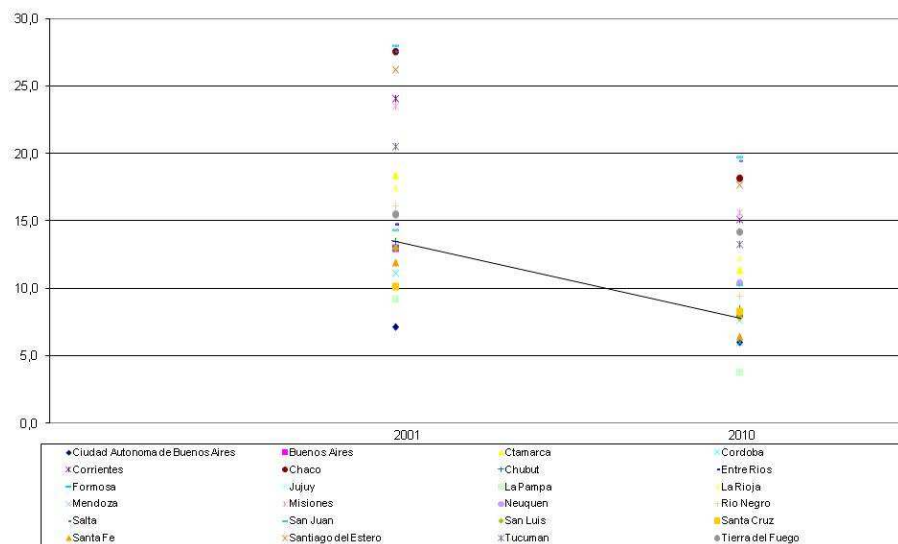
---

<sup>1</sup> Si bien la utilidad de este indicador para medir la pobreza ha sido ampliamente debatida (Álvarez, 2002) el relevamiento censal del año 2010 no ha incluido las variables necesarias para procesar un indicador de pobreza fiable (como lo ha sido el IPMH).

<sup>2</sup> El 25 de septiembre de 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. La comunidad internacional quedó así comprometida a erradicar la pobreza y el hambre y a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental) a lo largo de los siguientes 15 años (2016-2030). Así, los Estados miembros consensuaron el documento final de la nueva agenda “*Transformando nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030*” (Disponible en [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)). Si bien la pobreza conforma un apartado específico dentro de los ODS, distintas expresiones del problema se intersectan con el resto de ODS, donde el hambre, la seguridad alimentaria, la vida sana, la educación inclusiva, la igualdad de género, la disponibilidad de agua, la energía asequible, el

este panorama es sumamente necesario generar herramientas que permitan monitorear la marcha de la pobreza en Argentina y su distribución espacial (entendiendo la pobreza como fenómeno multidimensional que alude a una situación que va mucho más allá de la insuficiencia de ingresos).

Gráfica 1. Provincias argentinas. Magnitudes y evolución de la proporción de hogares con NBI. 2001 - 2010.



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

crecimiento económico sostenido, la infraestructura resiliente, el trabajo decente, la reducción de la desigualdad, el consumo y producción sostenibles, el uso sostenible de los mares y recursos marinos, el uso sostenido de los ecosistemas terrestres, la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, entre otros, constituyen profundas aspiraciones hacia el desarrollo humano.

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

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

La nutrición infantil está sometida a distintos factores condicionantes y, entre ellos, la pobreza adquiere un protagonismo esencial. Es conocido que una adecuada nutrición es fundamental para el crecimiento y desarrollo del niño y que el déficit nutricional, sobre todo en los primeros años de vida, tiene graves consecuencias en distintos aspectos, tanto para el individuo como para la sociedad a la que pertenece. De acuerdo a recientes estimaciones



mundiales de Global Nutrition Report (2017) 155 millones de niños sufren retraso del crecimiento, 52 millones de niños sufren emaciación y 41 millones de niños tienen sobrepeso (datos avalados por Unicef, la OMS y el Banco Mundial). Según estadísticas del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, en América Latina la desnutrición afecta a casi 9 millones de niños menores de cinco años (16 por ciento). Se agregan a esta cifra 9 millones de niños con alto riesgo de desnutrición debido a las condiciones de pobreza en las que viven.

En Argentina, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYs) realizada en 2004-05 detectaba un 2.3 por ciento de niños con bajo peso para la edad, 8.3 por ciento de niños con baja talla para la edad y un 1.2 por ciento con emaciación; además se destacaba una cantidad sorprendente de niños con anemia (llamada también desnutrición oculta) condición que, por ejemplo en Chaco, afectaba a 36 por ciento de los menores relevados. El sobrepeso y la obesidad, por otro lado, presentaban mayores magnitudes, alcanzando al 10.4 por ciento de los niños y las niñas de entre 6 y 72 meses y revelando una inadecuada nutrición, en este caso no por déficit sino por exceso.

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

Estos interrogantes propiciaron, por un lado, la crítica y valoración de las fuentes disponibles y, por otro, el desarrollo de herramientas metodológicas específicas. De allí que ponderemos positivamente el uso de fuentes no utilizadas convencionalmente para el estudio

de la desnutrición (estadísticas de mortalidad, de egresos hospitalarios y de bajo peso al nacer).

Asimismo, con el afán de detectar la distribución espacial del problema, esta propuesta utiliza Sistemas de Información Geográfica, a partir de los cuáles se detecta la distribución espacial del problema y los cambios y persistencias en dicha distribución. Se espera que el resultado generado constituya, por un lado, un insumo para la formulación de políticas públicas específicas y territorialmente definidas, y por otro, que aporte elementos para el monitoreo y seguimiento de los ODS, evidenciando los desafíos que se presentan al momento de producir indicadores válidos y confiables. Estas expectativas están en amplia consonancia con el Informe Voluntario Nacional (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2017), cuyo enfoque se caracterizó por ser políticamente orientado por las prioridades nacionales, centrado en las personas, indivisible, transversal, participativo, eficiente y monitoreable.

## **2. Fundamentos teóricos**

Tanto el hambre (como evento fisiológico y factor inicial) y la desnutrición (como consecuencia de la acumulación de eventos de hambres) constituyen parte de los problemas sociales más importantes que enfrentan todos los gobiernos del mundo.<sup>3</sup> Con frecuencia se realizan reuniones y cumbres internacionales para debatir sobre ellos; la ONU y otras

---

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

instituciones invierten buena parte de sus recursos en combatir ese flagelo. La desnutrición, como correlato de la pobreza, adquiere en el entramado social mundial, un nivel preocupante y los planes y programas para erradicarla han sido, hasta el momento, insuficientes.

Según diferentes evidencias, existe una fuerte relación entre la pobreza, en sus distintas formas y manifestaciones, y la desnutrición (Ortiz-Andrellucchi *et al.*, 2006; Martínez y Fernández, 2006, Jiménez-Benítez *et al.*, 2010 y Longhi y del Castillo, 2017). Esta relación no determina necesariamente que la persona afectada muera (aunque es una posibilidad), sino que la condiciona de manera importante y, aunque el circuito no termine necesariamente en una defunción, sus secuelas -principalmente en los niños- pueden acarrear serias limitaciones en aspectos físicos, psíquicos, cognitivos y afectivos. Esas consecuencias, a su vez, pueden incidir -y retroalimentar- los niveles de pobreza. Asimismo, la desnutrición en la niñez genera una serie de efectos o consecuencias en el estado físico en la adultez que incluyen: baja estatura, menor masa muscular, capacidad limitada para el trabajo y mayor riesgo de obesidad y de enfermedades crónicas. Además, la evidencia sobre los efectos de la desnutrición temprana en el rendimiento escolar y el desempeño intelectual es sólida. Entre los efectos ya conocidos de la desnutrición temprana se puede incluir el ingreso tardío al primer grado, menor asistencia escolar y limitaciones en lectura y vocabulario; vale decir que estos efectos se mantienen después de controlarlos por factores de confusión. La escolaridad y las capacidades derivadas de la desnutrición condicionan también la trayectoria ocupacional y los ingresos económicos, aun en áreas rurales tradicionales (Martorell, 2007).

En este sentido Martínez y Fernández (2006) también pusieron de relieve la magnitud de las secuelas en aquellos niños que padecieron la enfermedad; destacaron los impactos en morbilidad, educación y productividad, constituyéndose en uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Así, la desnutrición en gestantes aumenta el riesgo de bajo peso al nacer, incrementando, a su vez, el

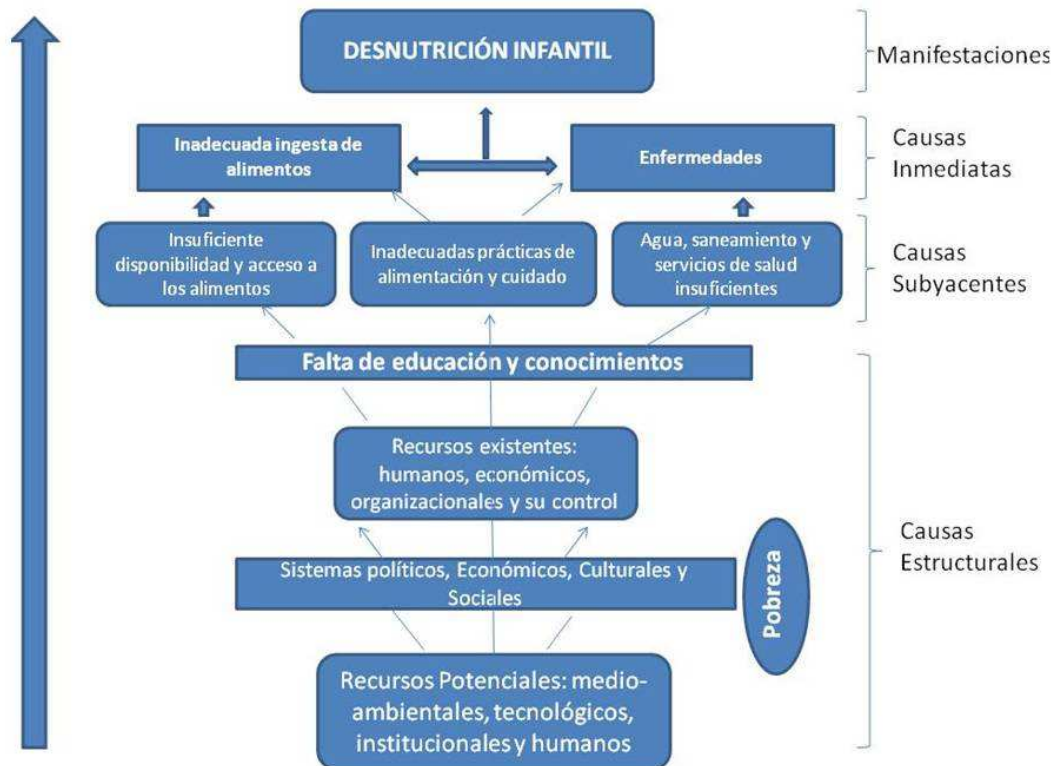
riesgo de muerte neonatal. Los bebés que nacen con un peso comprendido entre los 2000 y 2499 gramos enfrentan un riesgo de muerte neonatal que cuadruplica el de aquellos que pesan entre 2500 y 2999 gramos, y es 10 a 14 veces superior respecto de los que pesan al nacer entre 3000 y 3499 gramos.

De acuerdo a los argumentos y evidencias señaladas, entendemos en esta propuesta a la desnutrición como el resultado fisiopatológico de una ingesta insuficiente de alimentos. Dicha insuficiencia se caracteriza por su continuidad temporal y puede responder también a procesos en los que la capacidad de absorción está disminuida o a defectos metabólicos en los que existe una inadecuada utilización biológica de los nutrientes consumidos (Wanden Berghe *et al.*, 2010). Actualmente se considera que los conceptos de nutrición/desnutrición se hallan atravesados por tres dimensiones: la biológica, que entiende la nutrición como un proceso indispensable para el mantenimiento de la vida; la social, en la que intervienen factores culturales tales como la religión, la educación y los hábitos alimentarios, así como diferentes factores económicos; y la ambiental, en la que se menciona la importancia de la sustentabilidad de la producción de alimentos y la utilización de cultivos como fuente de energía, en tanto medidas que no sólo contribuyen a la nutrición de las poblaciones sino que también permiten la conservación del medio ambiente (Macías, 2009). Esto último se articula fuertemente con los postulados de la ciencia de la sustentabilidad, como área del conocimiento que apoya y orienta el desarrollo sustentable.

En 1998, UNICEF propuso un modelo explicativo de la desnutrición infantil (Figura 1) que tiene la virtud de haber resistido las nuevas evidencias que han aparecido desde entonces. Además de describir comprehensivamente los fenómenos relacionados al problema nutricional, ha logrado organizarlos por niveles de proximidad causal, sin perder capacidad explicativa y sencillez (Segura, 2002). De esta manera, los principales determinantes de la desnutrición pueden clasificarse en inmediatos, subyacentes y básicos (o estructurales según

nuestra propuesta) (Oyhenart, 2008). Entre los determinantes inmediatos se encuentran las dietas insuficientes (en cantidad y calidad) y algunas enfermedades reincidentes, destacándose las infecciones diarreicas, respiratorias y las parasitosis. Se suma a esta condición la escasa o inadecuada inmunización.

Figura 1. Modelo causal de la desnutrición infantil.



Fuente: UNICEF (1998).

Dentro de los determinantes subyacentes se encuentran la inseguridad alimentaria, la falta de asistencia médica, inadecuados servicios de salud, agua y saneamiento unidos a malas condiciones higiénicas, entre otros.<sup>4</sup> Sin embargo, el determinante básico/estructural principal

<sup>4</sup> El acceso a servicios de salud permite atenuar la carga que representan las enfermedades de cualquier tipo, mientras que los servicios de agua potable y manejo de excretas

es la pobreza. Se sabe además que la desnutrición aumenta la vulnerabilidad a distintas enfermedades que afectan la sobrevivencia y a su vez, depende de condiciones sociales y económicas determinadas por las inequidades, ejerciendo un efecto negativo principalmente en países de ingresos medios y bajos, en poblaciones rurales, urbano marginales, etnias indígenas y afrodescendientes (de la Hoz, 2014).

Estos factores presentan una incidencia diferenciada según el tramo de edad de los niños. Suárez (1999) lo ilustra, como se presenta en la Figura 2. Nótese la importancia creciente que van adquiriendo los condicionantes socioeconómicos a partir del sexto mes de vida, momento a partir del cual - en principio- la lactancia deja de ser el alimento exclusivo.

Figura 2. Variaciones en la influencia de los determinantes de la desnutrición infantil según la edad.



Fuente: Suárez (1999)

contribuyen a interrumpir la contaminación fecal dentro del hogar y evitar así las infecciones (diarreicas y respiratorias fundamentalmente) que mantienen un gran sinergismo con la desnutrición.

Un concepto intermediario de gran relevancia que incide sobre el advenimiento y desarrollo de la desnutrición en los niños, es el de *estrategias de supervivencia para el cuidado infantil*. Dichas estrategias son entendidas como ciertas conductas y habilidades con las cuales la familia enfrenta determinadas condiciones macro y micro institucionales que afectarían su salud. En el seno de la familia surgen habilidades respecto a cómo satisfacer las necesidades de manutención y reproducción de los miembros con los recursos disponibles. Tales conductas tienden a asegurar la reproducción biológica de la familia, preservar la vida y efectuar todas aquellas prácticas, económicas y no económicas indispensables para la obtención de los medios de subsistencia y para la socialización de la progenitura (Torrado, 1986). Una de estas estrategias se vincula con la inclusión de la familia en una red social estructurada y continua. Bronfman destaca el papel de estas redes, sobre todo en familias pobres, ya que considera que frecuentemente son la única posibilidad de ayuda con que pueden contar y el único soporte para aligerar las pesadas cargas de la vida cotidiana (Bronfman, 2001). Si bien la presencia de estas estrategias no participa directamente en la ocurrencia de muertes, evita muchas veces que accidentes y enfermedades tengan desenlaces fatales.

### **3. Fuentes de información y herramientas metodológicas**

El problema que aquí desarrollamos se enmarca en los años comprendidos entre 1999 y 2013. La población objeto de estudio está constituida por niños/as argentinos/as entre cero y cuatro años. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, un poco más de 3 millones de personas, de los 40 millones que conforman la población Argentina, estaban incluidas en ese tramo de edad, representando así 8.3 por ciento del total.

El estudio de la desnutrición en la niñez argentina implicó abordar un problema de difícil captación estadística, altamente mediatizado y visible especialmente cuando se atiende a su expresión más extrema. En este sentido, los escasos relevamientos que se han realizado

sumados a la falta de disponibilidad y características específicas de las fuentes de información, conformaron un limitante sustancial para la generación de las herramientas metodológicas que permitan su abordaje y tratamiento. De esta manera, la información seleccionada para dar cuenta del problema debió ser considerada teniendo presentes las limitaciones de la calidad de los datos disponibles.

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

Con dichas fuentes se construyeron tres indicadores que ponen de manifiesto algunas de las manifestaciones de la desnutrición infantil.<sup>5</sup> Asimismo, la disponibilidad en la cobertura temporal de estas fuentes implicó definir tres periodos similares pero no exactos para el tratamiento de cada una de ellas. Las fuentes, los periodos, y los indicadores construidos pueden observarse en el Cuadro 1 (la x indica disponibilidad).

Cuadro 1. Fuentes de información, cobertura temporal y períodos definidos. 1999 - 2013.

---

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



	ANOS	FUENTES			Periodo
		Estadísticas de Mortalidad	Estadísticas de Egresos Hospitalarios	Estadísticas de nacidos vivos	
<b>Indicador</b>	1999	X		X	<b>Periodo 1</b>
	2000	X	X	X	
	2001	X		X	
	2002	X		X	
	2003	X		X	
	2004	X		X	<b>Periodo 2</b>
	2005	X	X	X	
	2006	X	X	X	
	2007	X	X	X	
	2008	X	X	X	
	2009	X	X	X	<b>Periodo 3</b>
	2010	X	X	X	
	2011	X	X	X	
	2012	X		X	
	2013	X			
		Proporción de muertes de menores de cinco por desnutrición sobre total de defunciones de menores de cinco años	Proporción de egresos hospitalarios de menores de cinco por desnutrición sobre total de egresos de menores de cinco años	Proporción de nacidos vivos con peso inferior a 2500 gramos provenientes de embarazos a término (mayores o iguales a 37 semanas) y de madres con educación crítica (analfabetas o con primario incompleto) sobre el total de nacidos vivos	

Fuente: Elaboración personal

A partir de las estadísticas de mortalidad se calculó la proporción que representan las

muerres por desnutrición respecto al total de las defunciones de menores de cinco años en cada área.<sup>6</sup>

Es preciso destacar que esto constituye la manifestación extrema de un problema aún mayor, debido a que en muchos casos existe un elevado nivel de subregistro, o la calidad de la información es defectuosa.<sup>7</sup>

Este enfoque extremo de la desnutrición soslaya buena parte del problema. Es por esta razón que en el análisis se apeló a la utilización de otras fuentes no tradicionales. Se

---

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

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

consolidaron así las estadísticas de egresos hospitalarios; a pesar de no contar con una serie de datos tan completa (ver Cuadro 1), esto permitió lograr un punto de referencia del posible alcance del problema. En su tratamiento se adoptaron los mismos criterios utilizados para el procesamiento de las estadísticas vitales, obteniendo así los aspectos vinculados con la morbilidad por desnutrición infantil.

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

Hasta aquí hemos construido -sobre la base de distintas fuentes de información- tres indicadores que reflejan distintos aspectos de la desnutrición infantil: muerte, enfermedad, y bajo peso de nacimiento. Estos indicadores fueron luego integrados en una medida global de la desnutrición: el Índice Integral de Desnutrición Infantil (IIDI).

Este proceso implicó que se normalizaran dichos datos mediante la construcción de

números índice para cada variable.<sup>8</sup> Dicha normalización implicó que en los tres indicadores contruidos las tasas o porcentajes varíen de cero a uno. La fórmula para la normalización fue la siguiente:

$$NI x = 1 - (\max - X) / (\max - \min)$$

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

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

Cuadro 2. Índice Integral de Desnutrición Infantil: cuartiles y rangos de distribución.

Cuartil	Rango de distribución
Cuartil 1	0 - 0.027
Cuartil 2	0.028 - 0.052
Cuartil 3	0.053 - 0.106
Cuartil 4	0.107 - 0.560

Fuente: Elaboración propia.

---

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

#### 4. La pobreza en Argentina: un contexto de interpretación

En el año 2010 existían en Argentina 1.110.883 hogares pobres de acuerdo al método de clasificación de las NBI: esto incluía a 9.1 por ciento de los hogares del país. Al comparar la evolución respecto a las proporciones relevadas en el año 2001 la imagen es positiva, ya que implicó un descenso de la pobreza en el orden de los 5.2 puntos porcentuales. En el plano provincial (como se mencionó en la Introducción) todas las jurisdicciones mostraron un descenso, en algunos casos de magnitud sorprendente como ocurrió en Entre Ríos, provincia que logró traspasar el umbral definido por el promedio nacional (Gráfica 1). Por otro lado hubo mínimas variaciones en algunas jurisdicciones, como fue el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde los niveles de pobreza variaron poco, aunque partieron de valores muy bajos.

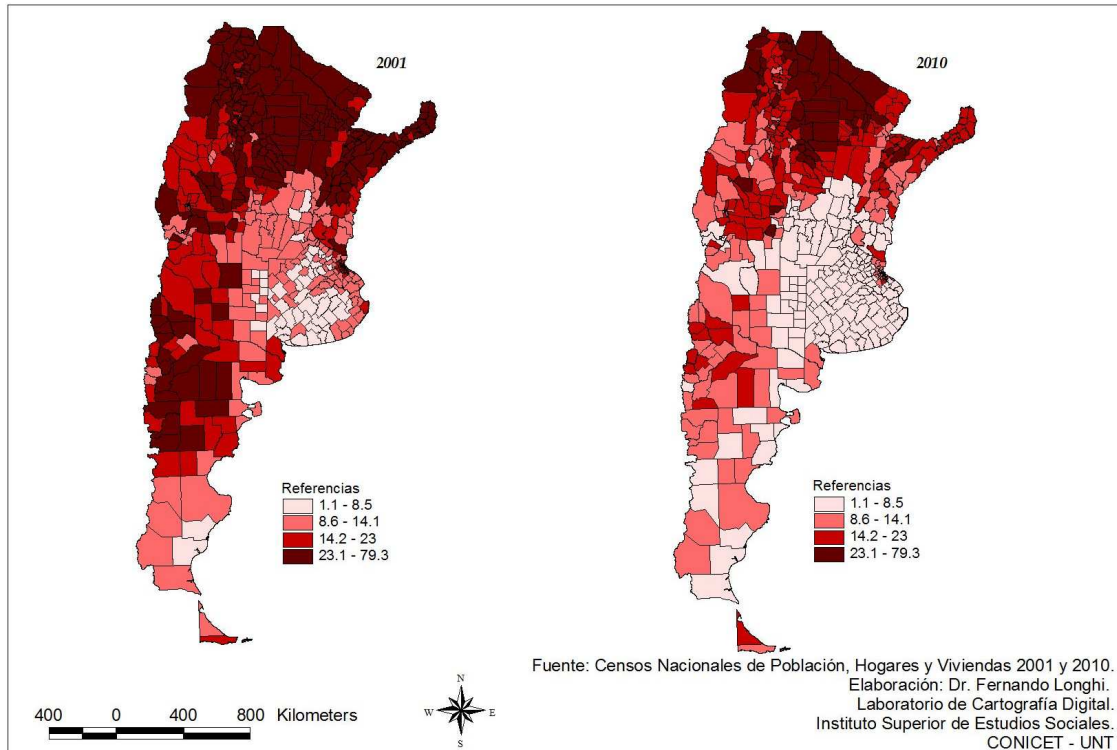
Sin embargo, deseamos profundizar en la expresión cartográfica e identificar la escala departamental de la distribución espacial de la pobreza –y sus variaciones- atendiendo a lo que Kliksberg denominó la “tiranía de los promedios”.<sup>9</sup> Esta situación expresa con mayor claridad los avances y las deudas pendientes en materia de reducción de la pobreza, la identificación de áreas prioritarias y las brechas aún presentes en relación al cumplimiento del ODS 1. En efecto, en el Mapa 1 podemos observar la distribución espacial de la pobreza en los años 2001 y 2010, identificando las áreas subprovinciales de prioridad para su

---

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

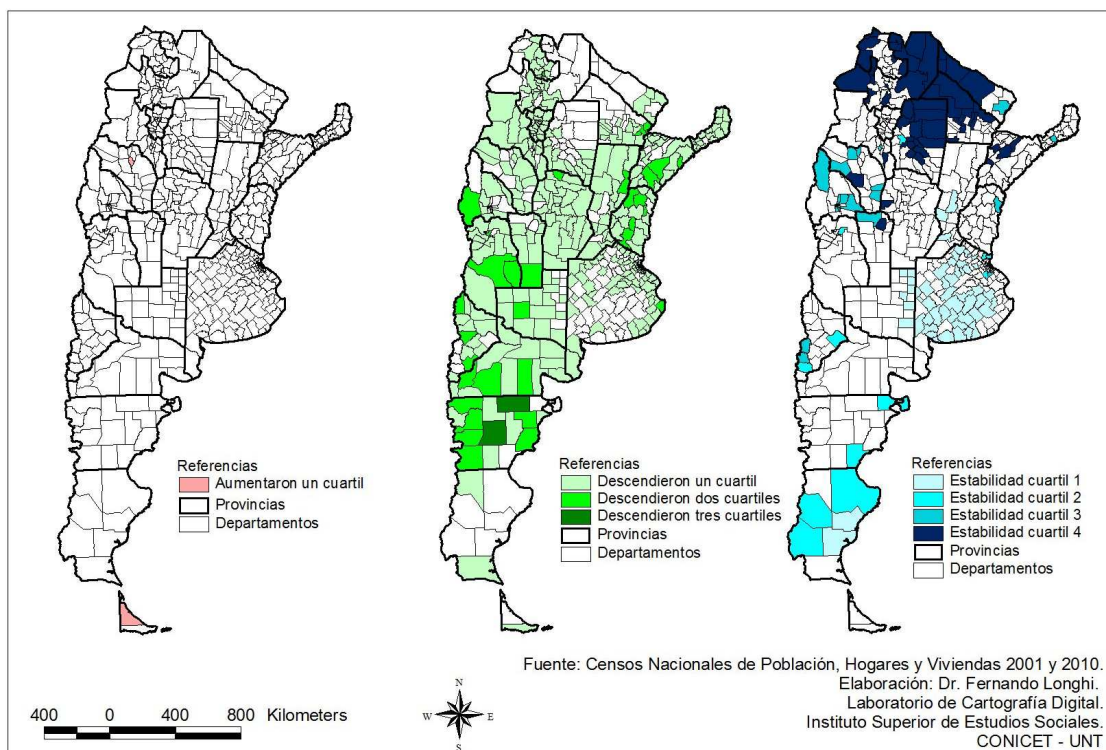
erradicación. Asimismo, en el Mapa 2 se pone el centro de atención en la dinámica de la pobreza, definiendo espacialmente las áreas de avance, descenso y estabilidad. Se usaron intervalos definidos por cuartiles como se ha expresado en la sección metodológica.

Mapa 1. República Argentina. Distribución espacial de la pobreza según el método de las NBI. 2001 y 2010.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010.

Mapa 2. República Argentina. Variaciones en la distribución espacial de la pobreza según el método de las NBI. 2001 y 2010.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y 2010

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

<sup>10</sup> De acuerdo a los autores citados, dichos núcleos fueron denominados: 1.esteros y

## 5. La desnutrición infantil en Argentina: una mirada general

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud 2004/05 fue el primer relevamiento probabilístico que permitió conocer la situación nutricional materno-infantil de niños de 6 a 72 meses en localidades de más de 5000 habitantes en Argentina. Esa “fotografía nutricional” evidenció que la baja talla para la edad (también llamada desnutrición crónica) y el exceso de peso constituían las condiciones más prevalentes en el grupo de niños y niñas menores de 5 años en el país. En tal sentido, 8.3 por ciento de los niños de 6 a 23 meses tenían baja talla para la edad mientras 10.4 por ciento sufría de obesidad (Durán *et al.*, 2009).<sup>11</sup> Por otro lado, la prevalencia del bajo peso para la edad, una expresión aguda de la desnutrición, presentaba una magnitud de 2 por ciento Finalmente, la anemia por falta de hierro -otra de las muchas manifestaciones de la desnutrición- registraba proporciones elevadas, con una prevalencia nacional en los niños de 6 a 72 meses de 16.5 por ciento, con valores regionales comprendidos entre 10.1 por ciento en la región de Cuyo y 22.4 por ciento en el NEA (Kogan *et al.*, 2008). Estos datos ponían de manifiesto algunas características de los problemas nutricionales en Argentina. Sin embargo, poco pueden decir sobre la evolución y la tendencia del problema, dado que hasta el momento no se concretó un nuevo relevamiento que permita acceder a esta información. Este problema reviste un interés trascendental al estar

---

campesinos de Corrientes, 2.el Chaco algodonero, 3.el viejo corazón aborigen del Gran Chaco, 4.el campesinado santiagueño, 5. la meseta indígena de Misiones, y 6. la Puna jujeña.

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



íntimamente relacionado con el ODS 2, que postula la erradicación del hambre para el año 2030. El monitoreo de sus cambios y su evolución constituye así un insumo de gran importancia para el seguimiento del problema y la evaluación del grado de cumplimiento respecto al objetivo planteado. A esto se suman los beneficios del análisis en términos espaciales que permite detectar la desigual distribución del problema y la diferenciada magnitud de sus consecuencias sociales.

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

Si se considera la expresión más trágica de la desnutrición infantil, es decir la muerte por esta causa, en Argentina se presentaba un panorama preocupante. En trabajos anteriores (Longhi, 2014; Longhi *et al.*, 2017) se ha observado que la tendencia de la mortalidad de los menores de 5 años -cuyas causas básicas registradas fueron desnutrición y anemias nutricionales- muestra en el transcurso de la primera década del siglo XXI un sostenido descenso. Esto ocurre luego de la crisis de los años 2002-2003, momento en el que había alcanzado un pico máximo. Esta situación implicó un descenso relativo de 80.6 por ciento, lo que a primera vista podría parecer un hecho altamente auspicioso.

Sin embargo, en este periodo histórico designado por algunos autores como *neodesarrollismo*<sup>12</sup>, se registraron 1951 muertes de niños menores de cinco años por esta

---

<sup>12</sup> A partir de 2003 comienza a instaurarse en la Argentina un modelo que, con diversas variantes, también se ha aplicado en otros países de América Latina, y que se conoce como *neodesarrollismo*. Luego de poco más de una década signada por el proceso *neoliberal*, en la que –según un amplio consenso– los resultados en términos de desigualdad fueron realmente preocupantes, las ideas de esta nueva concepción acerca de la forma en que debían

causa. Se conjetura además que hubo un universo importante de muertes subregistradas o registradas bajo otra causa, lo cual acrecentaría el panorama descrito en cuanto a la muerte infantil por desnutrición. Esta característica constituiría un primer obstáculo -y una prioridad para las políticas públicas- en materia de cumplimiento del ODS 2.

No obstante, la muerte no es la única consecuencia de la desnutrición; existen muchos niños que la padecen, y aunque no llegan a morir, sufren secuelas que generan lo que muchos autores han denominado “daño cerebral irreversible” (Colombo, 2008, O’Donnell y Porto, 2007; Hommes y Soto, 1999) La morbilidad por esta causa adquiere también una magnitud importante en Argentina y, como se mencionó anteriormente, hay escasas fuentes que permiten aproximarse a esta manifestación de la desnutrición infantil.

Usando estadísticas de egresos hospitalarios observamos que la tendencia muestra también un descenso en esta variable, aunque menos pronunciado que en el caso de la mortalidad. El valor absoluto que alcanzaron los egresos por desnutrición en el periodo alcanzó a 15.684 menores de cinco años, lo cual representa 0.69 por ciento de los egresos hospitalarios ocurridos en ese tramo de edad.

Finalmente, al analizar las estadísticas de nacidos vivos con bajo peso, provenientes de embarazos a término y de madres con educación crítica, se detecta también un notorio descenso, con registros que van de 4 por ciento en 1999 a 1.5 por ciento en 2012, aunque esto implicó, en términos absolutos, 27.463 nacidos vivos con estas características durante el periodo, lo cual indica una magnitud importante de problemáticas nutricionales, en este caso materno-infantiles.

---

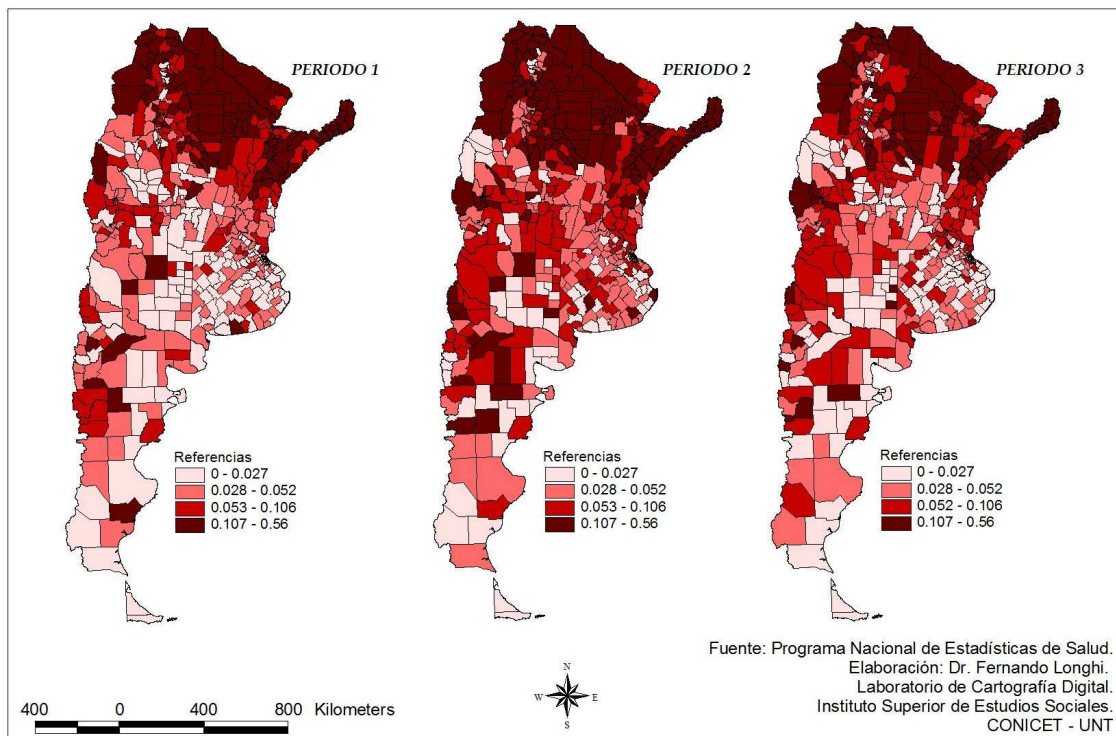
organizarse la sociedad y el territorio parecieron constituir un bálsamo que permitiría iniciar el camino hacia un desarrollo genuino, pero que sobre todo ayudaría primero a morigerar, para luego casi eliminar, las enormes diferencias regionales existentes en el país.

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

### **6. La dinámica de la desnutrición infantil en Argentina**

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

Mapa 3. República Argentina. Distribución espacial de Índice Integral de Desnutrición Infantil (IIDI). 1999-2003, 2004-2008 y 2009-2013.



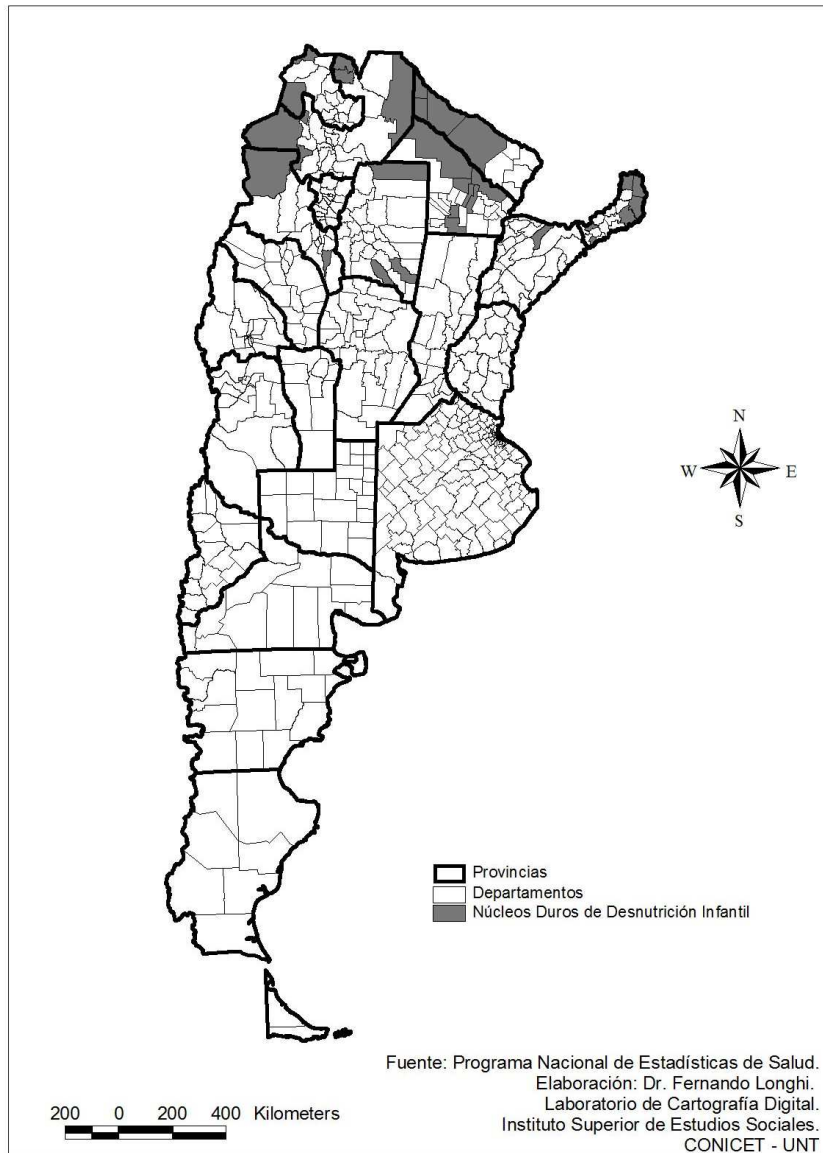
Fuente: Elaboración propia sobre datos del programa nacional de estadísticas de Salud.

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

En este sentido, procurando generar aportes sustantivos para la formulación de políticas públicas, se han detectado aquellos departamentos con persistencia de valores extremadamente altos en su IIDI (es decir aquellas jurisdicciones que tienen, en los tres períodos, valores superiores a la suma del promedio de la distribución más un desvío estándar). Han quedado identificados así los Núcleos Duros de la Desnutrición Infantil en Argentina, e incluyen distintos departamentos de las provincias de Catamarca (2), Jujuy (2),

Salta (5), Formosa (4), Santiago del Estero (3), Chaco (7), Corrientes (1) y Misiones (6), que se localizan en el Mapa 4 y se precisan en el Cuadro 3. La pregunta sobre qué factores condicionan la persistencia de la desnutrición infantil adquiere sustancial relevancia en estas áreas.

Mapa 4. República Argentina. Núcleos Duros de la Desnutrición Infantil. 1999 – 2013.



Fuente: Elaboración propia sobre Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

Cuadro 3. República Argentina. Núcleos Duros de la Desnutrición Infantil. Provincias y

departamentos. 1999 – 2013.

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

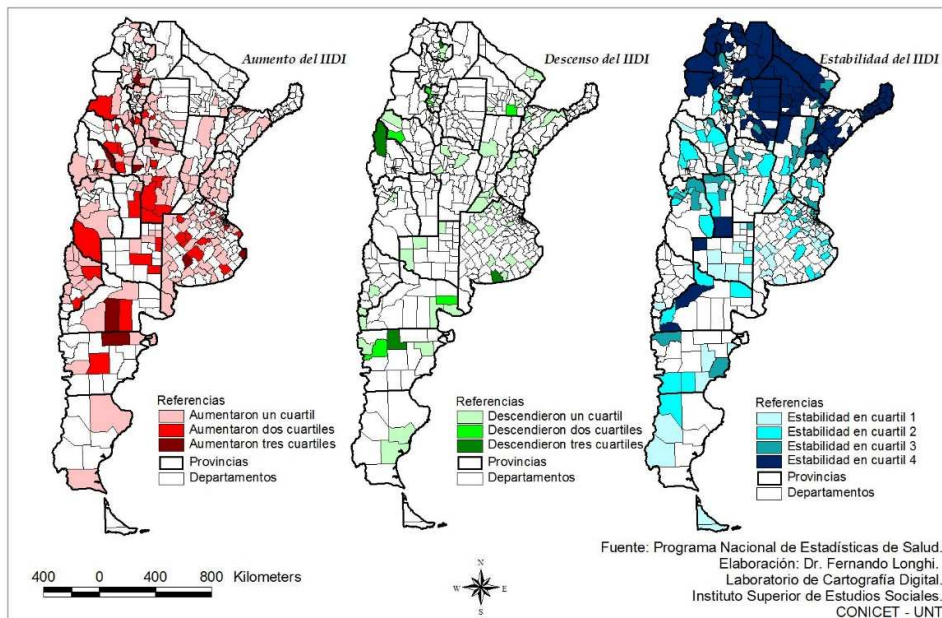
Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud. Elaboración propia.

El panorama es aún más preocupante al detectar las variaciones espaciales del indicador.

Se elaboraron así dos composiciones cartográficas que detectan áreas de aumento, descenso y estabilidad para la transición 1999/03 – 2004/08 y 2004/08 – 2009/2013. El primero de estos

mapas “pasaje” (Mapa 5) detecta el crecimiento de la desnutrición en distintos sectores del país, adquiriendo particular importancia en departamentos colindantes en las provincias de Río Negro y Chubut, donde dicho crecimiento fue mayúsculo. Se destacan también algunos sectores del sur cordobés y del medio rural cuyano. Por el contrario, el descenso de la desnutrición infantil se concentra en una menor cantidad de jurisdicciones dispersas por el territorio sin que se detecte un patrón claro de distribución espacial. Sin embargo, en este contexto problemático, el principal problema es la persistencia de valores altos de desnutrición, situación que exhibe la mayor parte del norte argentino, incluyendo, además de los núcleos duros mencionados, casi la totalidad de los departamentos de las provincias de Misiones, Chaco y Formosa, y buena parte de las jurisdicciones de Jujuy, Salta, Corrientes y Santiago del Estero. Estas persistencias presentan un gran parecido a la concentración de hogares pobres presentados anteriormente.

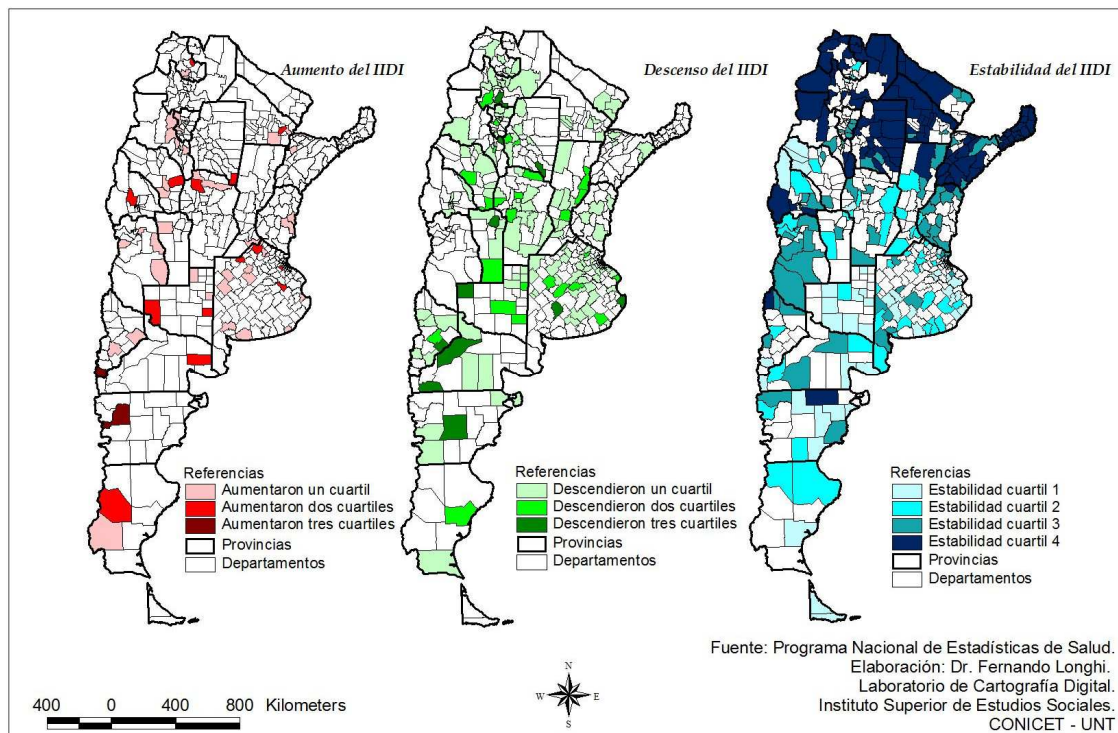
Mapa 5. República Argentina. Variaciones en la distribución espacial de Índice Integral de Desnutrición Infantil (IIDI). 1999/03 – 2004/08.



Fuente: Elaboración propia sobre Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

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

Mapa 6. República Argentina. Variaciones en la distribución espacial de Índice Integral de Desnutrición Infantil (IIDI). 2004/08 – 2009/13



Fuente: Elaboración propia sobre Programa Nacional de Estadísticas de Salud.

## 7. Consideraciones finales

En este trabajo hemos procurado abordar dos problemas complejos y profundamente imbricados en Argentina: la pobreza y la desnutrición infantil. Asimismo, ambos están



centralmente relacionados con los ODS 1 y 2, que postulan la erradicación de la pobreza, y el hambre cero, para el año 2030.

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

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

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

Luego de analizar el problema se advierte de manera casi concluyente que, lejos de ser una cuestión del pasado, la desnutrición en la niñez constituye uno de los problemas de mayor

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

Álvarez, G. (2002). Capacidad económica de los hogares. Una aproximación censal a la insuficiencia de ingresos. *Notas de Población* (74), 213-250.

Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.

Black, R. E., Victora, C. G., Walker, S. P., Bhutta, Z. A., Christian, P., De Onis, M., & Uauy, R. (2013). Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries. *The Lancet*, 382 (9890), 427-451.

Bolsi, A. y Paolasso, P. (2009). *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*. San Miguel de Tucumán: PNDU/UNT.

Bolsi, A., Paolasso, P., & Longhi, F. (2005). El Norte Grande Argentino entre el progreso y la pobreza. *Población & Sociedad*, (12-13), 227-283.

Bronfman, M. (2001). *Como se vive se muere*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Colombo J. (Ed.) (2007). *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*. Buenos Aires: Paidós.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2017). Informe Voluntario Nacional. Recuperado de [http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/ods/ivn\\_\\_16-06\\_.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/ivn__16-06_.pdf)

De la Hoz, F.; Duran, M.; García, O. y Bonilla, H. (2014). *Mortalidad por y asociada a desnutrición en < 5 años*. Bogotá: Instituto Nacional de salud.

Development Initiatives (2017). *Informe de la Nutrición Mundial 2017*. Bristol: Development Initiatives.

Durán, P., Mangialavori, G., Biglieri, A., Kogan, L., & Abeyá Gilardon, E. (2009). Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses de la República

Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). *Archivos Argentinos de Pediatría*, 107(5), 397-404.

Hombres, R., y Soto, C. (1999). Determinantes socioeconómicos de la mortalidad infantil en países en desarrollo: un estudio de corte transversal. En *Cárdenas, M. y Lustig, N. (Comp.). Pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 187-210.

Jiménez-Benítez, D., Rodríguez-Martín, A., & Jiménez-Rodríguez, R. (2010). Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica. *Nutrición Hospitalaria*, (25), 18-25.

Kliksberg, B. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, 11 (3), 411-521.

Kogan, L., Gilardón, E. y Biglieri, A. (2008). *Anemia: La desnutrición oculta. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud-ENNyS-2008*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.

Longhi, F. (2014). Desnutrición y muerte en la niñez Argentina en los albores del siglo XXI: un análisis espacial. *Journal of Latin American Geography*, 13 (2), 41-65.

Longhi, F. (2015). Magnitudes y tendencias de la desnutrición en la niñez argentina durante la primera década del siglo XXI. *Población y Salud en Mesoamérica*, (13). Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/psm/article/view/19496/20006>

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

Longhi, F. & Del Castillo, A. (2017). Mortalidad infantil por desnutrición y condiciones de pobreza en Tucumán (Argentina): Magnitudes, manifestaciones espaciales y acciones familiares en los primeros años del siglo XXI. *Papeles de Geografía*, (63), 91-112.

- Macías A, Quintero M, Camacho E y Sánchez, J. (2009). La tridimensionalidad del concepto de nutrición: su relación con la educación para la salud. *Revista chilena de nutrición*; (36), 1129-1135.
- Martínez, R, y Fernández, A. (2006) Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. *Desafíos* (2), 4-9.
- Martínez, R., & Fernández, A. (2006). Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina. CEPAL.
- Martorell, R. (2007). Efectos de la desnutrición en la salud y desarrollo humano y estrategias efectivas para su prevención. *Salud Pública de México* (49), 151.
- Ministerio de Salud de la Nación (2007). Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados. Buenos Aires: MSAL.
- Moreno, M. (1995). La pobreza: una medición en busca de su contenido conceptual. *Trabajo presentado en III Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Santa Rosa.
- O'Donnell, A., y Carmuega, E. (1998). La transición epidemiológica y la situación nutricional de nuestros niños. *Boletín CESNI*, (6), 1-24.
- O'Donnell, A.; Porto, A. (2007). Las carencias alimentarias en el país. Su impacto sobre el desarrollo infantil. *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*. Buenos Aires: Paidós, 141-159.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2001). *Perfiles nutricionales por países: Argentina*. Roma: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011). Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- Ortiz-Andrellucchi, A., Peña Quintana, L., Albino Beñacar, A., Mönckeberg Barros, F. & Serra-Majem, L. (2006). Desnutrición infantil, salud y pobreza: intervención desde un

programa integral. *Nutrición hospitalaria*, 21 (4), 533-541.

Oyhenart E *et al.* (2008). Estado nutricional infanto juvenil en seis provincias de Argentina: variación regional. *Revista Argentina de Antropología Biológica*, 10 (1).

Rapoport, M. (2004). Notas para una comparación entre la crisis argentina actual, la de 1890 y la de 1930. En R. Boyer y J. Neffa (coords.). *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sanghvi, T. y Murray, J. (1997). *Improving Child Health through Nutrition: The Nutrition Minimum Package*. Arlington: Agency for International Development.

Segura, J., Montes, C., Hilario, M., Asenjo, P., & Baltazar, G. (2002). *Pobreza y desnutrición Infantil*. Lima: PRISMA.

Suarez M. (1986). Determinantes de la desnutrición aguda y crónica en niños menores de 3 años. Un sub-análisis de la ENDES 1992 y 1996. Lima: PRISMA-INEI.

Torrado, S. (1986). *Salud - enfermedad en el primer año de vida, Rosario (1981-1982)*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Unicef (1998). *Estado mundial de la Infancia*. Recuperado de <http://www.unicef.org/spanish/sowc98sp/spsw98a.pdf>

Unicef. (2006). Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. *Desafíos*, 2. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35978>

Wanden-Berghe, C, Camilo, M, Culebras, J. (2010). Conceptos y definiciones de la desnutrición iberoamericana. *Nutrición Hospitalaria*, 25: 1-9.

Zablah, R. A. (2016). Bajo peso al nacer y desnutrición. *Gastrohnutp*, 13(3). Recuperado de <http://revgastrohnutp.univalle.edu.co/a11v13n3/a11v13n3art5.pdf>

## CAPÍTULO VI. La brecha entre el derecho y el acceso a la salud en Río Negro de cara a la Agenda 2030\*

Soledad A. Pérez

### 1. Introducción

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

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

Para ello, se adoptaron distintas estrategias metodológicas que se desprenden, en líneas generales, del esquema elaborado preliminarmente por la Comisión de Trabajo creada en el marco del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), continuada luego por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) y por el mecanismo de seguimiento de Belem do Para (OEA, 2004). Dicho esquema consta de distintos tipos de indicadores: los estructurales, de proceso, de resultado y las llamadas “señales de progreso cualitativas”. Los indicadores estructurales manifiestan la ratificación de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos; los indicadores de proceso aluden a las medidas de los programas públicos e intervenciones que

---

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

se necesitan para realizar los derechos humanos y los indicadores de resultado que dan cuenta del estado de realización de un determinado derecho humano. Las llamadas “señales de progreso cualitativas” dan cuenta de las percepciones de los actores respecto del cumplimiento de sus derechos.

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

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

En esta trama, los servicios de salud tienen la singularidad de ser espacios en los que los actores tienen distintas intencionalidades en sus acciones y en cada una de ellas, entran en tensión diferentes sentidos respecto del significado de su trabajo. En cada acción convergen universos de sentido de distinto origen que responden a lógicas diferentes: las de los roles institucionales y las normas y las de las prácticas privadas de cada trabajadrx.

En este contexto, los equipos de salud no sólo constituyen una pieza clave para el



cumplimiento de este derecho, sino que sus voces permiten también acceder a información respecto de distintas formas en que se satisface o vulnera este derecho y de los modos en que dichas situaciones repercuten o impactan sobre sus propios derechos.

En esta línea, el análisis de las voces de los equipos de salud brinda elementos y argumentos relevantes para poner en cuestión el discurso del Informe Voluntario Nacional (2017)<sup>1</sup> en general y, en particular, para contextualizar el proceso de adaptación iniciado en Río Negro en 2018 a partir del conocimiento de situaciones vinculadas al Objetivo 3 y a la meta c que hacen referencia al presupuesto para “contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal de la salud” (ONU, 2015:19) y al Objetivo 8, relacionado con el trabajo decente. (ONU, 2015)

El artículo parte del análisis del plan de salud provincial a la luz de los expedientes vinculados al derecho a la salud de la DPPRN del período comprendido entre el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016. Luego analiza las percepciones de miembros de distintos equipos de salud del primer nivel de atención sobre la accesibilidad al derecho a la salud y sobre sus condiciones de trabajo. Finalmente, reflexiona acerca de las limitaciones de los indicadores seleccionados en el IVN 2017 y sobre la necesidad de emplear diversas estrategias metodológicas para monitorear tanto el cumplimiento de derechos como el proceso de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 2. Consideraciones metodológicas

A lo largo del artículo se utilizaron distintas estrategias metodológicas. Por una parte, se

---

<sup>1</sup> En marzo de 2018 la provincia de Río Negro y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) firmaron un convenio a partir del cual la provincia se comprometió a trabajar en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

relevaron las denuncias radicadas en las distintas delegaciones de la DPPRN y las actuaciones de oficio realizadas por la entonces defensora. En ambos casos, se hizo un análisis temático orientado a la interpretación de los textos, que permitiera su clasificación y posterior recuento de unidades.

El período analizado transcurre entre el 1 de enero del 2015 -en coincidencia en la entrada en vigencia del plan provincial de salud- y el 31 de octubre de 2016, fecha que se corresponde con el fin de un período de gestión de la DPPRN.<sup>2</sup> En virtud de que a fines de octubre de 2016 cambió la gestión de la defensoría, se resolvió circunscribir el período de análisis para evitar sesgos (fundamentalmente en las actuaciones de oficio) que tuvieran que ver con características propias de cada gestión.

Por otra parte, se realizaron 5 grupos focales<sup>3</sup> de los que participaron aproximadamente 45 miembros de equipos de distintos centros de salud de la provincia, integrados por médicos, agentes sanitarios, pediatras, enfermeras, odontólogos, trabajadores sociales, psicólogos, etc. En los grupos focales se aplicó el consentimiento informado. A lo largo del texto, las voces de los distintos trabajadores de los equipos de salud fueron indicadas con letras, preservando de este modo el anonimato y la confidencialidad.

### **3. Encuadre normativo**

Río Negro, al igual que el resto de las jurisdicciones argentinas, posee los tres subsistemas de salud (subsector público, de la seguridad social y la medicina prepaga). El subsistema público, del cual se ocupa este trabajo, está conformado por una red de servicios de distinto

---

<sup>2</sup> Los períodos de informe de cada gestión se extienden entre el 1 de noviembre y el 31 de octubre del año siguiente.

<sup>3</sup> Los grupos focales fueron realizados con la colaboración invaluable de Serena Perner, médica epidemióloga, becaria postdoctoral de CONICET.

nivel de complejidad distribuidos en todo el territorio provincial, con 35 hospitales y 214 centros de salud. También existen en distintas localidades, establecimientos de salud privados que atienden a la población con obra social o prepaga.

Hasta la reforma de 1994, la Constitución Nacional Argentina carecía de una referencia clara vinculada al reconocimiento del derecho a la salud como derecho subjetivo de jerarquía constitucional. Dicho estatus se logró indirectamente, en virtud de la adhesión a once declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos (artículo 75 inciso 22).<sup>4</sup> Varios de estos instrumentos incorporan expresamente el derecho a la salud y mencionan su alcance, obligaciones para el Estado, objetivos o metas de política pública en la materia y referencias puntuales respecto a grupos que requieren especial protección. Este reconocimiento pleno se produjo en el marco de un proceso de reforma y ajuste estructural en el que se dismanteló el sistema de salud (Abramovich y Pautassi, 2008), lo cual no sólo resulta paradójico sino que pone en evidencia la necesidad de dejar de pensar al Estado como un todo unitario, monolítico y coherente.

Previamente, en la provincia de Río Negro, el artículo 1 de ley N° 2.570 sancionada en 1992 señalaba que el Ministerio de Salud: “cumplirá la función indelegable de garantizar el Derecho a la salud consagrado en el artículo 59 de la Constitución provincial”.

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

---

<sup>4</sup> El artículo 12 del PIDESC define a la salud como “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, quedando el Estado jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales y no pudiendo argumentar escasez de recursos como estrategia de justificación de su incumplimiento.

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

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

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

#### **4. El derecho a la salud en la Defensoría del Pueblo de Río Negro**

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

De ahí que la indagación respecto de las formas de vulneración de cualquier derecho que se desprende del análisis de los informes y expedientes de la DPPRN tenga limitaciones, fundamentalmente en dos sentidos: el primer límite está dado por el hecho de que las denuncias dependen de que los sujetos experimenten las situaciones que atraviesan como vulneraciones, es decir, que requieren tanto de un nivel de conocimiento de sus derechos, de los canales o vías para hacerlos exigibles, y de la existencia de posibilidades simbólicas y materiales de hacerlo. Con esto último nos referimos no sólo a la accesibilidad a alguna de las oficinas de la defensoría, sino a auto percibirse como sujeto titular de derechos. El segundo límite se vincula a que las actuaciones de oficio de la Defensoría dependen de decisiones y

temas sensibles a cada gestión y esto los hace difícilmente comparables.

No obstante ello, el análisis de los mismos constituye una estrategia interesante de aproximación a las formas de vulneración de derechos en general y del derecho a la salud particularmente.

Para evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la salud es necesario tener en cuenta los criterios que lo definen: el criterio de disponibilidad alude a la obligatoriedad de cada Estado de disponer de un número suficiente de establecimientos, bienes, servicios y programas de salud que deben ser accesibles a todos los ciudadanxs. En esta línea se distinguen 4 dimensiones interrelacionadas que hacen a la accesibilidad: a) no discriminación b) accesibilidad física: que remite al alcance geográfico, c) accesibilidad económica d) acceso a la información: da cuenta del derecho a solicitar, recibir y difundir información vinculada a la salud. Los Estados también están comprometidos a hacer que los establecimientos y servicios de salud resulten aceptables y sean respetuosos de la cultura de las personas, minorías, pueblos y comunidades, al tiempo que sensibles a requisitos de género y ciclos de vida. Finalmente el requisito vinculado a la calidad alude a que tanto los establecimientos como los servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente aprobados y condiciones sanitarias adecuadas. (OG. N°14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000)

Teniendo en cuenta los criterios mencionados, se advierte que de la totalidad de los expedientes de la DPPRN vinculados a salud del período analizado<sup>5</sup>, un poco más de la cuarta parte corresponden a actuaciones de oficio por la situación edilicia de hospitales, centros de salud y puestos sanitarios, que dan cuenta de distintos niveles de incumplimiento

---

<sup>5</sup> Entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2016.

del derecho a la salud, fundamentalmente en cuanto a los criterios de disponibilidad y calidad.

Si se consideran sólo las actuaciones de oficio, el 75 por ciento corresponden a deficiencias en la situación edilicia de los establecimientos.

Dentro del conjunto de denuncias, casi el 40 por ciento se vincula a incumplimientos por parte del Instituto Provincial de Seguro de Salud (IPROSS).<sup>6</sup>

Un 28,6 por ciento refleja demoras en ejecución de cirugías, provisión de prótesis, implantes o material quirúrgico indispensables para que se realicen ciertas intervenciones que generan no solo pérdidas de turnos, sino angustiosas y largas esperas, en las que el paso del tiempo conspira en algunos casos contra las posibilidades de sobrevivida, entre otras situaciones que distan del discurso esgrimido en el plan de salud provincial.

Esto evidencia de qué modo la seguidilla de autorizaciones que involucra a “distintas caras del estado” (O’Donnell, 2010) extiende la distancia entre un Estado que se proclama garante de derechos y la elástica cadena de prácticas de distintos actores que pueden acortar o ampliar la brecha respecto de la realización efectiva del derecho.

Por otra parte, un 13 por ciento de las denuncias se relacionan con la no aplicación de la ley de salud mental o con dificultades de personas que requieren cuidados o atención de dicha

---

<sup>6</sup> De la totalidad de denuncias presentadas contra IPROSS, el 21,8 por ciento corresponde a incumplimiento en la provisión de medicamentos, 21,8 por ciento a dificultades con reintegros y liquidaciones, 21,8 por ciento a problemas con turnos para cirugías y prótesis, 9,4 por ciento a solicitudes de cuidadorxs domiciliarios y 6,25 por ciento a demoras en la provisión de sillas de ruedas y audífonos. (Relevamiento propio a partir de análisis de expedientes presentados en la DPPRN entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de octubre de 2016).

área por problemas psiquiátricos diversos, situaciones de alcoholismo, adicciones a distinto tipo de sustancias nocivas y que dada la falta de espacios y servicios, en muchas ocasiones terminan deambulando a la deriva en hospitales públicos, poniendo en riesgo a sus familias, sobrecargándolas de tareas en el caso de tenerlas o bien derivan en internaciones en geriátricos, que no garantizan el acceso a terapias de rehabilitación adecuadas a sus necesidades. Asimismo, un 9,5 por ciento de las denuncias exponen problemas en las guardias y mala atención en general, asociables al incumplimiento del estándar de aceptabilidad, es decir, servicios que no resultan aceptables para las personas por discriminatorios, o por falta de sensibilidad a pautas culturales, cuestiones de género, etcétera.

Un 7,1 por ciento de las denuncias corresponden a demoras<sup>7</sup> en la provisión de medicamentos, fundamentalmente medicaciones oncológicas, para VIH y enfermedades crónicas, que ponen de manifiesto la no adecuación a los estándares de disponibilidad y no discriminación.

Un 9,5 por ciento de las denuncias se asocian a mala atención por parte de médicos y/o en las guardias, frecuentemente desbordadas por falta de recursos humanos.

Finalmente, sólo un 2,3 por ciento de las denuncias se vincula al pedido de cuidadorxs, valor que interpretamos se asocia no tanto al cumplimiento del derecho al cuidado, sino al desconocimiento de canales para exigirlo.

Cuadro 1. Motivos de denuncias realizadas en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de

---

<sup>7</sup> En este apartado las demoras aparecen discriminadas. Por una parte se identifican las demoras vinculadas a la gestión de turnos para la realización de cirugías o a la provisión de prótesis indispensables para la realización de ciertas intervenciones quirúrgicas y por otra, las demoras en la provisión de medicamentos.

Rio Negro según formas de vulneración del derecho a la salud. Expedientes 2015-2016. <sup>8</sup>

<b>Motivos de denuncia</b>		<b>N</b>
<b>Demora en cirugías/prótesis/material quirúrgico</b>	28,6 %	24
<b>Demora en medicación</b>	7,1 %	6
<b>Solicitud de cuidadores</b>	2,3 %	2
<b>Incumplimiento IPROSS</b>	39,5 %	33
<b>Mala atención/problemas en guardias</b>	9,5 %	8
<b>Denuncias vinculadas a Salud mental</b>	13 %	11
<b>Total</b>	100 %	84

Fuente: Relevamiento propio. Expedientes DPPRN.

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

### [5. El derecho a la salud desde la perspectiva de lxs trabajadorxs del primer nivel de atención](#)

Entreabrir la puerta del primer nivel atención, considerado la puerta de acceso al sistema de salud y escuchar las voces de quienes trabajan cotidianamente en estos espacios (De

---

<sup>8</sup>El período analizado comprende desde el 1 de enero de 2015 al 31 de octubre de 2016.



Certeau, 1990)<sup>9</sup>, atravesados por acciones, temporalidades y rutinas, constituye otro modo de acercarse a la comprensión y medición de las distancias entre lo escrito y lo que se experimenta día a día en los centros de salud: *“acá el derecho a la salud está más garantizado por el equipo de salud, por todo lo que (referencia a un colega) y el resto promueven y hacen, y no tanto por el proyecto que está escrito de la provincia”* (S); *“nosotros mal que mal somos el estado y somos la provincia, actuamos como efectores de salud pública [...] alguna respuesta siempre se llevan, se trata de hacer lo mejor posible”*. (M).

Los testimonios de estxs trabajadorxs dan cuenta del modo en que se articula la lógica de las normas con la lógica personal en el trabajo en salud y también de la manera en que las distintas tecnologías implicadas en su trabajo cotidiano se vinculan con las posibilidades de garantizar este derecho. Un derecho cuya accesibilidad oscila en la vaguedad de un “mal que mal” que marca la pertenencia a la trama de relaciones sociales que estructura el Estado.

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

Respecto a distintas dimensiones que hacen al cumplimiento del derecho a la salud, un trabajador comentaba: “La medicación crónica es un problema. El acceso a los medicamentos es un problema. Siempre ha sido un problema en Río Negro”(N).

---

<sup>9</sup>A diferencia de la noción de lugar que remite a lo fijo o estático, De Certeau (1990) define al espacio como el lugar practicado. De modo que el espacio existe en la medida en que existen acciones que transcurren en el tiempo.

En la misma línea, en otro centro de salud enfatizaban: *“lo que pasa con la medicación a nivel hospitalario es que el paciente va, no tienen para el tratamiento de un mes, entonces le dan para 10 días. Le dicen “vuelva en 5 días”. Y va otra vez, “no, todavía no llegó, venite dentro de 3 días”. Entonces el paciente tiene que ir 10 veces... [...] finalmente de lo que tiene que tomar toma la tercera parte”* (V).

Esta situación se reitera en las distintas localidades de la provincia<sup>10</sup>, en gran parte de las cuales las distancias a recorrer en busca de medicamentos son largas, el clima es adverso la mayor parte del año, y el sistema de transporte público es ineficiente, dificultando aún más la realización de reiteradas visitas en busca de medicamentos, lo cual lleva a la imposibilidad de trabajar adherencia en los pacientes crónicos:

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

Sobre esta última dimensión de la accesibilidad, vinculada a las “tecnologías blandas”, una de las trabajadoras comentaba: *“el tema de la vincularidad entre personas creo que es lo que termina marcando la diferencia, entonces tenés personas que son repelentes y personas que*

---

<sup>10</sup> Esta afirmación se desprende de una encuesta realizada por Perner y Pérez en 2017 en los centros de Salud de la provincia de Río Negro.

*son inclusivas*". (A)

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

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

El hecho de que el acceso a los servicios de salud esté supeditado a la "suerte", pone de manifiesto tanto la falta de cumplimiento de las obligaciones estatales a la hora de garantizar el derecho a la salud como la precariedad de la institucionalización de ciertos mecanismos de acceso.

Las dimensiones previamente mencionadas se solapan con el problema de la accesibilidad geográfica: *"Claramente no es lo mismo la accesibilidad que tiene una persona en un paraje rural que acá y no es lo mismo estar en # que en ##", refiriéndose a dos barrios periféricos de San Carlos de Bariloche*". (V).

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

En este contexto, un médico generalista con 30 años de experiencia trabajando en el sistema público rionegrino, que ha realizado rotaciones rurales, nos obliga a desplazarnos del sentido común: *"Muchas veces el sistema de salud accede a la población rural de una manera mucho mejor que en los conurbanos y suburbanos de la provincia"*, situación que adjudica a que históricamente en la provincia se han priorizado ciertas áreas *"como la salud rural y la salud materno infantil"*. (F)

Frente a esto, otro miembro del mismo equipo de salud se interroga *"habría que ver si la calidad de lo que estamos garantizando es acorde, si responde con las expectativas, si*

*estamos llegando como tenemos que llegar [...], y si responde a las necesidades de la población.” (V)*

Aquí, la lógica de los roles y mandatos institucionales (“*llegando como tenemos que llegar*”), se entrelaza con el vínculo entre necesidades y derechos, una relación que no es interpretada<sup>11</sup> ni actuada del mismo modo por los distintos actores del sistema de salud.

Así, en otro centro de salud, lxs agentes sanitarios habían realizado un listado de pacientes crónicos. “*Salieron como doscientos. ...Entonces, ella eligió los que hacía mucho más tiempo que no venían a controlarse, para que fuéramos a citarlos. [...] con el resto no se pudo hacer nada, porque no hay médico para atender. Porque es una demanda que creamos nosotros*” (G)

Esta cita evidencia distintas lógicas e interpretaciones vinculadas a los modos en que conciben su trabajo lxs distintos trabajorxs, poniendo en tensión una lógica que lo asocia a necesidades y derechos (De Lucas y Añon, 1991) y otra que lo asocia a una demanda creada, casi artificial, más cercana a las nociones de preferencias que lo despojan del carácter normativo de la necesidad. (Doyal y Gough, 2003).

## **6. Entre la construcción “desde abajo” y la construcción “desde arriba”**

El plan de salud provincial declara su adhesión a una concepción integral de la salud, que enfatiza la Atención Primaria y el trabajo en redes. En los hechos, el financiamiento del primer nivel de atención está vinculado principalmente a programas nacionales<sup>12</sup> como Nacer

---

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

<sup>12</sup> Esto ha sido así hasta la fecha de redacción del artículo, pero se encuentra en proceso de cambio a partir de la creación de la Cobertura Universal de Salud (decreto 908/2016).

o Sumar<sup>13</sup> mientras que la provisión de medicamentos se realiza mediante el Plan Remediar<sup>14</sup>, actualmente muy debilitado, que provee de vacunas y medicamentos, entre otros. El hecho de no contar con recursos económicos propios dificulta el sostenimiento y la planificación de políticas sanitarias. En este sentido, un médico afirmaba: *“No es una cosa*

---

<sup>13</sup> El Plan Nacer se inició en 2004 en las provincias del Noroeste y Noreste de Argentina y se extendió a las restantes provincias, entre ellas Río Negro, en 2007. Inicialmente, el 100% del financiamiento del Plan Nacer estuvo a cargo de la Nación y luego pasó a ser cofinanciado bajo un sistema incremental y gradual por las provincias, manteniendo una mayor participación en el cofinanciamiento por parte de la Nación. Las prestaciones priorizadas fueron plasmadas en el Paquete Básico de Salud del Plan Nacer, listado explícito de servicios de salud que incluye prestaciones médicas y acciones sanitarias focalizadas en la salud de mujeres embarazadas, puérperas y niños de hasta 6 años. En 2012, ante los logros del Plan Nacer, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales decidieron poner en marcha el Programa SUMAR para ampliar la cobertura del Seguro Provincial de Salud a otras prestaciones y otros grupos poblacionales, tales como: niños hasta los 9 años, adolescentes hasta los 19 años y mujeres entre 20 y 64 años sin cobertura explícita en salud. En ambos planes, la entrega de fondos está supeditada al cumplimiento de metas. Los centros de salud poseen amplia autonomía respecto de la administración de los mismos.

<sup>14</sup> El Programa “REMEDIAR” fue implementado por el Ministerio de Salud de la Nación en 2002, en el contexto de una profunda crisis social y económica. En mayo de ese mismo año se declaró la emergencia sanitaria (Ley 25.590) dando origen a este Programa que contó con financiamiento del BID. El objetivo fundamental del mismo apuntó a implementar un circuito de distribución gratuita de medicamentos a través de los Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) de todo país.

que baja del ministerio: “nosotros somos una provincia que quiere tal cosa” (...) ¡es una política que va de abajo para arriba!”(V).

En la misma línea una médica generalista manifestaba:

*“Uno va tratando de ver quien, de buscar alianzas para establecer algunos grupos que generen cierta presión para poder formalizar ciertas cuestiones que vienen siendo informales. Por ejemplo lo que sucedió en su momento en el Valle con el consultorio de diversidad, con el tema de género y demás. Con el tema del protocolo de ILE<sup>15</sup> que se pudo hacer en la institución, pero a raíz de voluntades individuales que se han juntado para meter presión”.*

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

De lo dicho hasta aquí se desprende la identificación de otra dimensión de la brecha, entre un conjunto de construcciones “desde abajo” que permiten cierta materialización del derecho a la salud y agendas construidas “desde arriba”, desvinculadas de la realidad que se vive en el territorio. Así las cosas, estas experiencias ponen en tensión los discursos de las normativas provinciales y también de los distintos niveles de agendas. En esta línea, los indicadores seleccionados para monitorear el proceso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible del IVN no reparan en la importancia del conocimiento, saberes e información con que se cuenta en el primer nivel de atención, y que resulta imprescindible para el diseño de políticas efectivas. El proceso de adaptación de las metas y objetivos iniciado en la provincia se ha

---

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

restringido a la realización de reuniones interministeriales y talleres de “sensibilización” al respecto, sin apertura aún a otros espacios o niveles que les permitan acercarse a la identificación de fuentes de datos dispersas para construir nuevos indicadores.<sup>16</sup> Esta distancia entre agendas se evidencia en la selección de indicadores como el de “consumo per cápita de proteína animal (vacuna + porcina + aviar)” que se enmarca en el capítulo temático vinculado al lineamiento estratégico de Calidad de Vida, (IVN 2017) y la realidad del centro de salud lindante con el vertedero municipal de la ciudad más poblada de la provincia, al cual concurren diariamente más de 100 personas, entre niños y adultos, en busca de alimento. El “consumo per cápita” oculta y neutraliza las asimetrías entre quienes pueden tener un alto consumo de proteínas y quienes para lograr la subsistencia deben concurrir a un basural, exponiéndose a los riesgos que apunta a reducir el ODS 3.9, vinculado a la contaminación y sus efectos sobre la salud.<sup>17</sup> Del mismo modo, indicadores como el de “Proporción de

---

<sup>16</sup> Entrevista telefónica con coordinadora del proceso de adaptación de Río Negro, 28 de marzo de 2019.

<sup>17</sup> Dando cuenta de esta misma brecha, y reproduciendo el discurso del IVN 2017, en el proceso de adaptación de los ODS iniciado en marzo de 2018 en Río Negro, se retoma la retórica de la “armonización” entre la Agenda provincial y la Agenda 2030 y se priorizan dos metas: 3.1 y 3.7, seleccionándose un indicador para la primera y 4 para la segunda. Las 2 metas priorizadas vinculadas al ODS 3 en la provincia de RN son: “De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos”, proponiéndose como indicador: Razón de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos y la segunda meta priorizada es la 3.7: “De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.” Se

personas que reciben asistencia técnica e insumos para la generación de huertas y/o granjas, sobre total de población bajo línea de pobreza”, refleja meramente la cantidad de personas alcanzadas por dicho programa, sin dar cuenta en qué consiste dicho alcance.(IVN2017: 67)

### 7. Derechos en tensión

La brecha que se intenta reflejar entre lo dicho y lo hecho respecto al derecho a la salud, debe interpretarse en el marco de un Estado que así como no trata de igual modo a todos los ciudadanxs que se vinculan con sus múltiples facetas, tampoco brinda un trato igualitario a quienes trabajan dentro de su estructura. Estos tratos o destratos se encuentran asociados, como señalara O’Donnell, con las posiciones ocupadas en la escala social por los sujetos con los que trabajan cotidianamente. Aproximarse a las condiciones de trabajo de quienes actúan como mediadores a la hora de satisfacer este derecho, permitirá comprender entonces el impacto que estas condiciones tienen en los servicios que brindan, y a la vez evaluar las situaciones que se experimentan en el terreno vinculadas a las condiciones de contratación, perfeccionamiento, capacitación y retención del personal de salud asociadas al ODS 3c, así como también al ODS 8, relacionado con el trabajo decente. (ONU, 2015, p.19)<sup>18</sup>

---

seleccionan 4 indicadores: Tasa de embarazo no planificado entre adolescentes de 15 a 19 años, Tasa de embarazo adolescente, Tasa de uso de anticonceptivos en salas de salud y Tasa de sífilis en embarazadas.

<sup>18</sup> Respecto al presupuesto destinado a contratación, capacitación y retención del personal de salud (ODS 3.c) cabe mencionar la encuesta realizada por la Asociación Rionegrina de Equipos de Salud a 120 ex residentes del sistema de salud rionegrino en julio de 2018. La misma puso de manifiesto que entre quienes se incorporaron al sistema público habiéndose recibido en los últimos 5 años, se destaca el pago atrasado de sueldos al inicio de la relación



Tal como comentaban en los distintos centros de salud, se ha naturalizado “*que si vos no hacés horas extras, no llegás a fin de mes. Entonces no hay ningún trabajador que no haga horas extras [...] Entonces, si el gobierno te dice, te pago un poco más las horas extras, que tu sueldo, y todo el mundo hace horas extras. Entonces, no tenés vida, dejás a tus hijos, tu familiar, todo*”. (J)<sup>19</sup>

Esta “opción no electiva” de realizar horas extras es una posibilidad que no está abierta a todos los trabajadores de la salud, generando fragmentación y conflictos dentro de los equipos de trabajo. A algunos no les queda alternativa: “*Tenemos la obligación de hacer guardias, más allá de lo que dice el contrato, la ley, lo que sea. No hay médico y bueno, si tenés que hacer 40 guardias por mes, las tenés que hacer. Y, encima, no te pagan.*” (G).

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

*“¿Cuánto de desidia o de falta de compromiso de algunos miembros del equipo tienen que ver con esta desatención del equipo de salud por parte del ministerio?...sueldos que no son acordes, formas de contratación que no son claras. ¿Cuánto de descuido hacia el propio*

---

laboral, con retrasos de más de 4 meses para cobrar el primer sueldo en promedio, situación que en contextos inflacionarios como el actual, resulta inabordable para la mayoría de los trabajadores. A esto se agregan las malas condiciones de trabajo en contextos rurales, el incumplimiento del ministerio en los acuerdos laborales de contratación y destinos y la subestimación por parte de las autoridades provinciales del valor simbólico y material de los recursos formados por su propio sistema de salud. (ARES, 2018).

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

*efector de salud? [...] No hay nada que baja desde arriba, o no hay ningún mecanismo de control. No hay una contraprestación, no hay una devolución de lo que uno hace o deja de hacer. Entonces da lo mismo “no hacer” que “hacer”. Por lo tanto, como responde a cuestiones individuales, hay gente que lo toma esto y hay gente que... “total no pasa nada., deajo de hacer”. Y en el “deajo de hacer”, me parece que esto también termina perjudicando el tema del acceso a la salud” (N).*

Esta forma desigualitaria de vincularse con algunxs trabajadorxs también se pone de manifiesto en los modos en que funciona la obra social de la provincia. *“La misma obra social nuestra vulnera nuestros derechos como trabajadores, que es manejado por el Estado Provincial” (L).*<sup>20</sup>

Dando cuenta de sus condiciones de trabajo, una enfermera comentaba: *“Muchas veces terminamos en algunos servicios del hospital, poniendo plata los trabajadores, para poder comprar historias clínicas, los ganchitos, la plasticola. (...) En un momento, hace dos años atrás, hasta los de la cocina, ponían plata de su bolsillo, para comprar el orégano, la sal de los pacientes” (O).*

En sintonía con lo anterior, una médica comentaba: *“lo que es insumos, puntualmente, del día a día, lo estamos comprando nosotros, con nuestro sueldo (...) hoy más que nunca, está faltando un montón de insumos, de recursos de materiales”.* (P).

La descripción se repite en otros centros: *“Provincia no nos da ni una lapicera. El hospital no nos da ni una hoja. Ni para hacer una historia clínica”.* (B).

A la complejidad que se viene describiendo, en algunas localidades se suma la existencia de prácticas que tienen que ver con la interrupción de las redes dialógicas construidas, de esa

---

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

trama de relaciones que acorta la distancia a la realización del derecho a partir del apartamiento de trabajadorxs de sus espacios (De Certeau, 1990) de trabajo:

*“Recursos humanos que, por ahí, defienden o toman postura, sobre algunas cuestiones económicas o de acciones que suceden en el lugar, que los van corriendo y poniendo a otras personas...con poca experiencia o poco conocimiento de la historia de esos lugares... [...] surgen cuestiones más de boicot, a esos equipos o a personas puntuales, dentro de esos equipos, dificultades para que esa gente pueda acceder, como por ejemplo, no sé, que puedan tener el transporte para ir a su lugar de trabajo y, también... profundizar el vuelco hacia lo asistencial, porque cuanto menos trabajo preventivo y promocional hagas, menos te metés en estos puntos conflictivos. O sea, es esto, vos vas, atendés, das una pastilla y chau. No hablaste de nada con la población. Y, lo que está en juego, son modos de vida y qué quiere la gente de esos lugares, de qué quiere vivir, cuáles son sus proyectos productivos, educativos. Y, a eso, también sumado, la conflictividad mapuche, porque no es solamente, qué sé yo, digo tanto en Mallín, bueno, no sé, en Cuesta del Ternero, pero son todos lugares donde hay muchas comunidades [...] son muchas lecturas y, según qué lectura hagás de eso, es cómo vas intervenir en esa realidad y bueno, claramente, cuánto más neutro seamos los de salud...mejor.”(Z)*

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

---

<sup>21</sup> La comparación de los presupuestos de 2016 a 2019 con las competencias que el Ministerio de Salud de la Nación tenía en 2015 (Programa Federal Incluir Salud y el Servicio Nacional de

## 8. Conclusiones

Tal como se desprende del análisis realizado, la adopción de una retórica de derechos tanto en la Constitución provincial como en el plan de salud rionegrino, sumada a la retórica de la “armonización” de Agendas (provincial y 2030) no se corresponde con la distancia existente con las experiencias vinculadas tanto a las denuncias realizadas en la DPRN como a los relatos de quienes cotidianamente trabajan en terreno.

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

De esta manera, el universalismo formal expresado en el plan de salud provincial ha sido puesto en tensión a partir de distintas estrategias metodológicas que evidencian la distancia existente entre lo que éste expresa y las particularidades de distintos grupos y o localidades,

---

Rehabilitación incluidos) muestran una retracción del 21 por ciento. Cabe destacar que gran parte de los recursos del entonces (ex) Ministerio de Salud se destinaban a la compra de medicamentos, vacunas y tecnologías con alta dependencia del precio del dólar. Al momento de la realización del presupuesto 2016 la cotización del dólar era de 9,70 pesos, con lo cual cada lector/a podrá evaluar al momento de la lectura del presente artículo el impacto que la devaluación del peso tuvo en el período analizado sobre el presupuesto de la en ese momento devaluada cartera de salud.

Ver: <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/tag/presupuesto/>

dejando al descubierto el largo camino a recorrer para alcanzar una cobertura sanitaria realmente universal, que garantice el acceso a servicios de salud de calidad y a vacunas y medicamentos inocuos, eficaces y asequibles. (ONU, 2015: 18)

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

En este contexto, resulta fundamental el rol desempeñado por lxs trabajadorxs de los servicios de salud en tanto mediadores, con una suerte de capacidad elástica, que a través de distintas estrategias y prácticas, acortan o amplían las brechas para acceder a la salud. Si bien se registran diversas acciones tendientes a garantizar la accesibilidad y aceptabilidad de los servicios de salud, que responden a iniciativas impulsadas desde los mismos equipos de salud, también existen en esta trama otras caras del estado que, respondiendo a distintas lógicas y universos de sentido, en lugar de tender puentes ponen barreras, haciendo más dificultoso y distante el acceso a la salud, relegando la noción de necesidad y su vínculo con el derecho.

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

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

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

### Referencias bibliográficas

Abramovich, V. & Pautassi, L. (2008). “El derecho a la salud en los tribunales: Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”. *Salud colectiva*, 4 (3), p. 261-282. Abramovich, V. & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Asociación Rionegrina de Equipos de Salud (2018) Elegir la Patagonia. Una historia de formación en salud, trabajo y experiencias personales.

Bourdieu, P. (2000). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Editorial Desclee deBrouwer.

Cimadamore, A. et al (2016). ‘Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change’ in Cimadamore *et al.* *Development and sustainability. The challenge of social change*. Londres: Zed Books

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de : <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf> [Acceso: 23 de mayo de

2017].

Constitución de la provincia de Río Negro (1988). Río Negro, Legislatura; 1988.

Courtis C. (2007). “La aplicación de tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la protección jurisdiccional del derecho a la salud: apuntes críticos”. En: Abramovich V, Bovino A, Courtis C. (comp.) (2006). *La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

De Certeau, M. (1996). *La invención de lo cotidiano*. Universidad Iberoamericana.

De Lucas, J. y Añón, M. J. (1990). “Necesidades, Razones, Derechos” en *Doxa*, Nº 7, Seminario de Filosofía del Derecho la Universidad de Alicante, Centro de Estudios Constitucionales, España, 55-81.

Dieterlen, P. (2001). "Derechos, necesidades básicas y obligación institucional", en Ziccardi, A. (Coord.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO-FLACSO México-IISUNAM.

Gadamer, G. H. (1991). *Verdad y Método*, Salamanca: Sígueme.

Hunt, P. (2004). *Informes de Relatores Especiales sobre Derecho a la Salud*. Recuperado de : <http://observatoriopoliticasocial.org/informes-de-relatores-especiales-sobre-derecho-a-la-salud/> [Acceso 23 de mayo de 2017].

INDEC. *Censo de población y vivienda 2010*. (2010). Recuperado de [http://www.censo2010.indec.gov.ar/index\\_cuadros.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/index_cuadros.asp) [acceso: 28 de febrero de 2017].

Merhy, E. Feuerwerker L., Burg Ceccim R. (2006). “Educación Permanente en Salud: una Estrategia para Intervenir en la Micropolítica del Trabajo en Salud”, en *Salud Colectiva*. 2 (2): p. 147-160. Recuperado de: <http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v2n2/v2n2a04.pdf> [Acceso 23 de may 2017]

Ministerio de salud. El derecho a la salud en Río Negro Fortaleciendo el Sistema de Salud

Rionegrino. Etapa 2014-2015. (2014). Recuperado de:

[http://www.salud.rionegro.gov.ar/salud/wpcontent/uploads/documents/plan\\_provincial\\_salud/Plan\\_Salud\\_2014-2015.pdf](http://www.salud.rionegro.gov.ar/salud/wpcontent/uploads/documents/plan_provincial_salud/Plan_Salud_2014-2015.pdf) [Acceso: 23 de mayo de 2017]

Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Editorial Prometeo

O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre.

O'Donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Revista Nueva Sociedad*, N° 128.

OACDH. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Recuperado de:

[http://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen. \)](http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen.) [Acceso 23 de mayo de 2017]

OACNUDH. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Recuperado de:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx> [Acceso 23 de mayo de 2017].

OEA. (1988). Protocolo de San Salvador. Recuperado de:  
<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

OEA. (2004). Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/>



Perner, S. y Pérez, S. (2017). *Encuesta sobre situación del Plan Remediar en el primer nivel de Atención de la provincia de Río Negro*. UNRN-UNCOMA.

Presidencia de la Nación (2017). *Informe Voluntario Nacional*. Argentina. Recuperado de <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/07/18/argentina-y-el-informevoluntario-sobre-la-agenda-2030-presentaci-n-en-el-foro-pol-tico-de-alto-nivel-en-unny.html> [Acceso: 3.de febrero de2019].

Ziegler, R. and K. Ott (2011). 'The quality of sustainability science: A philosophical perspective', *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 7, 1

### PARTE III: Desigualdad e inequidad

## CAPÍTULO VII. Desarrollo y desigualdad. Una perspectiva desde las políticas públicas de desarrollo regional y territorial en Argentina 1960-2016<sup>1</sup>

Mabel Manzanal y Fernando González

### 1. Introducción

Este trabajo pone en discusión la viabilidad de alcanzar dos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (Naciones Unidas, 2017): “reducción de las desigualdades” y “hambre cero” en el contexto del actual modelo de desarrollo de América Latina caracterizado por sus mayores grados de desigualdad. Y para ello comenzamos realizando una revisión histórica de largo plazo que cuestiona el alcance del “desarrollo” instrumentado desde la década de 1960 con sus limitados aportes en términos de alcanzar mayores grados de igualdad.

La década de 1960 constituye un hito en relación a la cuestión del “desarrollo” como categoría política. Originalmente se consideraba que el subdesarrollo latinoamericano era producto de la desigual distribución de actividades, recursos y población al interior de cada país. Lo cual conducía a que en los mismos se configuraran regiones ricas y desarrolladas frente a otras pobres y marginales. Por ello, uno de los objetivos centrales de las políticas de desarrollo fue promover una mayor equidad regional para conducir a un desarrollo más inclusivo a favor de los sectores postergados de América Latina (CEPAL-ONU, 2012; Coraggio, 1989).

Fue desde entonces que comenzaron a sucederse propuestas de desarrollo con variadas características, siempre en pos de paliar las desigualdades presentes en los países latinoamericanos. Las mismas respondían a diferentes marcos interpretativos referidos a la problemática latinoamericana (teoría de la dependencia, estructuralismo, desarrollismo,

---

<sup>1</sup> Este artículo es parte de los proyectos de investigación PICT 2015 0653 (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) y UBACyT 2016-2019.

industrialización sustitutiva, neoliberalismo). De donde el desarrollo fue adquiriendo diferentes adjetivaciones (regional, socioeconómico, industrial, endógeno, local, rural, territorial, sustentable, etcétera).<sup>2</sup>

En este trabajo buscamos dar cuenta de la persistencia de la desigualdad a pesar de las diferentes propuestas de “desarrollo” que se sucedieron en América Latina y en el caso de Argentina, en particular. Para ello trabajamos con fuentes secundarias y, principalmente, con indicadores de desigualdad en base a ingresos.<sup>3</sup>

## 2. Desigualdad en el mundo y en Latinoamérica.

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

Branko Milanovic (2009), por ejemplo, “ha calculado índices de Gini a lo largo del tiempo y descubierto que la desigualdad global del ingreso aumentó de forma constante desde 1820 a 2002, con una subida significativa desde 1980 en adelante” (Ortiz y Cummins, 2012, p.20). Por medio de un cálculo de la “desigualdad global” (distribución del ingreso entre todas las personas del mundo) corroboró un aumento constante en la misma, que parte de índices de Gini de 0,43 en 1820 a más de 0,6 un siglo después y llegando a 0,7 en el año 2002.

Análisis posteriores refieren al elevado nivel de la desigualdad actual. El *World Inequality*

---

<sup>2</sup>Un estudio más exhaustivo sobre esta cuestión puede verse en Manzanal (2017).

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

Lab<sup>4</sup> (2017) sostiene:

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

Para América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que en 2016: “los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo” (*CEPAL*, 2017, p.42). Este dato proviene de encuestas de hogares que indican que el 20 por ciento más rico se apropia de 45 por ciento del ingreso total de los hogares, mientras que el 20 por ciento más pobre tan solo de 6 por ciento de dichos ingresos (*CEPAL*, 2017: p.43). Esta característica también aparece en los

---

<sup>4</sup>Laboratorio dirigido por Thomas Piketty.

coeficientes de Gini de 16 países de Latinoamérica entre 1990 y 2014 (Cuadro 1).

De todos modos, debemos advertir que esta situación descrita es seguramente más desigual que lo que muestra el análisis de la Cuadro 1. Dado que en general este tipo de encuestas no permiten observar los ingresos de los sectores más ricos de la población, normalmente ocultos o sub-declarados.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe. Coeficiente de Gini en 16 países (1990-2014).

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina		0,45	0,46	0,50	0,51	0,51	<b>0,54</b>	0,50	0,48	0,46	0,45	<u>0,42</u>	0,43
Bolivia	<u>0,42</u>	0,49				<b>0,63</b>	0,60	0,55	0,57	0,51		0,47	0,48
Brasil	<b>0,60</b>	0,53		<b>0,60</b>	<b>0,60</b>		0,59	0,57	0,56	0,54		0,53	0,51
Chile	<b>0,57</b>	0,55	0,56	0,55	0,56	0,56			0,52		0,52*	0,51*	<u>0,50*</u>
Colombia		<u>0,51</u>		0,57		<b>0,59</b>	0,58	0,56		0,56	0,56	0,54	0,54
Costa Rica	<u>0,45</u>	0,46	0,47	0,47	0,46	0,47	<b>0,51</b>	0,49	0,49	0,49	0,48	0,49	0,49
Ecuador			0,53		0,50	<b>0,56</b>		0,54	0,53	0,51	0,49	0,47	<u>0,45</u>
El Salvador				0,51	<b>0,55</b>	0,51	0,52	0,47	0,45	0,47	0,45	<u>0,42</u>	<u>0,42</u>
Honduras	0,57	<u>0,52</u>	0,55	0,56	0,57		<b>0,59</b>	0,58	0,57	0,56	0,53	0,57	0,51
México		0,51	<b>0,54</b>	0,48	0,49	0,52	0,50	<u>0,46</u>	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48
Panamá	<b>0,58</b>		0,57		0,57	<b>0,58</b>	0,57	0,55	0,55	0,53	0,52	0,52	<u>0,51</u>
Paraguay	<u>0,41</u>			<b>0,58</b>	0,55	0,55	0,57	0,53	0,54	0,51	0,52	0,48	0,52
Perú			<u>0,44</u>		<b>0,56</b>	0,51	0,54	0,51	0,52	0,49	0,46	0,45	<u>0,44</u>
Rep. Dominicana		0,51		0,47		<b>0,52</b>	0,50	<b>0,52</b>	<b>0,52</b>	0,49	0,47	<u>0,46</u>	
Uruguay		<u>0,40</u>		0,43	0,44	0,44	<b>0,47</b>	<b>0,47</b>	<b>0,47</b>	0,46	0,45	0,41	0,42
Venezuela		0,43			0,50		<b>0,51</b>	0,50	0,47	0,41	0,39*	<u>0,40*</u>	<u>0,40*</u>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Grupo de Investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> (acceso: octubre 2017).

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

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

Del Cuadro 1 podemos deducir que a lo largo de 15 años (1990 a 2014):

- América Latina presenta una desigualdad persistente y alta en comparación con países de Europa (con índices de Gini entre 0,25 y 0,40).

- La desigualdad frecuentemente supera el 0.50. Las excepciones son Uruguay (no alcanza 0,50 en ninguno de los años informados) y Costa Rica (sólo en 2002 tiene 0,51). Argentina y Venezuela se encuentran en mejor situación relativa con índices que suelen no superar 0,50.
- En la mayoría de los países, el índice de Gini alcanzó sus más altos valores entre los años 1998 y 2002 (aunque hay casos de alta desigualdad desde el inicio de la década de 1990 -Brasil, Chile, México, Panamá)
- En los 16 países el índice de Gini comenzó a decrecer (con variantes) a partir de 2004 o 2006 (excepto México y Paraguay). Esta tendencia a menor desigualdad continúa, en general, por una década (hasta 2012 o 2014).
- En ocho de estos 16 países, la menor desigualdad se da entre 2012 o 2014 (0,40 Venezuela, 0,42 Argentina y El Salvador, 0,44 Perú, 0,45 Ecuador, 0,50 Chile, 0,51 Brasil).
- Sin embargo, siete casos contradicen esta tendencia hacia una menor desigualdad iniciada hacia 2003-2004. Son países cuyos índices más bajos se dieron antes, al inicio de la década de 1990 (Uruguay 0,40; Paraguay 0,41; Bolivia 0,42; Perú 0,44; Costa Rica 0,45; Colombia 0,51, Honduras 0,52).
- Argentina, Bolivia, El Salvador, Perú y Venezuela lograron entre 2002 y 2014 un descenso significativo (-20 %) de la desigualdad (-0,11 a -0,15 puntos en el índice de Gini).
- Otros casos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay) resultan paradigmáticos o incongruentes, porque al final del período (2012-2014) tuvieron más desigualdad que al inicio (1990, 1992, 1994).

Las situaciones son diversas y resulta difícil identificar una tendencia homogénea, pero en

términos generales: i) cerca de la mitad de los países mejoraron entre 1990 y 2014 su desigualdad aunque permanezcan en altos niveles, superiores en su mayoría a 0,40 puntos; ii) la otra mitad de los países tuvieron fluctuaciones menores, revelando escasas mejoría en términos de desigualdad; iii) entre estos últimos hay cinco con índices de desigualdad superiores al 0,50 (Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Panamá).

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

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

---

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

<sup>6</sup> La definición utilizada por CEPAL al hablar de indigencia (o pobreza extrema) es la de aquel hogar o persona que no llega a cubrir los ingresos mensuales para adquirir una Canasta Básica Alimentaria (se llama también pobreza extrema porque es mayor que la pobreza, calculada por medio de la Canasta Básica Total). A diferencia de otras mediciones como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la indigencia y la pobreza mide solamente ingresos (CEPAL, 2018: 21-22).

Ver:[http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen\\_Badeinso\\_estimaciones\\_pobreza\\_cepala.asp?id idioma=e](http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_Badeinso_estimaciones_pobreza_cepala.asp?id idioma=e)



Un análisis comparativo entre desigualdad e indigencia indica que en 11 de 16 países coinciden los años (entre 1998 y 2004) de valores máximos de indigencia y desigualdad. Sólo en 4 países (Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras)<sup>7</sup> se registra a comienzos de la década de 1990 la mayor indigencia (de todos modos también en esos años se registra en ellos la mayor desigualdad). Asimismo, coinciden temporalmente los valores mínimos de indigencia y desigualdad, los que ocurren en 12 de 16 países al final del período de análisis (2012- 2014).<sup>8</sup> Es decir, nuevamente se correlacionan menor indigencia con menor desigualdad.<sup>9</sup>

Vale señalar que en Brasil y Chile no observamos tal correspondencia entre indigencia y desigualdad. Aunque en ambos es sostenida la tendencia de disminución de la indigencia (llegando a valores de 4,6 % y 2,5 %, respectivamente, en 2014) ésta no conlleva a menor desigualdad. Ello significa que los planes especiales contra la indigencia y el hambre (como el Programa *Fome Zero* de Brasil) si bien necesarios para la población más carenciada, son insuficientes para modificar la alta concentración de ingreso existente en ambos países.

Por su parte el caso de Argentina no puede ser analizado bajo estos mismos parámetros, ya que los indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) perdieron

---

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

<sup>8</sup>Si bien con cifras muy diferentes desde 0,8 por ciento de los hogares -Uruguay- a 20,5 por ciento en Paraguay.

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

confiabilidad a partir de 2007.<sup>10</sup> Sin embargo, siguiendo los datos de la CEPAL, la indigencia bajó 6 puntos porcentuales en 2004 respecto a 2002 (el año de la mayor crisis de la historia Argentina con 21 por ciento de los hogares bajo la línea de indigencia). Por otro lado, corresponde reconocer que a pesar del crecimiento operado a partir de 2003 nunca fue posible retomar a los valores de indigencia previos del inicio de la década de 1990 (2 % en 1992).

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

### 3. Desigualdad en Argentina.<sup>12</sup>

Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini (2009) trabajan con indicadores de desigualdad

---

<sup>10</sup>En dicho año el INDEC fue intervenido y ciertos índices dejaron de ser confiables, como el IPC (precios al consumidor) utilizado para calcular la Canasta Básica Alimentaria y por tanto la indigencia.

<sup>11</sup>Sobre las restricciones estructurales y las consecuencias sociales de pobreza, marginación y persecución producto de la sojización en América Latina y Argentina, véase Manzanal (2017b).

<sup>12</sup> Este trabajo fue escrito con una perspectiva de largo plazo, buscando ahondar en la reducción de las desigualdades en las últimas cuatro décadas aproximadamente. Entre el momento de su confección (2017/18) y el de su publicación se dio en Argentina un cambio de gobierno y de signo político. A pesar de lo cual, consideramos que las consideraciones y

de ingresos de Argentina desde mediados de la década del setenta a mediados de la década de 2000.<sup>13</sup> Inician la serie en 1974 y sus datos indican que la desigualdad se ha profundizado y que Argentina transita hacia situaciones de mayor desigualdad pese a las políticas de desarrollo implementadas desde entonces.

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

---

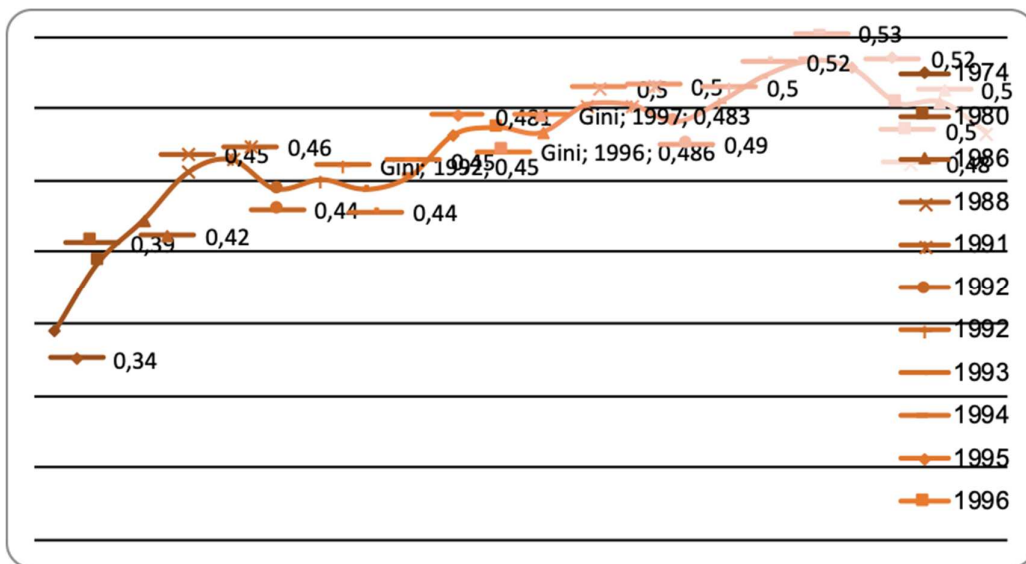
conclusiones que en este apartado se mencionan, son válidas dada la persistencia del fenómeno de la desigualdad entre las diferentes gestiones gubernamentales.

<sup>13</sup>Los autores retomaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC. Es necesario recalcar los cambios en estos datos: a) de 1974 a 1992 la EPH solo contenía información del Gran Buenos Aires, b) de 1992 a 1998 de las 15 principales ciudades, c) de 1998 a 2003 las 28 principales ciudades y d) desde 2003 se han tomado los datos de la EPH continua. Sostienen los autores que “si bien la EPH no tiene alcance sobre ciudades pequeñas y áreas rurales, existen razones para sostener que la incorporación de esas áreas no modificaría los principales resultados agregados: (i) la desigualdad no cambia significativamente cuando se comparan los resultados obtenidos a partir de la EPH con los que surgen de otras encuestas de hogares que incluyen pueblos rurales y pequeñas ciudades” (Cruces y Gasparini, 2009, p.398).

<sup>14</sup>Luis Alberto Romero sintetiza con mucha precisión esta idea en un artículo de opinión publicado en La Nación (13-5-2016). En el mismo define a Argentina como un *país normal* “hasta un momento no tan lejano, quizá los años sesenta del siglo pasado”. Y sostiene que:

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

Gráfica 1. Argentina. Índice de Gini por hogares (1974-2006).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cruces y Gasparini (2009, p.399)

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

“el punto más alto de ese país normal fue su sociedad de clases medias, excepcional en el contexto hispanoamericano. Lo fue por capacidad para integrar amplios y renovados contingentes de nuevos miembros, darle a cada uno un trabajo y una buena educación y habilitarlos para sus personales aventuras de ascenso en una sociedad fluida y sin brechas profundas”.

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

Un primer periodo se observa entre 1974 y 1991 en el que el índice de Gini fue subiendo en forma continuada. Este periodo se corresponde, con el inicio de la aplicación del modelo neoliberal iniciado con la última dictadura militar, que produjo un aumento en la disparidad de ingresos: el coeficiente de Gini aumentó de 0,34 en 1974 a 0,43 en 1981 (Cruces y Gasparini, 2009, p.407). Con el retorno de la democracia, las políticas económicas no lograron restablecer los niveles de igualdad previos y “la desigualdad permaneció estable pero la pobreza aumentó” (Cruces y Gasparini, 2009, p.407).

Un segundo período se da entre 1991 y 2002, donde luego de un primer momento de descenso de la desigualdad comienza una década de permanente crecimiento. Esta etapa corresponde a la implementación más definida y sustantiva del modelo neoliberal (con privatizaciones, desregulaciones y liberalización de la economía comandando las medidas de política económica). Con fluctuaciones en el crecimiento económico, la realidad es que el aumento notorio de la desigualdad (el índice de Gini ascendió de 0,45 en 1992 a 0,53 en el 2002) da cuenta del proceso recesivo operado en aquellos años.

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

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

También podemos observar la desigualdad y su tendencia de largo plazo (1986-2012) a partir de la distribución del ingreso por quintiles (Cuadro 2).

Cuadro 2. Argentina. Distribución del ingreso per cápita por quintiles, en % (1986-2012).

	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5
1986	5,11	9,80	14,79	21,87	48,43
1987	4,61	9,17	14,21	21,50	50,49
1988	...	...	...	...	...
1989	...	...	...	...	...
1990	...	...	...	...	...
1991	4,82	9,07	13,29	20,41	52,42
1992	4,60	9,20	13,86	21,48	50,86
1993	4,45	9,32	14,32	22,01	49,90
1994	4,38	9,03	14,03	21,60	50,96
1995	3,76	8,43	13,27	20,76	53,79
1996	3,51	8,20	13,13	21,19	53,95
1997	3,55	8,21	13,25	21,35	53,65
1998	3,41	7,79	12,70	21,02	55,08
1999	3,49	7,98	13,09	21,27	54,16
2000	3,19	7,58	12,77	21,32	55,15
2001	2,58	7,09	12,26	21,06	57,00
2002	2,75	6,95	12,18	20,35	57,78
2003	2,72	7,06	12,18	20,94	57,10
2004	3,21	7,75	13,19	21,70	54,15
2005	3,43	8,06	13,45	21,73	53,32
2006	3,58	8,31	13,73	21,99	52,39
2007	3,86	8,51	13,97	22,03	51,63
2008	3,93	8,83	14,22	22,36	50,66
2009	3,93	9,18	14,56	22,62	49,71
2010	4,36	9,30	14,54	22,42	49,38
2011	4,58	9,54	14,79	22,43	48,66
2012	4,73	9,75	15,13	22,88	47,51

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (<http://estadisticas.cepal.org>;

septiembre 2017)

En primer lugar, observamos que, los quintiles extremos (1 y 5) mantienen casi sin modificaciones su participación en el ingreso por más de un cuarto de siglo. Es decir, no ha habido ninguna redistribución a favor de los más desfavorecidos en 25 años de diferentes políticas públicas de desarrollo.

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

Los datos disponibles para el período que se inicia en 2012 reflejan una tendencia diferente a la observada en lo expuesto precedentemente.<sup>16</sup> Sin embargo, no nos es posible compararlas con los del período anterior, dado que estas cifras están puestas en duda y son parte de una discusión institucional y política que ha llegado incluso hasta la justicia.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>A lo anterior habría que agregar que estos datos de ingresos surgen a partir de información basada en ingresos declarados. El ocultamiento de ingresos es una práctica regular y de magnitud de los sectores sociales con mayores ingresos.

<sup>16</sup>Estos datos afirman que la distribución del ingreso ha continuado su tendencia a la disminución de la desigualdad respecto de 2001-2002. Así y todo según estas cifras, el 20 por ciento más pobre, solo obtendría cinco por ciento del ingreso (mismo valor que en 1986) mientras que el 20 por ciento más rico de la población habría descendido a una apropiación de 44 por ciento de dicho ingreso.

<sup>17</sup>Se trata de información que se considera que ha sido manipulada durante la denominada intervención del INDEC (2007-2015) operada bajo la dirección de Guillermo Moreno durante

Finalmente debemos aclarar también que estos indicadores de desigualdad reflejan solamente un aspecto monetario de la desigualdad. Lo cual los hace aún más parciales de lo que venimos advirtiendo. Como sostiene Kessler su sola disminución no lleva necesariamente a situaciones de mayor igualdad, en primer lugar porque se asienta sobre hogares o personas, es decir “no nos informa sobre la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros”, además que “la división en deciles contribuye a la invisibilidad de las elites dentro del decil superior” (Kessler, 2014, p.75).

Es por ello que la investigación en torno a la concentración de la riqueza resulta necesaria para alcanzar conclusiones definitivas en este tema. Thomas Piketty (2014) sostiene que la desigualdad económica ya no se manifiesta solamente en los ingresos, sino en las diferentes formas de acaparamiento de capitales (tanto en bienes materiales como en activos financieros). Precisamente consideramos que es en este aspecto donde más ha crecido la desigualdad en América Latina. Y evaluamos que es el sector agropecuario un ámbito privilegiado para analizar la desigualdad de riqueza a partir del sostenido aumento de la concentración y del acaparamiento de tierras.

#### **4. Políticas para el desarrollo de los territorios: pasado y presente de una propuesta ¿a favor de la igualdad?**

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

El primero está vinculado a la etapa en que las PP estaban centradas en la sustitución de importaciones y en las prácticas y medidas postuladas por el keynesianismo, el desarrollismo

---

el gobierno de Cristina Kirchner.



y la planificación del desarrollo nacional y regional. Primaban entonces problemas socioeconómicos que fueron identificados como producto de: i) la excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), ii) las desigualdades regionales (relacionadas a la producción, la productividad y el consumo) y iii) el centralismo político de un área (concentración de actividades y población y en las capitales).

Hacia la segunda mitad de la década de 1970 comenzó a instalarse el modelo neoliberal. Entonces, la problemática regional perdió entidad y desapareció todo lo que se vinculaba con la planificación y la acción estatal directa en la actividad económica. Esta pierde status frente a la valorización del rol del mercado, de la autogestión y de la economía global.

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

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

De este modo aparece un renovado discurso regional sustentado en el desarrollo endógeno<sup>18</sup> y asociado con el rol de determinados *territorios*: los considerados con

---

<sup>18</sup>El desarrollo endógeno refiere a la capacidad existente dentro de las propias regiones, territorios y ámbitos locales para generar procesos virtuosos de crecimiento –el que también

condiciones especiales de atraktividad hacia el capital y las inversiones extranjeras.

Paralelamente, el desarrollo local y la gestión estratégica de ámbitos locales conformaron nuevos paradigmas, que se asociaron a la descentralización, la participación, la innovación, la competitividad. El Estado comenzó a delegar en gobiernos subnacionales y en organizaciones de base las propuestas y la implementación de diversas cuestiones, en especial las ligadas a problemáticas sociales. Ello condujo a promover (por lo menos en los papeles y discursos) la formulación y gestión “desde abajo” de la política en cuestión y a modelar la planificación y gestión participativa a nivel local. El traslado de decisiones y funciones a los gobiernos locales contribuyó a configurar cierto “clima de negocios” y previsibilidad para las inversiones interesadas en dichos ámbitos espaciales.

En estas nuevas propuestas de política pública (que en el caso de Argentina se dieron entre 1995 y 2000) la participación de la población local en el proceso de formulación y gestión ha sido un requisito impuesto frecuentemente por los organismos de financiamiento internacional.<sup>19</sup> Esta cogestión, estado-sociedad, comenzó a identificarse como “gobernanza”

---

se define como “endógeno”. Benko y Lipietz (1994, p.30) sostienen que a fines de los años 80 surge una nueva ortodoxia: “el éxito y el crecimiento de las regiones industriales se debería esencialmente a su dinámica interna”. Por su parte Brandão (2007, p.38) sostiene que en este campo analítico se ha dado una “endogenia exagerada” sostenida en la capacidad de las voluntades e iniciativas de los actores locales, con control sobre su futuro, donde las “clases sociales, oligopolios, hegemonía, etcétera serían componentes, fuerzas y características de un pasado totalmente superado o a ser superado”.

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

y se dirige a construir puentes entre actores sociales para fortalecer el consenso social y la adhesión de parte de las mayorías sociales a las políticas públicas en general y en particular.

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

El problema radica en que se oculta que todo consenso y todo territorio implican relaciones de poder. La concepción que el territorio se disputa, que el territorio es territorialidad, es ejercicio de poder, queda velada. Y cuando se mitifica esta realidad, un sinnúmero de determinantes en el accionar de las políticas públicas y de los actores permanecen ocultos, impidiendo conocer, analizar y delimitar el accionar político vinculado a las políticas de desarrollo.<sup>20</sup>

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

## **5. Agronegocios y desigualdad**

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

La problemática del desarrollo y la desigualdad se inscribe en una economía mundial que

---

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

funciona al servicio del uno por ciento más rico (*World Inequality Lab*, 2017; Crédit Suisse 2015) y donde la distribución de la riqueza mundial es marcadamente desigual con respecto al periodo previo al ascenso del neoliberalismo (1970-80). El sector agropecuario de América Latina contribuye a la generación de estas desigualdades a través de variadas formas de generación de excedentes vinculadas al agronegocio, que provocan una concentración de la tierra, no solo en la propiedad sino en el uso.

Si nos concentramos en la propiedad de la tierra, según la ONG Oxfam, en Argentina solo uno por ciento de las explotaciones agropecuarias más grandes, poseen 40 por ciento del total de la tierra ocupada por todas las explotaciones agropecuarias (Oxfam, 2016, p.25). Pero este fenómeno, muestra solo una faceta del problema, la vinculada a la concentración de la propiedad. Actualmente diferentes investigadores comenzaron a poner de relieve otro aspecto de esta problemática, ahondando en la discusión sobre el “acaparamiento de tierras” (*land grabbing*). Uno de ellos, Saturnino Borrás *et al.* (2013, p.79), afirma que países como Brasil y Argentina pueden ser considerados también un ejemplo del avance de esta modalidad de acumulación de riquezas. Esta no se daría solamente por la compra masiva de tierras, sino por diferentes formas de control, la más usual en la dinámica del agronegocio es el arrendamiento.

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

Por su parte, la seguridad alimentaria y el objetivo de eliminar el hambre se contradice con el alza de los precios agrícolas resultante del modelo de los agronegocios. La competencia entre diferentes productos, donde los *commodities* siempre terminan ganándole a los alimentos para el consumo popular, impulsa a los productores a abandonar la producción para el mercado local y a privilegiar la exportación. El aumento de la producción de biocombustibles y el mayor consumo de carne en el mundo, son algunos de los factores reales de esta alza, el otro es la especulación financiera presente en los agronegocios. La misma FAO (2017, p.16) reconoce este proceso de competencia entre producciones alternativas:

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

El resultado es que desocupación, desnutrición, hambre son realidades inocultables del presente, que sólo revirtiéndolas globalmente puede darse alguna posibilidad de modificar los parámetros de desigualdad social, que cada vez más tienden a acrecentarse. Por ello es que pensamos (parafraseando a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL) que:

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

## **6. Reflexiones finales desde de la problemática agraria y de desarrollo rural**

Como hemos observado, la proliferación de políticas de desarrollo que desde los años 60

del siglo pasado se fueron implementado (desarrollistas, neoliberales, neodesarrollistas) no ha logrado revertir la persistencia de las diferentes formas de desigualdad. En el campo específico del desarrollo rural en Argentina, Susana Soverna (2016) afirma que pese a los avances en la materia (sintetizados en la sanción de la *Ley de reparación histórica de la Agricultura Familiar*), “no existe una política única para el sector, y subsisten las superposiciones y vacíos, (...) no hay coordinación,<sup>21</sup> y por lo tanto complementación” de las distintas instituciones del estado que se ocupan de esta temática (Soverna, 2016, p.456). Ello explica que los avances no se corresponden con “los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional y freno a las migraciones” (Soverna, 2016, p.460).

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

Saskia Sassen (2007, p.12) subraya que buena parte de lo que sucede en los territorios, en el presente, puede obviar las regulaciones y controles del Estado-Nación y constituirse directamente en “una localización de lo global” o “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”. Esto implica que se generan nuevas formas de dependencia respecto a las

---

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

que se daban décadas atrás y a las que reconocíamos hacia 1960. Las mismas están vinculadas a lo que David Harvey (2007) definió como *acumulación por desposesión* y que resulta de la financiarización de la economía y de las privatizaciones de los bienes públicos gestionados por el estado en la época previa. En este contexto, ciertas limitaciones no sólo son estructurales sino que incluso resultan restrictivas para la propia supervivencia del capitalismo a escala global y local. Ellas son:

1. La dependencia productiva y tecnológica que se expresa a través de:

a) Barreras para-arancelarias en el mercado mundial: Es el caso del crecimiento de la producción certificada, la creciente dependencia tecnológica en genética varietal, los subsidios a los alimentos básicos desde los países del Norte.

b) Control monopólico de sectores clave: (i) las semillas;<sup>22</sup> (ii) las nuevas tecnologías de manipulación genómica; (iii) los bancos de datos digitales relacionados a suelos, agua, clima, etcétera; (iv) los “paquetes tecnológicos” (agroquímicos, maquinaria, e incluso seguro agrícola)

2. La *dependencia alimentaria* que se expresa a través de:

a) La hegemonía de los grandes complejos agroindustriales transnacionales a nivel global en la producción y en el consumo alimentario, que imponen reglas bajo las cuales las heterogéneas estructuras productivas (campesinas, de pequeños productores) de los países de América Latina, no pueden competir.

b) La pérdida de soberanía alimentaria de los tradicionales países productores de alimentos

---

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

a consecuencia del continuado y sistemático aumento de la producción de *commodities* agrarios, que a su vez conducen a la suba del precio de los alimentos; todo lo cual lleva al hambre a mayor cantidad de población (Manzanal, 2016, p.30)

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

**Concluyendo**, la disminución de la desigualdad encuentra limitantes estructurales, vinculados con la hegemonía (económica, política e ideológica) que ejercen los actores que dominan nuestras sociedades, los que también condicionan las posibilidades de alcanzar el objetivo de hambre cero. Esta hegemonía está presente en los gobiernos y en la sociedad. La participación y otras formas de elaboración de consensos, se tornan mera formalidad frente a la consolidación de un pensamiento único que solo favorece a quienes lo construyen y promueven.

### Referencias bibliográficas

Benko, G. y Lipietz, A. (1994). “El nuevo debate regional en G. Benko y A. Lipietz, *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, Valencia, p.19-38.

Brandão, C. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, Unicamp, São Paulo.

Borras, S., Franco, J.C., Kay, C. y Spoor, M. (2014). El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia, en Soto Baquero, F. y

Bourguignon, F. y Morrisson C. (2002). The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990. En *American Economic Review*, September, pp.727-744.



- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. ONU. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2012). Los fundamentos de la planificación del desarrollo en AL y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972). <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/49263/Losfundamentosdelaplanificacion.pdf>
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina, 2014*. ONU y CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina, 2017*. ONU y CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2018) *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N° 2, Santiago de Chile.
- Coraggio, J. L. (1989). Los términos de la cuestión regional en América Latina, en Coraggio J.L., Federico Sabate, A. y Colman O. (edit), *La cuestión regional en América Latina*, Edit. CIUDAD, IIED AL, Quito.p.1-42.
- Crédit Suisse. (2015). *Global Wealth Databook 2015*, Credit Suisse Group, Zurich.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2009). Desigualdad en la Argentina. Una revisión de la evidencia empírica I, en *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 192, pp. 395-347.
- FAO. (2017). El futuro de la alimentación y de la agricultura. Tendencias y Desafíos. Departamento de Publicaciones de FAO. Roma.
- González, F. (2017). Hegemonía y Desarrollo Rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina). En *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*. Vol.8, N°2, p. 203 – 223.
- Gras, C. (2012). Agronegocios y empresarios. Un estudio sobre la reconfiguración de perfiles socioeconómicos y la construcción política del ‘campo’ en Argentina. En Bodemer, Klaus (comp.) *Cultura, sociedad y política en América Latina. Aportes para un debate*

*interdisciplinario*. Editorial Iberoamericana Vervuert, Frankfurt.

Harvey, D. (2007). *El "nuevo" imperialismo*. Editorial Akal, Madrid.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Manzanal, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). En *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 78, Vol. XXVI, septiembre, p. 77-101.

Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, p. 10-55, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre.

Manzanal, M. (2014). Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio, *Realidad Económica* 283, pp. 17-48.

Manzanal, M. (2016). Acumulación, crisis y la problemática del hambre y de la desnutrición en América Latina, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales -ReLaER- Vol I (1)*, pp. 27-50.

Manzanal, M. (2017). Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 46*, 1er. Semestre de 2017, pp. 5-31.

Manzanal, M. (2017b). Territorio, Poder y Sojización en el Cono Sur latinoamericano. El caso argentino. *Mundo Agrario, Vol 19, N° 3*, Universidad Nacional de La Plata.

Milanovic, B. (2009). Global Inequality and the Global Inequality. Extraction Ratio. The Story of the Past Two Centuries. En *Policy Research Working Paper 5044*. Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo, Banco Mundial, Washington DC.

Naciones Unidas. (2017). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, New York.

Ortiz, I. y Cummins, M. (2012). *Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países*. Documento de trabajo de Política económica y social. Agosto de 2012, UNICEF, New York.

OXFAM. (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxford. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina> (acceso diciembre 2018).

Piketty, T. (2014). *El capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Katz Editores, Buenos Aires.

Soto Baquero, F., y Gomez, F. (2014). Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe. FAO, Santiago de Chile.

Soverna, S. (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina, en Tsakoumagkos, Pedro (2016) *Problemas actuales del agro argentino*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.

Sutcliffe, B. (2004). World Inequality and Globalization. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, N° 1.

World Inequality Lab. (2017). Informe sobre la Desigualdad Global 2018. Resumen Ejecutivo. Disponible en: <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

## CAPÍTULO VIII. Desigualdad en las condiciones habitacionales y brecha intraurbana en el bienestar infantil en América Latina<sup>1</sup>

Alberto Minujín y Diego Born

### 1. Introducción. Objetivos del Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Desigualdad e Infancia.

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

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

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

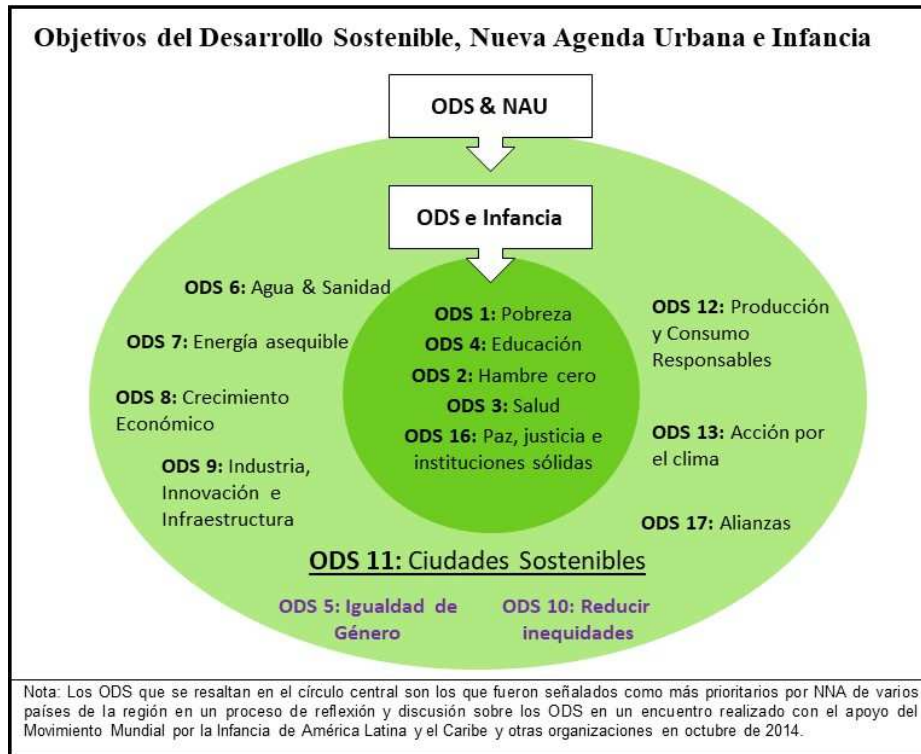
En la Figura 1 se observa la amplia intersección entre los ODS, las prioridades para la

---

<sup>1</sup>Este documento presenta los principales resultados de una consultoría realizada por los autores para UNICEF TACRO en 2016.

infancia y la nueva agenda urbana.

Figura 1. Esquema de relación entre objetivos del Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana e Infancia



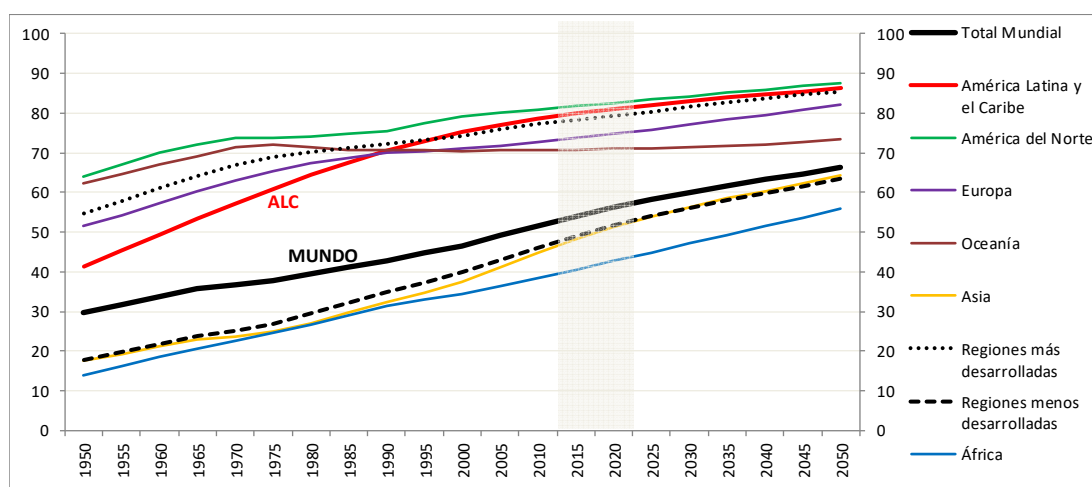
Fuente: Elaboración propia

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

Como muestra la Gráfica 1, a nivel mundial, la población urbana alcanza actualmente 54 por ciento, cifra que se espera que aumente a 66 por ciento para el año 2050. Sin embargo, en ALC la población urbana superó el umbral de 50 por ciento ya en la década de 1960 y, producto de un intenso proceso de urbanización, actualmente 80 por ciento de la población

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

Gráfica 1. Porcentaje de población residiendo en áreas urbanas por región/continente, 1950-2050.



Fuente: UNPOP, 2014.

Si bien a partir del año 2000, y en términos relativos, los niveles de desigualdad en los ingresos se han visto reducidos, en ALC se siguen registrando los niveles más altos del mundo: allí se encuentran la mitad de los diez países más desiguales, y los países calificados como más igualitarios en América Latina, muestran niveles más altos de inequidad que los países más desiguales de Europa; el nivel de concentración de ingresos (medido por coeficiente de Gini) se ubica 20 por ciento por encima de la línea de alerta de la ONU (0,4), y la desigualdad es más alta en las ciudades que en el promedio de los países (ONU-Hábitat y BDAL, 2014). Un estudio realizado en diez ciudades de ALC reveló que 92 por ciento de los habitantes coinciden en que la desigualdad representa una desmejora en la calidad de vida y la seguridad de las personas (ONU-Hábitat, 2014), mientras que otro estudio mostró que la población de nivel socioeconómico bajo sitúa la problemática de la inequidad como una de

las más preocupantes (Terraza *et al.*, 2016).

En la región, los asentamientos informales se denominan villas miserias, tugurios, favelas o invasiones en los diferentes países. A pesar de esfuerzos realizados no existe actualmente información totalmente confiable en este tema comenzando por la definición misma de qué se consideran asentamientos confiables o tugurios. ONU-Hábitat (2014) adoptó una definición sustentada sobre la base de cinco características: estatus residencial inseguro, acceso inadecuado al agua potable y al saneamiento básico, vivienda de baja calidad estructural y hacinamiento.

El estudio de ONU-Hábitat señala que si bien a partir de 1990 se empezó a reducir el número de asentamientos informales y que dicha tendencia se aceleró desde el 2000, actualmente al menos 24 por ciento de la población de la región reside en asentamientos informales o tugurios, lo cual implica 111 millones de persona, de los cuales alrededor de 40 por ciento son NNA. El entorno en los asentamientos informales urbanos es complejo y por lo general, está compuesto por una amplia gama de elementos, los cuales están estrechamente vinculados. Tres de ellos son considerados de sustantiva utilidad para el estudio de las inequidades urbanas: infraestructura material (particularmente precaria y riesgosas en los distritos urbanos de bajos ingresos), vivienda (supervivencia, salud y desarrollo óptimo están relacionados con la calidad de la vivienda y sus alrededores) y contexto social (escolarización, trabajo, etcétera) (Satterthwaite y Bartlett, 2002).

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

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

La llamada “lotería de nacimiento” (Rawls, 1971), que implica la desigualdad de oportunidades según las circunstancias donde se nace, es uno de los más serios problemas a enfrentar si se busca dar un buen comienzo para todas y todos los niños (*Save the Children*, 2015). Si bien las áreas urbanas en teoría ofrecen las facilidades de acceso a oferta de servicios, en ellas continúa siendo un serio desafío reducir la inequidad que representa el nacer en una zona relegada. Así, si bien la tasa de mortalidad de menores de cinco años es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, dentro de las ciudades existen áreas con tasas de mortalidad similares a la de las zonas rurales pobres, aun cuando en las primeras las barreras físicas a los centros de servicio son mucho menores. Por ejemplo, en 2013 en la Ciudad de Bogotá la probabilidad de morir antes de los 5 años era aproximadamente cuatro veces mayor en la comuna de Sumapaz que en La Candelaria (Universidad Javeriana *et al.*, 2015).

En definitiva, si bien las ciudades son consideradas centros de oportunidades, el disfrute de las “ventajas urbanas” que estas ofrecen no resulta posible para todos los habitantes por igual (Satterthwaite y Bartlett, 2002; Matthews *et al.*, 2010). Como señala Glaeser (2011),



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

## **2. Metodología: Medición de las Condiciones Habitacionales de la Población Infantil Urbana en LAC en base a encuestas a hogares**

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

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

ser similares, en términos generales, a las que se presentan en la región.<sup>2</sup>

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

Las condiciones habitacionales constituyen una dimensión central para las condiciones de bienestar en la que desarrollan su vida las familias y tiene fundamental impacto en la sobrevivencia y desarrollo de la infancia. El espacio, el tiempo y las relaciones de convivencia constituyen aspectos fundamentales de la vida humana muchas veces soslayadas en el análisis de las condiciones de niveles dignos de bienestar (CEPAL, 2014). Debe contemplarse que más allá de la vulneración de los derechos directamente ligados a las condiciones habitacionales (a una vivienda digna, al acceso al agua potable y saneamiento

---

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

<sup>3</sup>En CELADE (2005) se esquematiza la definición de "urbano" aplicada por los países de la región en los censos de población realizados entre 1950 y 2010.

adecuado, etcétera), los déficits en las mismas constituyen un terreno fértil para la vulneración de otros derechos: la falta de acceso a agua potable, al saneamiento adecuado y a los medios para no utilizar combustibles sólidos en la cocción cotidiana de los alimentos tienen consecuencias perjudiciales para la salud y se vinculan con la desnutrición, la falta de materiales de calidad en la construcción de la vivienda deja expuesta a las personas a las inclemencias climáticas, el hacinamiento y la falta de electricidad atentan contra la posibilidad de contar con un espacio adecuado para estudiar y descansar, el hacinamiento no sólo atenta contra el derecho a la privacidad sino que también da lugar a mayor propensión a la violencia doméstica, etcétera. En definitiva, estudiar las condiciones habitacionales no sólo tiene valor *per se*, sino que también constituye un tópico central para abordar la inequidad infantil urbana.

Para la determinación de las condiciones habitacionales se parte de un marco metodológico y conceptual que encuentra una sólida tradición en los estudios sobre pobreza multidimensional, en hogares y específicamente en la población infantil- (CEPAL, 2014; CEPAL-UNICEF, 2010; Gordon *et al.* 2003) tanto en la región como a nivel global, y también en las definiciones de ONU-Hábitat (2005) referidas a la identificación de viviendas precarias o tugurios (*slums*). En base a estos antecedentes, a las características de las fuentes de información (que limita la existencia y definición de indicadores a la información disponible), al enfoque centrado en la población infantil y a la necesidad de utilizar criterios adecuados a la caracterización de la población urbana, se han definido **cinco indicadores**, para los que se establecen **umbrales de privación moderados y severos**, con el fin de dar cuenta de las condiciones habitacionales de la infancia urbana en la región de la forma más acabada posible. En la **Figura 2** se puede observar el detalle de las decisiones adoptadas.

Figura 2. Matriz de indicadores y umbrales relativos a las condiciones habitacionales de la infancia urbana en América Latina y el Caribe definidos en base a la información disponible

en encuestas MICS y DHS.

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

Fuente: Elaboración propia.<sup>4</sup>

Los indicadores materiales y hacinamiento se relacionan con las características físicas de la vivienda en que habita el hogar: el primero da cuenta de la separación frente al espacio exterior, y el segundo de la disponibilidad de espacio en su interior. Los otros indicadores guardan una vinculación estrecha con el acceso a servicios públicos básicos, tanto en lo que hace a las condiciones sanitarias (agua y saneamiento) como en la disponibilidad de energía eléctrica y combustibles no sólidos para la cocción de alimentos.

<sup>4</sup>En algunos casos, la información disponible no permite construir los indicadores de acuerdo a la definición exacta asumida, sea por falta de información (combustible en Panamá, energía eléctrica en Honduras) o por información incompleta (techo en Colombia, cantidad de cuartos para dormir en Panamá -solo se cuentan los cuartos utilizados exclusivamente para dormir-, fuente de agua secundaria cuando la principal es embotellada en Panamá; ubicación sobre la fuente de agua en Perú y Colombia -sí distancia), con lo que se ha procurado la mejor aproximación posible.

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

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

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

### **3. La precariedad habitacional en la infancia urbana**

El primer apartado de esta sección plantea, a modo de contexto general, un breve perfil sociodemográfico de los países bajo análisis, centrado en el peso de la población urbana, y en su composición. Luego se analiza la incidencia de los indicadores relativos a la situación habitacional urbana.

#### *3.1. Participación y composición de la población urbana*

De acuerdo con los datos elaborados por la División de Población de Naciones Unidas (UNPOP, 2014), en el agregado de los ocho países considerados en este estudio residían en el año 2015 casi 120 millones de habitantes, de los que tres de cada cuatro, unos 90 millones de

personas en total, habitan en zonas urbanas. La participación de la población urbana sobre el total se ha incrementado notablemente en los últimos 35 años, y lo seguirá haciendo, aunque con menor intensidad, en el futuro. Casi tres quintas parte de la población urbana, 58,5 por ciento, reside en aglomeraciones de más de 300 mil habitantes (39 % en el mayor aglomerado de cada país y 19,5 % en otras grandes aglomeraciones urbanas de más de 300 mil habitantes). Tres de cada diez habitantes de las ciudades son NNA (29,5 %, lo que equivale a más de 26 millones de personas), y de cada diez NNA que residen en este conjunto de países, siete lo hacen en zonas urbanas (70,7 %).

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

En Uruguay la población urbana representa más de 95,3 por ciento de la población total, y la mitad de la población se concentra en el área metropolitana. En República Dominicana, Perú, Costa Rica y Colombia la población urbana explica entre 76 y 79 por ciento, y allí entre una cuarta y una tercera parte son NNA; los dos países sudamericanos, además de poblaciones totales mucho más numerosas, muestran un proceso actual de urbanización más lento, aunque presentan una mayor proporción de población urbana residiendo en grandes aglomeraciones (70 % en Colombia y 57,9 % en Perú -40 % en Lima). En Panamá y El Salvador dos tercios residen en zonas urbanas (61 % de lxs NNA) con un fuerte aumento proyectado para las próximas décadas; sin embargo, la composición de la población urbana es radicalmente distinta: la Ciudad de Panamá concentra a 63 por ciento de la población urbana y San Salvador sólo una cuarta parte. Finalmente, en Honduras el peso relativo de la

población urbana se reduce a 54,7 por ciento y cae hasta 49,4 por ciento en el caso de lxs NNA (aunque estos representan 34,9 % de la población urbana total, el mayor registro entre los ocho países), aunque esta participación se incrementó rápidamente en las últimas décadas y lo continuará haciendo a un ritmo claramente superior al de los otros países.

### *3.2. Precariedad habitacional*

La **Gráfica 2** presenta la incidencia de privación (distinguiendo entre umbrales severos y moderados) para los cinco indicadores construidos para explorar las condiciones habitacionales de la infancia urbana.

En Perú casi uno de cada cuatro NNA urbanos habita viviendas con privación severa en **materiales de la vivienda**, mientras que la privación total (severa o moderada) alcanza a más de dos de cada cinco (42,7 %), seguido por Honduras con 27 por ciento. El Salvador, Costa Rica y Colombia ocupan el tercer escalón, con valores en torno a 11-14 por ciento. Los tres países restantes presentan valores inferiores a 10 por ciento.

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

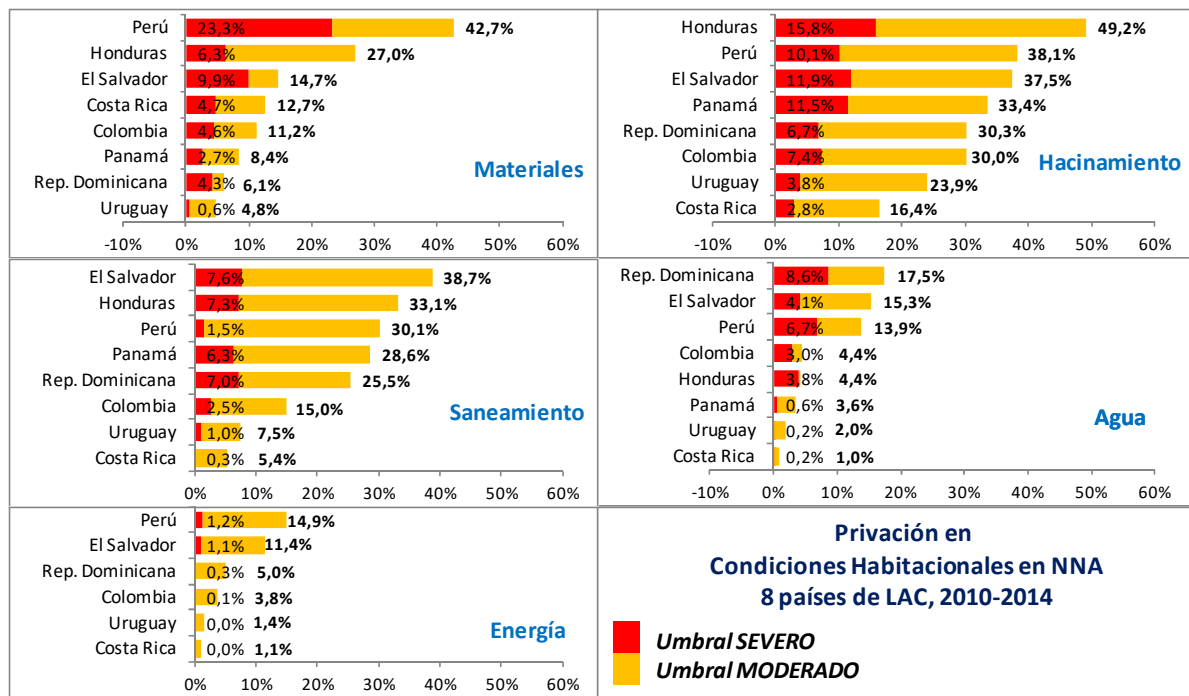
Una porción destacable de la infancia urbana de estos países latinoamericanos reside en hogares que **no cuentan con saneamiento adecuado**. Casi dos quintas partes en El Salvador, y 25 por ciento y 33 por ciento en Honduras, Perú, Panamá y República Dominicana. También aquí, Uruguay y Costa Rica dan cuenta de la mejor situación relativa.

La **falta de acceso al agua de red pública dentro de la vivienda (o terreno)** en NNA de áreas urbanas muestra los valores más críticos en República Dominicana

(17,5 %), El Salvador (15,3 %) y Perú (13,9 %), mientras que en los países restantes la privación afecta a menos de cinco por ciento de lxs NNA.

La **falta de acceso a la energía eléctrica y/o el uso de combustibles sólidos para cocinar en las zonas urbanas** afecta a 14,9 por ciento de la infancia peruana y a 11,4 por ciento de la salvadoreña, valores muy superiores a los de Costa Rica y Uruguay (en torno al 1 %).

Gráfica 2. Privación en indicadores de condiciones habitacionales en la infancia urbana en 8 países de América Latina y el Caribe, 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a MICS y DHS.

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

Resumiendo esta información, la **Gráfica 3** muestra la distribución de NNA en tres



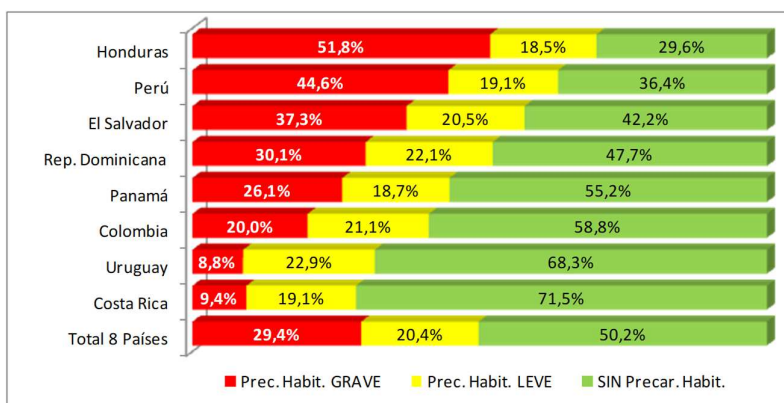
grupos: *sin precariedad habitacional* (ninguna privación), *precariedad habitacional leve* (una sola privación de carácter moderado) y *precariedad habitacional grave* (al menos una privación de tipo severa o dos de tipo moderada).

El resultado agregado del total de los 8 países (T8P), se observa que tres de cada diez NNA enfrentan precariedad habitacional grave, dos de cada diez precariedad leve y cinco de cada diez residen en hogares sin precariedad habitacional.

La dispersión entre países es marcada: la precariedad habitacional grave en la infancia urbana oscila entre más de 50 por ciento en el caso de Honduras y menos de 10 por ciento en los casos de Uruguay y Costa Rica (mientras que la precariedad leve se ubica en torno a 20 % en todos los casos). Con valores intermedios (entre 20 % y 30 % de precariedad grave) se encuentran Colombia, Panamá y República Dominicana, mientras que El Salvador (37,3 %) y Perú (44,6 %) escoltan a Honduras entre los más desaventajados.

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

Gráfica 3. Nivel de precariedad en las condiciones habitacionales en la infancia urbana de ocho países de América Latina y el Caribe, 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia en base a MICS y DHS

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

#### 4. Las condiciones habitacionales urbanas y el acceso a otros derechos de la infancia

Esta sección explora la correlación entre las condiciones habitacionales de la infancia urbana y el acceso y cumplimiento de una serie de derechos relativos a diversas dimensiones del bienestar infantoadolescente. Los resultados se presentan en la Cuadro 1, donde también se muestran las diferencias entre áreas rurales y urbanas.

Cuadro 1. Desigualdad entre áreas rurales y urbanas y entre hogares urbanos con diferentes niveles de precariedad habitacional urbano en desnutrición infantil, cuidados

prenatales, maternidad temprana, inasistencia escolar y actitud de aceptación de la violencia de género, 8 países de América Latina y el Caribe, 2010-2014.

	Total	Área			Precariedad Habit. Urbana			
		Rural	Urbana	Brecha Rural/ Urbana	SIN déficit	Déficit LEVE	Déficit GRAVE	Brecha Intraurbana
<b>Desnutrición infantil (0-4 años)</b>								
Colombia	14.2%	18.1%	12.6%	1.43	9.2%	13.4%	19.0%	2.08
El Salvador	15.9%	18.7%	13.9%	1.34	8.9%	11.4%	20.2%	2.27
Honduras	23.8%	30.8%	15.4%	2.00	8.3%	11.5%	19.9%	2.39
Perú	18.5%	32.5%	11.1%	2.94	5.3%	6.3%	14.4%	2.73
<b>Falta de cuidados prenatales (muj. 15 a 24 años)</b>								
Perú	5.2%	8.1%	3.7%	2.20	1.5%	3.0%	5.0%	3.30
Rep. Dominicana	4.3%	4.8%	4.1%	1.19	3.2%	4.2%	5.1%	1.60
Uruguay	4.9%	21.9%	4.1%	5.30	2.8%	6.0%	2.9%	1.06
Panamá	12.5%	21.2%	7.1%	3.00	3.9%	3.6%	16.0%	4.07
Colombia	9.7%	16.8%	7.2%	2.34	3.9%	8.1%	14.2%	3.66
Honduras	10.9%	13.3%	8.1%	1.64	3.9%	6.9%	10.6%	2.70
El Salvador	9.8%	12.0%	8.2%	1.47	3.7%	8.4%	11.9%	3.17
Costa Rica	9.7%	10.4%	9.1%	1.14	4.4%	16.3%	25.0%	5.72
Total 8 países	8.0%	12.4%	6.0%	2.08	3.4%	6.4%	9.2%	2.74
<b>Maternidad temprana (muj. 15 a 19 años)</b>								
Uruguay	8.1%	12.5%	7.7%	1.61	5.4%	16.3%	12.1%	2.24
Perú	13.2%	21.5%	10.2%	2.11	3.5%	10.4%	16.2%	4.65
Panamá	16.2%	26.3%	10.9%	2.41	11.3%	5.9%	13.4%	1.19
Costa Rica	16.9%	24.4%	11.5%	2.13	7.8%	15.3%	40.3%	5.16
Colombia	19.5%	26.7%	17.3%	1.54	11.3%	23.8%	33.4%	2.95
El Salvador	19.2%	21.4%	17.7%	1.21	11.4%	21.6%	23.1%	2.02
Honduras	24.0%	29.3%	19.2%	1.53	11.2%	17.1%	25.6%	2.28
Rep. Dominicana	21.3%	24.4%	20.3%	1.20	12.9%	22.7%	32.6%	2.52
Total 8 países	17.9%	24.9%	15.2%	1.64	9.4%	19.3%	24.2%	2.57
<b>No asistencia escolar (14-17 años)</b>								
Rep. Dominicana	9.1%	10.5%	8.6%	1.21	5.7%	9.7%	12.7%	2.24
Panamá	15.7%	24.0%	10.9%	2.19	6.3%	20.0%	17.0%	2.71
Costa Rica	18.8%	27.2%	11.5%	2.35	11.1%	14.0%	16.6%	1.49
Uruguay	13.3%	12.3%	13.4%	0.92	11.7%	16.9%	24.3%	2.07
Colombia	18.8%	27.0%	15.8%	1.71	12.0%	18.9%	27.6%	2.31
El Salvador	24.1%	32.2%	18.2%	1.77	9.7%	21.4%	27.7%	2.85
Perú	22.0%	23.5%	21.2%	1.11	17.0%	20.9%	25.0%	1.47
Honduras	54.3%	67.7%	38.9%	1.74	24.4%	32.4%	51.5%	2.11
Total 8 países	21.9%	30.8%	17.6%	1.74	12.5%	19.2%	27.4%	2.19
<b>Actitud de aceptación de la violencia de género (muj. 15-19 años)</b>								
Colombia	3.2%	5.5%	2.5%	2.22	2.1%	2.7%	3.7%	1.73
Costa Rica	2.6%	4.7%	1.0%	4.81	0.7%	1.3%	2.1%	2.90
El Salvador	9.7%	13.3%	7.3%	1.82	4.9%	9.1%	9.2%	1.86
Honduras	17.3%	23.1%	12.0%	1.92	8.1%	10.6%	15.7%	1.94
Panamá	8.7%	11.5%	7.3%	1.58	7.6%	7.5%	6.3%	0.83
Perú	5.8%	8.5%	4.8%	1.77	5.2%	4.2%	4.1%	0.78
Rep. Dominicana	3.3%	4.7%	2.9%	1.62	1.9%	3.4%	4.3%	2.20
Uruguay	3.3%	0.0%	3.6%	0.00	4.5%	0.3%	4.4%	0.97
Total 8 países	5.6%	9.4%	4.1%	2.33	3.3%	3.9%	5.7%	1.75

Fuente: Elaboración propia en base a MICS y DHS.

En las áreas urbanas de cuatro países con información, la incidencia de **desnutrición infantil** (niños de 0 a 59 meses cuya relación entre talla y edad, peso y talla o peso y edad se encuentra más de dos desvíos estándar por debajo de los parámetros de la OMS) oscila en torno a 10-15 por ciento. En todos los casos, la desnutrición infantil en áreas urbana es menor que en la población rural, aunque la brecha intraurbana (esto es, la diferencia relativa entre los porcentajes de privación registrados entre NNA de hogares con precariedad grave y entre NNA de hogares sin precariedad) se revela de mayor cuantía relativa que la rural-urbana:

sólo en Perú, la brecha rural-urbana es mayor que la intraurbana, mientras que lo contrario se

verifica en Colombia, El Salvador y Perú.

Para el T8P la **falta de cuidados prenatales adecuados** (falta de atención por personal capacitado o menos cuatro visitas durante el embarazo) llega a seis por ciento entre mujeres urbanas de 15 a 24 años que dieron a luz en los dos años anteriores. En las áreas rurales la incidencia de este problema duplica a las áreas urbanas, pero dentro de éstas la incidencia alcanza un valor casi tres veces superior en los hogares con alta precariedad habitacional que en los hogares sin precariedad. Si bien se registran incidencias e inequidades de diferente magnitud, a excepción de Uruguay, la desigualdad intraurbana es mayor que la desigualdad rural-urbana.

En el conjunto de los países, una de cada cuatro de las adolescentes de 15 a 19 años de áreas urbanas que viven en condiciones de habitacionales con alta precariedad urbana ha **sido madre o estaba embarazada**. No obstante, la maternidad temprana es dos veces y media mayor entre las adolescentes que residen en hogares urbanos con alta precariedad que entre quienes habitan hogares sin precariedad habitacional (24,2 % y 9,4 % respectivamente), lo que implica una desigualdad relativa sustancialmente superior a la rural-urbana (24,9 % y 15,2 %). Con la excepción de Panamá, en todos los países (especialmente en Perú y Costa Rica) se registran mayores brechas intraurbanas que entre las áreas rurales y urbanas.

En el T8P casi tres de cada diez adolescentes de entre 14 a 17 años viviendo en hogares urbanos con alta precariedad habitacional **no asisten a la escuela** (a cualquier nivel o modalidad de la educación formal), valor que más que duplica lo observado en los hogares sin precariedad habitacional (27,2 % y 12,5 % respectivamente). Nuevamente, la desigualdad intraurbana vinculada a lo habitacional se revela mayor a la diferencia entre zonas rurales y urbanas. Cabe señalar que mientras que en algunos países la incidencia de la inasistencia escolar entre NNA de hogares urbanos con precariedad grave es mayor que en las áreas rurales (República Dominicana, Uruguay), en otros países, como Panamá o El Salvador se

verifica la situación opuesta.

La **actitud de aceptación de la violencia de género** (estar de acuerdo con que la violencia por parte del esposo es aceptable ante una o más de las siguientes situaciones: salen sin avisarle, descuidar a los niños, discutir con ellos, rehusarse a tener relaciones sexuales o quemar la comida) entre las adolescentes mujeres de 15 a 19 años muestra un panorama heterogéneo. El promedio del T8P marca una leve diferencia entre las adolescentes de hogares con precariedad habitacional grave (5,7 %) y las adolescentes de hogares sin precariedad (3,3 %), aunque en este caso es mayor la brecha rural-urbana (solo en República Dominicana es más intensa la brecha intraurbana), ya que en las zonas rurales la proporción de adolescentes que justifican la violencia doméstica más que duplica lo registrado en las áreas urbanas (9,4 % y 4,1 % respectivamente).

## 5. Comentarios finales

Los nuevos ODS, por una parte, incluyen en forma explícita por primera vez como meta la reducción de la pobreza multidimensional infantil y de la desigualdad social, étnica y de género. Por otra parte, muestran la crucial relevancia que tiene el alcanzar estos objetivos en las áreas urbanas a nivel global y muy especialmente en ALC, una de las regiones más urbanizadas del planeta y, a la vez, la que presenta los mayores niveles de desigualdad. Así mismo, el ODS 10 se refiere específicamente a la necesidad de reducir la desigualdad social y económica. El desafío de un desarrollo urbano sustentable es central para alcanzar la mayor parte de los ODS. Este desafío expresa con la mayor intensidad la tensión entre la expansión urbana y la desigualdad y requiere de una aproximación indudablemente 'transdisciplinaria'. Los resultados de este estudio, centrado en el impacto de la precariedad habitacional en la infancia urbana de un conjunto amplio de países de la región, procuran aportar una serie de elementos para nutrir este debate y desafío.

En primer lugar, la preeminencia de “lo urbano” en la región no debe conllevar pretensión

de uniformidad, partiendo del hecho básico que ni siquiera existe una definición conceptual y/o empírica común a todos los países para clasificar a la población urbana. No sólo existen cuantiosas diferencias con relación al peso de la población urbana en cada país, sino también a su composición (cuánto representa el área metropolitana, cómo se distribuye el "resto urbano" en ciudades grandes, medianas y pequeñas y pueblos, etcétera) y a su evolución en el tiempo, tanto relativa como absoluta. Además, en estos diferentes contextos urbanos entran en juego diferentes formas (o condiciones) de habitar el espacio, que no se circunscriben solo a esto, sino que se relacionan significativamente con el acceso y cumplimiento de otros derechos básicos ligados al bienestar infantil y adolescente.

En este trabajo se planteó una definición de precariedad habitacional urbana que, recuperando experiencias diversas, incluye indicadores relativos a la calidad de los materiales, al hacinamiento, al agua y al saneamiento y a la energía; distinguiendo en todos los casos umbrales de privación moderados y severos. En el agregado de ocho países de la región considerados en este estudio (con encuestas MICS y DHS relevadas entre 2010 y 2014), donde residen casi 120 millones de habitantes (tres cuartas partes en zonas urbanas), se encontró que tres de cada diez NNA urbanxs residen en hogares con precariedad habitacional grave (al menos uno de los indicadores con privación severa o al menos dos con privación moderada) y dos de cada diez lo hacen en hogares con privación leve en sus condiciones habitacionales (un indicador con privación moderada), lo que implica que la mitad de la infancia y la adolescencia de áreas urbanas habita hogares con algún tipo de déficit habitacional.

Entre los países contemplados, en Uruguay y Costa Rica la proporción de NNA urbanxs en condiciones de precariedad habitacional grave no supera 10 por ciento, en tanto que Colombia, Panamá y República Dominicana conforman un segundo grupo con valores en torno a 20-30 por ciento, a la vez que El Salvador, Perú y Honduras revelan las situaciones

más críticas, con valores en torno o superiores a 40 por ciento. Cabe señalar que la interesante diversidad de este conjunto de países, tanto en lo que hace a los diferentes niveles de precariedad habitacional como a las distintas implicancias de lo urbano, habilita a interpretar las principales tendencias halladas en este trabajo como comunes a la región, aunque sin pretender con ello, lógicamente, representatividad estadística para el conjunto de países que la integran.

Las diferencias en las condiciones habitacionales exceden la distancia en el acceso al derecho básico a una vivienda digna entre los diversos grupos de NNA, y se proyectan (en relaciones, dependiendo el caso, de causalidad, de "círculo vicioso" y, en ocasiones, de simple asociación) hacia otras esferas o dimensiones vitales para el desarrollo pleno de infantes y adolescentes. Esto se verifica en temas tan variados como la desnutrición infantil, la falta de cuidados prenatales adecuados, la maternidad temprana y la no asistencia escolar en la adolescencia, donde la privación entre lxs NNA de hogares con precariedad habitacional grave (con diferencias lógicas de intensidad, pero sin excepciones a la tendencia entre los países) se revela sustancialmente más elevada que la registrada entre lxs NNA de hogares sin precariedad habitacional.

Para contextualizar la cuantía de estas diferencias vale señalar que la desigualdad en el impacto de esas privaciones entre la infancia urbana que habita hogares con precariedad habitacional grave y la que lo hace en hogares sin precariedad muestra una intensidad marcadamente superior que la clásica desigualdad rural-urbana, como varios investigadores de todo el mundo se han encargado de llamar la atención en los últimos años. Nuevamente, se trata de una tendencia presente, con apenas contadas excepciones, en todos los países considerados en este trabajo, amén del peso y composición de su población urbana y de los niveles de precariedad habitacional que esta enfrenta. Cabe señalar que la vulneración de derechos de la infancia en las áreas rurales continúa siendo dramática y, en muchos de los

casos, mayor que en la infancia que habita hogares urbanos con precariedad habitacional grave.

En definitiva, este trabajo procura constituir un aporte al debate, al identificar y resaltar las desigualdades que afectan a lxs NNA de la región en relación a las características de las viviendas en las que habitan, a fin de incluirlas en el contexto de las actuales conversaciones y llamar la atención sobre la necesidad de la creación de mecanismos de monitoreo que apoyen el diseño e implementación de políticas urbanas y para la infancia, aprovechando un contexto favorable de acuerdos internacionales signado por la amplia intersección entre los ODS, las prioridades para la infancia y la adolescencia y la nueva agenda urbana.

### Referencias bibliográficas

Bartlett, S. (2008). *El Cambio Climático y los Niños Urbanos. Impacto e implicaciones de la adaptación en los países de ingreso medios y bajos*. Londres: Instituto Internacional para el Desarrollo y Ambiente.

Bartlett, S., Mitlin, D., y Satterthwaite, D. (2013). *Urban Inequalities, Addressing Inequalities: The Heart of the Post-2015 Development Agenda and the Future We Want for All*. New York: Global Thematic Consultation.

Born, D., Colamarco, V., Delamonica, E., y Minujin, A. (2015). "Desigualdad en el bienestar infantil en las ciudades de América Latina", en J. Carpio y A. Minujín (Comps.), *Ciudades Divididas. Infancia e inequidad urbana*. Buenos Aires: UNTREF.

CELADE. (2005). "Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos", en *Boletín Demográfico N° 76. América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL-UNICEF. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Guía para estimar la pobreza infantil. Santiago de Chile: CEPAL.



Cimadamore, A. (2016), "Development and Sustainability Science: Transdisciplinary Knowledge for Positive Social Change". in Development and Sustainability, CROP & Z ed. Bergen Norway

Dirven, M. (2011). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. New York: Penguin Press.

Gordon, D; Nandy, S.; Pantazis, C.; Pemberton, S. y Townsend, P. (2003). *Child poverty in the developing world*. UK: Bristol University.

Heckman, J., Stixrud, J., y Urzua, S. (2006). "The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior", en *Journal of Labor Economics* 24(3). Chicago.

Matthews Z., Channon A., Neal S., Osrin D., Madise N. y Stones W. (2010). "Examining the 'Urban Advantage'", en *Maternal Health Care in Developing Countries*. Atlanta.

Minujín, A. y Ferrer, M. (2016). "Assessing Sustainable Development Goals from the Standpoint of Equity for Children", en *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 32 (02). UK.

ONU-Hábitat. (2014). *Construcción de Ciudades Más Equitativas*. Nairobi: ONU-Habitat.

PREAL. (2006). Cantidad sin Calidad: Un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago de Chile: PREAL.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México: FCE.

Rolnick, A. y Grunewald, R. (2007). "Early Intervention on a large scale", en *Education Week, Quality Counts*. Minneapolis.

Satterthwaite, D. y S. Bartlett, S. (2002). *Poverty and exclusion among urban children*. Florence: Innocenti Research.

Save the Children. (2015). *The Lottery of Birth*. Londres: Save the Children UK.

Terraza, H., Soulier, M., Deregibus, B., Ramirez, I., Schwint, A., y Moscoso, G. (2016). *Voces emergentes: percepciones sobre la calidad de vida urbana en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

UN-HABITAT. (2005). Urban Indicators Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects; The 2003 revision. Nairobi: UN-HABITAT.

UN-HABITAT. (2014). State of Latin American and Caribbean Cities: Towards a New Urban Transition. Rio de Janeiro: UN-HABITAT.

Universidad Javeriana de Cali, Equidad Para la Infancia, Fundación Corona. (2015). *Informe Primera Infancia Como Vamos. Identificando desigualdades para impulsar la equidad de la infancia colombiana*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.

UN-POP. (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. New York: UN-POP.

## PARTE IV: EMPLEO DE CALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

## CAPÍTULO IX. Cuando el trabajo no alcanza. El trabajo, la calidad del trabajo y sus efectos sobre el nivel y la estructura de las privaciones al bienestar en la Argentina

Jorge Paz

### 1. Introducción

El empleo es uno de los canales que conduce a menores niveles de pobreza (o mayores niveles de bienestar), cualquiera que sea la forma de medirla. Esto es así porque en casi todos los países del mundo los ingresos del trabajo contribuyen proporcionalmente más que los provenientes de otras fuentes a los ingresos familiares. Pero, además de eso, el trabajo en sí permite contar con una serie de elementos no menos importantes para el bienestar: implica afiliación social (ya que genera contacto con pares) y asegura contra eventos aleatorios como la enfermedad, el desempleo y la muerte (Castel, 1995). Además, facilita el acceso al crédito, a los servicios de salud, de esparcimiento, al deporte y ocio. Como lo marcan claramente Martel y Dupuis (2006), el trabajo ocupa el pensamiento de las personas, ordena la asignación diaria del tiempo, proporciona acceso a los bienes que permiten satisfacer necesidades, contribuye a la identidad social y, en ciertos casos, influye en decisiones fundamentales para la vida, como la formación de una familia. Para una gran parte de la población, el trabajo (o la falta de trabajo) representa la conexión, y la calidad de esa conexión, con el mundo exterior.

El tener o no tener un trabajo determina la posición de una persona en la sociedad. Por esta razón el trabajo y sus características, son indicadores muy usados para evaluar el bienestar, o la falta de bienestar en la sociedad. En efecto, uno de los indicadores de desarrollo sostenible utilizado por Eurostat es el porcentaje de población que reside en “hogares sin trabajo”, entendiéndose por tal a aquellos en los que ninguno de sus miembros tiene un empleo; o, lo que es lo mismo, en los que todos sus miembros se encuentran en situación de desempleo o de inactividad. Corluy y Vandenbroucke (2017) analizan precisamente las razones que

ayudan a entender por qué en Europa, especialmente después de la crisis global, aumentó la proporción de hogares sin empleo, lo que fue concomitante a una expansión en la proporción de hogares con muchos trabajadores.

Todo lo anterior conduce a asociar las carencias materiales a la falta de trabajo, o a conectar la reducción de la pobreza con el aumento en los niveles de empleo que acompaña al crecimiento económico de los países (Easterly, 2001). Sin embargo, hay una literatura que sostiene que no todo crecimiento económico implica desarrollo sostenible (Ranis y Stewart, 2002), ni que todo el empleo generado por el crecimiento es empleo de calidad. Esto último permite entender por qué el trabajo, si bien es una pieza clave en el combate a la pobreza, está lejos de ser una condición necesaria tanto para el logro de niveles de bienestar determinados como para la protección de ciertas situaciones poco deseables desde la perspectiva del bienestar.

En este documento se evalúa empíricamente la siguiente pregunta: ¿Qué impacto tiene la cantidad y la calidad de trabajo que movilizan los hogares sobre su nivel de bienestar? Para ello se usa el concepto de “trabajo decente” y una idea de bienestar un poco más amplia que la centrada en el consumo o en el ingreso de los hogares. Por lo argumentado previamente, se puede pensar que un empleo reduce las chances no sólo de ser pobre en el sentido tradicional (ingresos), sino también de estar desafiado o excluido de los niveles de bienestar socialmente aceptables. Este tipo de “trabajo” es el denominado en la literatura “trabajo decente” (Ghai, 2003; Chernyshev et. al., 2003): aquel que se realiza respetando los principios y derechos laborales fundamentales, que es retribuido con un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, y que cuenta con protección social.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>El concepto original de “trabajo decente” puede consultarse en ILO (1999).

El objetivo principal de este documento es entrelazar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) 1 (fin de la pobreza en todas sus formas), 8 (trabajo decente) y 10 (reducción de las desigualdades), identificando empíricamente la potencialidad del trabajo decente (ODS 8) en la Argentina para la erradicación de la pobreza en todas sus formas y del hambre (ODS 1) y la desigualdad económica (ODS 10). Para ello se utilizarán datos que provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y se estimará el efecto neto del trabajo en general y del trabajo decente en particular, tanto sobre el nivel, como sobre la distribución del bienestar en los hogares de la Argentina, estableciendo así un vínculo entre las tasas de empleo individual, las tasas de empleo de los hogares y el bienestar. En el trabajo se avanza en una definición de bienestar que está implícita en la formulación del ODS-1: aquel que combina elementos tales como el ingreso, la educación, la vivienda, el saneamiento, la protección social, los recursos económicos básicos y la resiliencia.<sup>2</sup>

El documento se ha organizado según el siguiente plan: en la próxima sección se describen los datos usados y la estrategia metodológica seguida a lo largo del estudio. En la sección III se analiza descriptivamente las principales variables y sus relaciones. La sección IV presenta y analiza los resultados de las estimaciones, comenzando por los efectos del trabajo y del trabajo decente sobre los indicadores de bienestar y su distribución. En la sección V se enumeran las principales conclusiones y se plantean algunos pasos a seguir de aquí en más. El documento contiene un Apéndice con los Cuadros que contienen los resultados que proporcionan soporte empírico a las conclusiones obtenidas.

## 2. Estrategia empírica

Para realizar el ejercicio propuesto, conectar los ODS 1, 8 y 10, se usaron datos de la

---

<sup>2</sup>Los ODS entraron en vigor en todos los países que adhirieron a la Agenda 2030, el 1° de enero de 2016.

Encuesta Permanente de Hogares (EPH), un relevamiento que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la colaboración de las Direcciones de Estadística de las provincias, en las ciudades demográficamente más importantes del país. Se utilizó la información del cuarto trimestre de 2016, por tratarse del año en que entraron en vigor los ODS, con lo cual, desde una perspectiva descriptiva, se puede considerar que este trabajo proporciona una línea de base de la situación nacional, con la mirada puesta en la Agenda 2030.

### *Las variables por explicar*

El primer paso estratégico fue dar contenido empírico a las diversas formas en que se manifiestan las privaciones que conducen a la pobreza y que están contempladas en el ODS 1: “erradicación de la pobreza en todas sus formas”. Paso seguido, el ejercicio consistió en reflejar las desigualdades de bienestar previstas en el ODS 10 y conectar ambas a la idea de Trabajo Decente (ODS 8).

Este estudio se propone construir un indicador micro de la situación de bienestar; o, mejor dicho, de las privaciones de bienestar. Esto es, un indicador cuya unidad de análisis sean las personas y las familias, lo que conlleva a que la captación empírica de las formas de privación dependa de la disponibilidad de datos en la fuente seleccionada. En este sentido es necesario tener en cuenta que la EPH no es una encuesta de condiciones de vida, y que a pesar de que su objetivo principal consiste en conocer las características socioeconómicas de la población, tiene su foco en el mercado de trabajo. Pero es necesario admitir también, que esta limitación que aparece en el momento de capturar las dimensiones relevantes de las privaciones se transforma en una gran ventaja para obtener información sobre la calidad del empleo y ensayar una definición empírica de “trabajo decente”, u ODS 8.

Las alternativas entonces son las siguientes: pensar el problema en términos de logros en el bienestar (en qué medida el trabajo contribuye al bienestar de la población), o pensar el

tema en términos de privaciones (en qué medida el no tener trabajo o tener un trabajo de calidad insuficiente conduce a privaciones materiales). En el Cuadro 1 se presenta una propuesta para la construcción de una medida micro del ODS-1, con el énfasis puesto en las privaciones más que en los logros.

Cuadro 1. Metas e indicadores del ODS-1.

Número	Meta	Indicador
1	Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	Proporción de hogares y personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.
2	Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en situación de privaciones múltiples según las definiciones nacionales	<p>2.1. Asistencia y retraso escolar (población 0-17).</p> <p>2.2. Proporción de personas que residen en hogares sin acceso al agua ni al saneamiento básico.</p> <p>2.3. Proporción de personas que residen en viviendas inadecuadas.</p> <p>2.4. Proporción de personas que residen en viviendas con calidad del material deficitario.</p>
3	Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de	3.1. Proporción de los niños y niñas y adolescentes hasta 18 años no



	protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.	cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional
		3.2. Proporción de adultos mayores no cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional.
4	Garantizar el acceso a recursos y servicios básicos: propiedad, herencia, RRNN, nuevas tecnologías y servicios financieros.	4.1. Proporción de personas que viven en viviendas o en terrenos que no son de su propiedad.  4.2. Proporción de personas mayores de 10 años que carecen de acceso a la información
5	Fomentar la resiliencia de los pobres y vulnerables y reducir su exposición a fenómenos externos: clima y desastres económicos y sociales	Proporción de personas que viven en viviendas localizadas en zonas inundables.

Fuente: Elaboración propia.

Se pretende con esto poner el ODS-1 en perspectiva, destacándose de esta forma el camino a recorrer en lo sucesivo. Si el foco se hubiese puesto en los logros de bienestar, la alternativa era la construcción de un índice de progreso que dé cuenta más bien de los logros alcanzados que de las privaciones que constituyen la falta de bienestar. Esta diferencia está muy bien marcada si se comparan los índices más conocidos para medir el bienestar mundial, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH).

Una vez identificadas y clasificadas las unidades de análisis según los indicadores propuestos en el Cuadro 1, se está en condiciones de calcular el índice de privación correspondiente al ODS 1. Esta es la variable dependiente del presente ejercicio.

### *Las variables explicativas*

Las variables explicativas principales (VEP) son, por un lado, la cantidad de ocupados per cápita por hogar y, por otro, la cantidad de ocupados corregidos por calidad del empleo (también en términos per cápita o por integrante del hogar). Sobre la primera de ambas no hay demasiado que decir dado que está claro que se trata de la tradicional tasa de empleo, pero computada no por individuo sino por hogar, y que sigue la idea de la *European Union Labour Force Survey* (EU-LFS), de calcular indicadores del mercado laboral por hogares.<sup>3</sup> La cantidad de ocupados corregidos por calidad del empleo por miembro del hogar requiere explicación. Para obtener este indicador fue necesario primero realizar la corrección por calidad del empleo. La literatura internacional sobre este tema no es demasiado extensa y está fuertemente ligada al tema de la percepción de los trabajadores acerca del trabajo que realizan, o lo que algunos autores llaman “calidad de la vida laboral”.<sup>4</sup> En suma, para definir la calidad del empleo se pueden usar características objetivas del puesto y/o la percepción de las personas (Muñoz de Bustillo Llorente y Fernández Macías, 2005).<sup>5</sup> En este trabajo se

---

<sup>3</sup>El indicador de la EU-LFS es la cantidad de personas que viven en hogares en los que no hay ningún ocupado. Se suele excluir del cálculo a la población de adultos mayores, a los hogares de estudiantes entre 18 y 24 años y a los hogares en los cuales no hay personas en edad de trabajar (Watson *et al.*, 2015).

<sup>4</sup>Martel y Dupuis (2006), o Rovira *et al.* (2012), por ejemplo.

<sup>5</sup>Estos autores muestran que ambas dimensiones de la calidad del empleo no están sincronizadas de manera perfecta y tratar de explicar las razones de esas asincronías.

pretende aproximar la calidad del empleo usando características objetivas del puesto; más precisamente aquéllas que pueden ser medidas con las preguntas que realiza la EPH.<sup>6</sup> En este sentido, este estudio se aproxima a lo que desarrollan ampliamente Born y Sacco (2017) con la misma fuente de datos usada aquí (la EPH), pero para un período más extenso.<sup>7</sup>

Las dos VEP son expresadas en términos per cápita. El sentido de hacerlo tiene que ver con la variable dependiente. En la construcción del índice que resume el ODS-1 (IPODS1) concurren dos unidades de análisis: individuo y hogar. Los indicadores individuales recorren parte del ciclo de vida, como la niñez y la vejez, por lo tanto, la probabilidad de un hogar de ser identificado como privado en estas variables tiene que ver con la cantidad de personas de estos grupos en el hogar. Una manera posible de controlar ese efecto es estimando la cantidad de personas ocupadas por integrante de los hogares.

Para obtener el indicador que da cuenta de la calidad del trabajo movilizado por los hogares, se consideraron las siguientes variables/dimensiones: categoría de la ocupación, cualificación requerida por el puesto de trabajo, intensidad de la jornada laboral semanal, beneficios percibidos (legales y sociales), formalidad del puesto y estabilidad. Mediante la combinación de estos elementos se obtuvo el Índice de Empleo Corregido por Calidad (IECC). Los valores asignados se resumen en el Cuadro 2.

---

<sup>6</sup>Se advierte que en esta investigación no se indaga en profundidad las características del puesto, como lo hace otro tipo de estudios, como los ligados a las “condiciones de trabajo”. Por ejemplo, Neffa *et al.* (2017) en la Argentina.

<sup>7</sup>Se aclara el período ya que la armonización de la base de datos para trabajar un período extenso es un tema no menor en la Argentina.

Cuadro 2. Operacionalización de la calidad de trabajo

Categoría del trabajo	Puntaje
1. Propietarios de empresas	1
2. Independientes	
2.1. Profesional	1
2.2. Técnico	0.75
2.3. Operativa	0.5
2.4. Ninguna	0.25
3. Asalariados	
3.1. JN, formal y estable	1
3.2. Cumple 2	0,75
3.3. Cumple 1	0,5
3.4. No cumple ninguno	0,25

Nota: Elaboración propia.

Si bien las ponderaciones son arbitrarias desde una perspectiva cuantitativa, respetan el criterio de ordinalidad: tener un trabajo es mejor que no tenerlo (por eso el puntaje más bajo de cada categoría no es cero) y tener un trabajo menos estable, *ceteris paribus*, es peor que tener un trabajo estable. Siguiendo este principio, los puestos pueden ordenarse. En este sentido el IECC es similar al desarrollado por Born y Sacco (2017), aunque la desagregación que realizan estos autores es más detallada que la presente.

Como se dijo, la cantidad de empleo por hogar y el empleo corregido por calidad sin las VEP, aunque en la construcción de perfiles y en los modelos multivariados se utilizan otras variables, llamadas aquí de “control”. Estas son: edad, educación y género de la persona de referencia del hogar (jefa o jefe), número de miembros, número de niños y adultos mayores,

tipo de hogar y región de residencia.

Un resumen del significado de cada una de las variables y el valor promedio en la muestra analizada pueden consultarse en el Cuadro A.1 del Anexo.

### *Análisis condicional*

Una vez obtenidos los indicadores, se estimaron modelos multivariados con el fin de evaluar el efecto de la cantidad y de la calidad de los empleos en el bienestar de los hogares de la Argentina. La forma general de dichos modelos es la siguiente:

$$P_i = \beta_0 + \beta_1 J_i + \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k \beta_{ij} X_j + u_i.$$

Donde  $P_i$  simboliza el indicador de privación del bienestar (ODS-1) del hogar  $i$ ,  $J_i$  el tipo de empleo (cantidad, “can”, por un lado y calidad, “cal”, por otro),  $X$  las variables de control, los  $\beta_j$  los parámetros a estimar y  $u_i$  el término de error correspondiente.

### *Hipótesis*

Más que la capacidad explicativa del modelo, en este trabajo interesan más la significatividad de los parámetros, su signo y su valor absoluto. En todos los casos se espera que:

- a.  $\beta_{1,can}, \beta_{1,cal} < 0$ : La mayor cantidad de trabajo por hogar implican menores chances del hogar de estar en la pobreza.
- b.  $|\beta_{1,can}| < |\beta_{1,cal}|$ : La calidad de trabajo movilizada por el hogar tenga una efectividad mayor que la cantidad de trabajo para reducir las chances de pobreza.

El rechazo la hipótesis nula  $\beta_{1,can}, \beta_{1,cal} = 0$  y la observancia de a) y b) serán razones de peso para sostener de que el trabajo es un medio importante para reducir las chances de pobreza, y que el trabajo de calidad es un medio más eficaz de hacerlo que el trabajo en un sentido lato.

### 3. Los ODS 1 y 10 en la Argentina

#### *Las privaciones contenidas en el ODS-1*

El Cuadro 3 proporciona un resumen de la situación de la Argentina hacia fines del año 2016. Se muestran en ese cuadro el promedio (proporción) de personas que están privadas en la variable contemplada por las metas del ODS-1 y el índice sintético que adopta como punto de corte dos metas para evitar el azar.

Cuadro 3. Resumen de la situación del ODS-1 en la Argentina, año 2016

Meta	Personas	Hogares
1. Ingresos insuficientes	0.301	0,212
2. No monetarios	0.253	0,267
3. Protección social	0.059	0,119
4. Recursos económicos	0.306	0,439
5. Resiliencia	0.133	0,111
Indicador sintético IPODS-1	0.307	0,308

Nota: IPODS- significa “Índice de Privación en el ODS-1”. Se considera privada a una persona que está privada en al menos dos indicadores de los cinco que se construyeron para captar la meta.

Así puede constatarse fácilmente que 30 por ciento de la población tiene privaciones en al menos dos aspectos que conforman el ODS-1. También resalta que las metas que tienen una proporción mayor de personas con privaciones son la uno y la cuatro, las que contemplan ingresos y otros recursos económicos, como propiedad de activos y acceso a las nuevas tecnologías.<sup>8</sup> Cabe destacar que muy probablemente el bajo nivel de privaciones (o alto nivel

---

<sup>8</sup>En este sentido se siguió el criterio empleado en algunas investigaciones sobre pobreza

de logros) en la Meta 3, de protección social estuvo impactado tanto por la implementación y puesta en marcha de dos políticas públicas fundamentales: el Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y la Reforma Previsional. Dado que el índice se construye con la proporción de niñas, niños y adolescentes y adultas y adultos mayores sin protección, es probable que su valor se haya visto afectado con estas políticas puestas en marcha hacia finales de la década pasada.

La información a nivel de hogares no difiere en lo sustancial al de personas, al menos en las consideraciones más de tipo cualitativas. Téngase en cuenta aquí que dejando de lado las privaciones que afectan a todos los miembros del hogar, el procedimiento de identificación opera de manera inversa al tradicional. La presencia de una persona privada convierte a un hogar en privado.

#### *Desigualdad de bienestar*

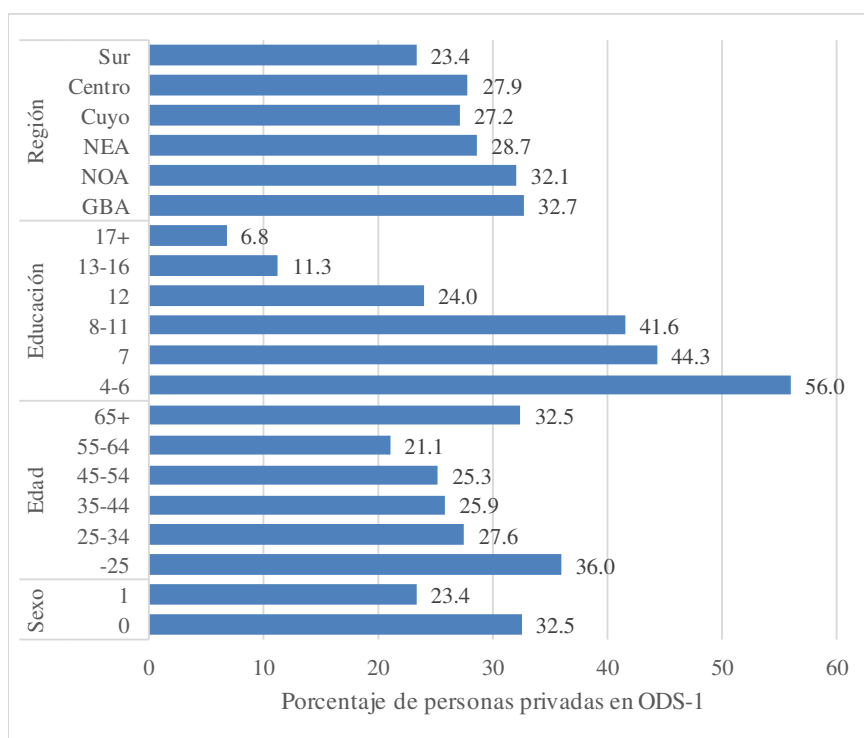
Una manera posible de observar la desigualdad es estimar brechas por grupos sociodemográficos específicos. Para hacerlo se trabajó con las características de la persona de referencia del hogar y con la localización geográfica de la residencia. De la persona de referencia se tomaron el sexo, la edad y el nivel educativo. Todas estas variables se usaron también como controles en los modelos multivariados.

Del ejercicio realizado pudo obtenerse el Gráfica 1. Si bien los perfiles son muchos y diversos, se seleccionaron aquí sólo unas cuantas variables que muestran desigualdad en la distribución de las privaciones.

Gráfica 1. Desigualdad de privaciones en el ODS según grupos. Argentina, 2016.

---

multidimensional acerca de considerar dos (y no una) dimensiones como un segundo umbral (Gordon *et al.*, 2003, por ejemplo). El argumento es la posible ocurrencia de azar ante la presencia de una privación.



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

Nótese por ejemplo la probabilidad de privación de una persona que reside en un hogar cuya persona de referencia tiene estudios superiores completos (cerca del 7 %) y compáresela con aquélla otra que reside en un hogar cuya persona de referencia tiene estudios primarios incompletos (56 %). La diferencia es de 8 a 1. Se trata de ciudadanos que viven en el mismo país y que tienen idénticos derechos constitucionales. También es ostensible la brecha entre personas en hogares con jefes hombres y en hogares con jefes mujeres. Este fenómeno es conocido como de feminización de la pobreza y es objeto de estudio de una serie de aportes en los estudios sobre pobreza.<sup>9</sup>

#### *El trabajo y el trabajo corregido por calidad*

El resumen de la situación de la Argentina en términos de empleo, según las definiciones

<sup>9</sup> Véase por ejemplo Bradshaw *et al.* (2018) para un análisis de situación en América Latina.



dadas previamente, puede observarse en el Cuadro 4. Se muestran ahí las tasas de empleo y la cantidad y calidad de ocupados per cápita.

Cuadro 4. Resumen de la situación del empleo en la Argentina, año 2016

Indicadores	Valor	Hogares
1. Empleo	0.419	1,290
2. Empleo de calidad	0.287	0,886
3. Empleo per cápita	0.145	0,450
4. Empleo de calidad per cápita	0.102	0,319

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

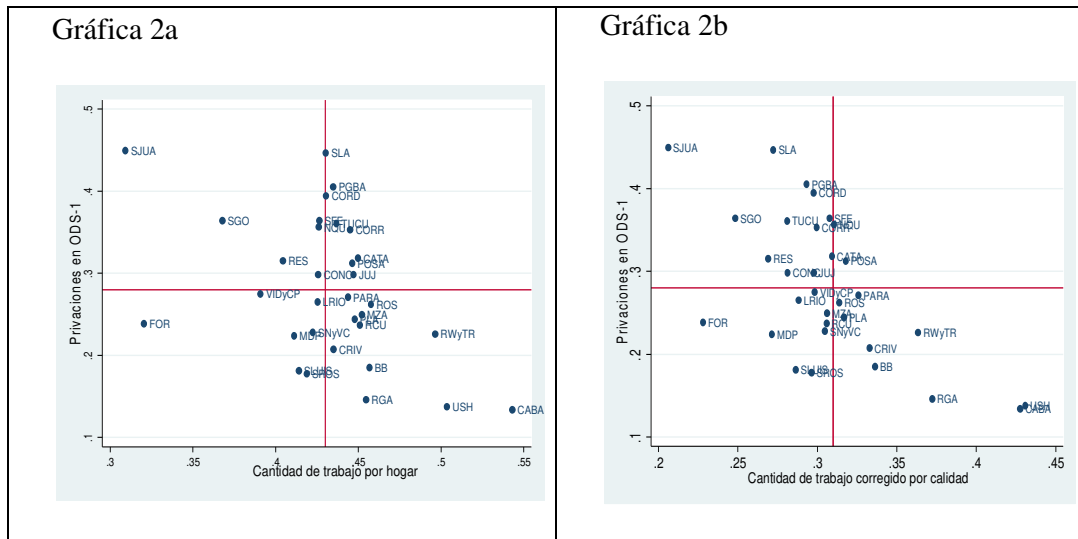
La interpretación de estos indicadores es muy sencilla. Los dos primeros están informando que 42 por ciento de la población tiene una ocupación y que 29 por ciento tiene un trabajo de calidad, de acuerdo con los indicadores usados para definirlo. Por su parte hay 1,3 ocupados por hogar en total y 0,9 un ocupado con empleo de calidad por hogar. Si esos valores se ajustan por el tamaño del hogar se obtienen los indicadores 3 y 4, idénticos a los anteriores per están expresados en función del tamaño del hogar.

En rigor, los dos últimos son los indicadores que interesan en este trabajo. Dado que buena parte de las privaciones son privaciones a titulares de derechos (a la educación, a la información, etcétera), los hogares más numerosos y con un número apreciablemente más alto de población de niñas y niños, de adultas y adultos mayores, tendrán una probabilidad mayor de experimentar privaciones que otros hogares de diferente tamaño y composición. Para eliminar este efecto es necesario entonces que la VEP esté expresada en términos per cápita.

En las gráficas siguientes se muestran las relaciones entre la cantidad de trabajo per cápita

promedio del hogar y la proporción media de privaciones por hogar, por un lado (Gráfica 2a), y la cantidad de trabajo per cápita promedio del hogar corregida por calidad y la proporción media de privaciones por hogar, por otro (Gráfica 2b).

Gráfica 2a y 2b. Relaciones entre privaciones en el ODS-1 y trabajo. Argentina, 2016.



Nota: PLA, Gran La Plata; BB, Bahía Blanca; ROS, Rosario; SFE, Santa Fe; PARA, Paraná; PSA, Posadas; RES, Resistencia; CRIV, Comodoro Rivadavia; MZA, Mendoza; CORR, Corrientes; CORD, Córdoba; CONC, Concordia; FOR, Formosa; NQU, Neuquén; SGO, Santiago del Estero; JUJ, Jujuy; RGA, Río Gallego; CATA, Catamarca; SLA, Salta; LRIO, La Rioja; SLUIS, San Luis; USUH, Usuahia; CABA, Ciudad de Buenos Aires; PBA, Partidos del Gran Buenos Aires; MDP, Mar del Plata; RCU, Río Cuarto; SNyVC, San Nicolás y Villa Constitución; RWyTR Rawson y Trelew; VIDyCP, Viedma y Carnes de Patagones.

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

La correlación sugerida por ambas gráficas es la que se pone a prueba en este estudio: mayor cantidad de trabajo per cápita en los hogares redunda en niveles de privación menores. Pero si se observan con cuidado, hay diferencias que parecen fundamentales. En la Gráfica

2b puede verse que no hay jurisdicciones en el Cuadrante noroeste, mientras que en la Gráfica 2a, hay al menos seis ciudades que se ubican claramente allí. Dicho en otros términos la combinación “mucho trabajo movilizado por los hogares-alto nivel de privaciones” se verifica si y solo si se considera el trabajo sin corrección por calidad.

Otro análisis relevante puede hacerse si se pone el foco más en la dispersión que en la correlación propiamente dicha. Obsérvese que una cantidad idéntica de trabajo por hogar, las familias de Santa Rosa tienen un nivel de privaciones mucho más bajo que el que registra Salta, con un nivel de trabajo similar. Si se mira la Gráfica 2b, puede constatarse que una misma cantidad de trabajo corregido por calidad en Río Cuarto es capaz de generar una tasa de privaciones sensiblemente más baja que la Ciudad de Córdoba.

#### **4. Efectos del trabajo sobre el (o la falta de) bienestar**

Hasta aquí se evaluaron correlaciones entre las principales variables y todo parece sugerir la existencia de una relación inversa y estrecha entre la calidad de trabajo que venden las familias y las privaciones que experimentan los hogares. En esta sección se amplían las consideraciones anteriores estimando efectos netos de la cantidad y de la calidad del trabajo sobre el nivel de las privaciones del hogar, medias a través del Índice de Privaciones contenidas en el ODS-1 (IPODS1). Esta parte del análisis es fundamental para obtener no sólo el efecto que queda luego de controlar otros factores que están correlacionados con el IPOD1 (educación, edad de los miembros del hogar, sexo del jefe, etcétera), sino también para obtener un valor, aunque sea aproximado de la intensidad del impacto que uno y otro generan sobre el nivel de las privaciones.

##### *El nivel medio de privaciones*

En el Cuadro A2 se muestra el resultado de la evaluación de un primer efecto del trabajo de los hogares sobre el IPODS1. Los resultados generales de las variables de control no reflejan situaciones atípicas. Sí se aprecia con claridad la diferencia entre el efecto que

produce la cantidad de trabajadores (columnas 2 y 3) que movilizan los hogares, versus la cantidad corregida por calidad (columnas 4 y 5). Si se comparan las regresiones completas (columnas 3 y 5) puede verse que el efecto de la calidad del empleo sobre la probabilidad que experimenta un hogar de que uno de sus miembros o todos experimenten una privación en algún componente del ODS-1 es 5,8 veces más alta que el efecto de la cantidad de trabajo. En suma, la evidencia va en la dirección siguiente: a) el trabajo es un medio eficaz para el logro del ODS-1; b) el trabajo de calidad es un medio más eficaz para el logro del ODS-1.

#### *El efecto sobre cada meta*

¿Qué se observa para cada una de las privaciones contempladas en las cinco metas que componen el ODS-1? Los resultados pueden verse en los Cuadros A.3 (cantidad de trabajo) y A.4 (trabajo corregido por calidad). En términos muy generales puede decirse que hay diferencias de impacto para cada meta, pudiéndose rechazar en todos los casos, menos en uno (resiliencia), la ausencia de relación. El Cuadro 5 resume los efectos marginales del trabajo y del trabajo de calidad sobre cada una de las metas.

Cuadro 5. Efectos marginales del trabajo y del trabajo de calidad sobre las privaciones en el ODS-1. Hogares de la Argentina, 2016

Meta	Cantidad	Calidad	Promedio
1. Ingresos insuficientes	-0,322	-0,571	0,212
2. No monetarios	-0,066	-0,206	0,267
3. Protección social	0,222	0,139	0,119
4. Recursos económicos	-0,194	-0,399	0,439
5. Resiliencia	Ns	Ns	0,111

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH y Cuadro 3.

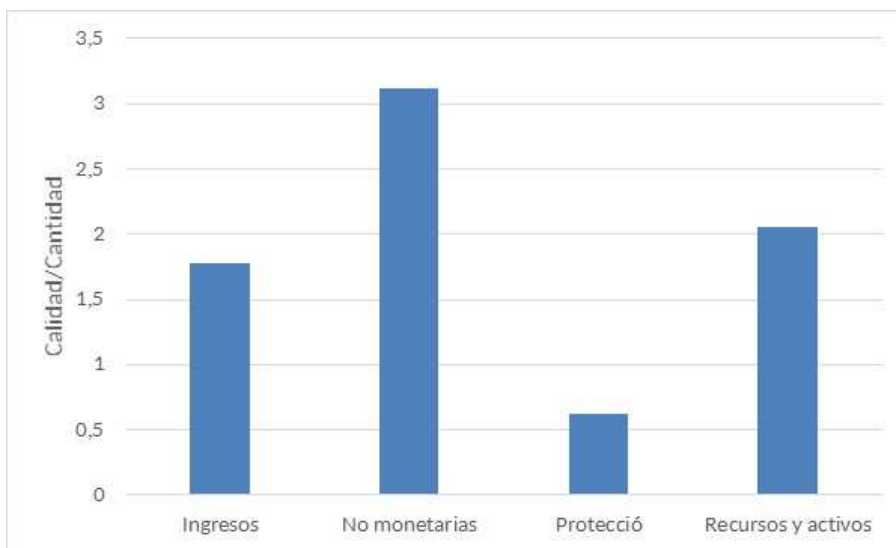
Nota: NS: No significativamente distinto de cero.

Ciertamente el impacto más fuerte del trabajo, tanto en cantidad como en calidad, se produce sobre las privaciones en ingresos. Si estarían actuando otras variables y contrabalanceando el efecto, sólo bastaría con el trabajo para erradicar la pobreza monetaria. Cabe acotar no obstante que el trabajo de calidad lo haría más eficientemente.

Lo que llama la atención es la magnitud de la primacía de la calidad sobre la cantidad en cada uno de los componentes del ODS-1. Comparando estos efectos se obtiene la Gráfica 3.

Gráfica 3. Efectos diferenciales de la calidad/cantidad sobre cada meta del ODS-1.

Argentina, 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

La calidad tiene más importancia relativa en la reducción de las privaciones no monetarias, a las que le siguen en orden de prelación los “recursos y accesos a las nuevas tecnologías”. Nótese que en ambos casos se trata de privaciones estructurales y en las que el trabajo de calidad tiene mucho para hacer en el proceso de combate contra esas privaciones.

Hay dos aspectos que requieren atención: a) la falta de significatividad tanto entre la cantidad, como en la calidad del trabajo y la Meta 5 del ODS; b) el signo positivo que arrojan

ambos con la Meta 3 del ODS-1. Esto informando lo siguiente: el trabajo no ejerce influencia sobre la localización de la vivienda en zona ambientalmente peligrosa; más concretamente zona inundable. Las políticas en estos casos tendrían que pensar en otros canales o conductos que permitan a la población aumentar su resiliencia ante eventos ambientales como el analizado aquí. En lo que hace a la Meta 3, la interpretación posible es la siguiente: ante la ausencia de protección, algunas/os adultas y adultos mayores deciden co-residir con los adultos en edades centrales; o éstos deciden co-residir con aquéllos. Esta explicación es consistente con los hallazgos de aquellos estudios que ubican este tipo de estrategias de protección de los miembros más vulnerables de sus familias extensas y con la función que cumple la familia extensa en contextos sociales adversos (Levy-Strauss, 1974; Puyana Villamizar, 2004).

## 5. Conclusiones

En este documento se mostró que el empleo contribuye a reducir las privaciones contempladas en las metas del ODS-1. Se precisaron también los términos de esta relación: el empleo corregido por calidad tiene un efecto casi seis veces más fuerte sobre la probabilidad de privación que la simple cantidad de ocupados en un hogar.

La correlación entre el trabajo, por un lado, y el trabajo de calidad, por otro, con las privaciones, es diferente para las distintas metas que componen el ODS-1. El trabajo de calidad siempre ejerce primacía sobre la cantidad de trabajo, pero su potencia es mucho más clara y nítida en las metas que aluden a las privaciones más estructurales, principalmente las denominadas aquí “no monetarias” (Meta 2) y las que tienen que ver con “propiedad de activos y acceso a las nuevas tecnologías” (Meta 4).

Una política orientada a generar empleo (o el crecimiento económico) podría tener un impacto positivo en al menos tres de las cinco metas cuyos logros se propone el ODS-1: pobreza monetaria, privaciones no monetarias y recursos económicos básicos (que incluye el

acceso a nuevas tecnologías).

Sin embargo, se advirtieron dos detalles de esa relación: a) la acción sería mucho más relevante en términos de logro generando empleo de calidad; y b) nada de esto permite alcanzar el ODS-1 de manera completa. Tanto la cantidad de trabajo en los hogares, como su calidad, se erigen como condiciones necesarias (más la segunda que el primero) pero no suficientes para la consecución de la sostenibilidad.

## 6. Anexo

Cuadro A.1. Descripción de las variables analizadas. Argentina, hogares, 4° trimestre 2016

Rótulo	Significado	Promedio
IODES1	Hogar privado ODS-1	0,308
privODES11	Hogar privado Meta 1	0,212
privODES12	Hogar privado Meta 2	0,267
privODES13	Hogar privado Meta 3	0,119
privODES14	Hogar privado Meta 4	0,439
privODES15	Hogar privado Meta 5	0,112
qjob	Cantidad de ocupados en el hogar	1,290
IIEEC	Cantidad de ocupados corregida	0,886
qjob	Cantidad de ocupados per cápita en el hogar	0,450
tjob	Cantidad de ocupados corregida per cápita	0,319
jvaron	PR Varón	0,602
jedad	PR Edad (años)	51,8
jeduca	PR Educación (años de educación)	10,7
am65	Adultos mayores (cantidad de personas)	0,397
k017	Niños (cantidad de personas)	0,835

huni	Hogar unipersonal	0,186
hnucch	Hogar nuclear con hijos	0,157
hnusch	Hogar nuclear sin hijos	0,353
hmono	Hogar monoparental	0,123
rnoa	RR NOA	0,081
rnea	RR NEA	0,047
rcuy	RR Cuyo	0,057
rcen	RR Centro	0,229
rsur	RR Sur	0,038

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

Nota: PR=Persona de referencia del Hogar (Jefa/Jefe); RR=Región de residencia. Las categorías de referencia para las variables binarias incluidas en el análisis fueron: a) PR mujer; b) hogar extenso; c) región del Gran Buenos Aires.

Cuadro A.2. Parámetros estimados de regresiones *probit*. Variable dependiente: privaciones en los indicadores del ODS-1. Argentina, hogares, 4° trimestre 2016

Variables explicativas	Cantidad		Calidad	
	Simple	Múltiple	Simple	Múltiple
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Trabajo	-0.506*** (0.053)	-0.147* (0.084)	-1.373*** (0.069)	-0.124*** (0.048)
jvaron		-0.164*** (0.048)		0.040*** (0.008)
jedad		0.033***		-0.001***



	(0.008)	(0.000)
jedad2	-0.000***	-0.134***
	(0.000)	(0.006)
jeduca	-0.147***	0.049
	(0.006)	(0.057)
am65	0.141**	0.194***
	(0.057)	(0.021)
k017	0.258***	-0.371***
	(0.022)	(0.078)
huni	-0.356***	-0.370***
	(0.075)	(0.083)
hnucch	-0.368***	-0.209***
	(0.083)	(0.063)
hnusch	-0.181***	-0.100
	(0.064)	(0.075)
hmono	-0.066	-0.105**
	(0.075)	(0.051)
rnoa	-0.076	-0.248***
	(0.051)	(0.053)
rnea	-0.204***	-0.255***
	(0.053)	(0.053)
rcuy	-0.221***	-0.232***
	(0.053)	(0.047)
rcen	-0.216***	-0.440***

		(0.046)		(0.060)
rsur		-0.442***		-1.057***
		(0.061)		(0.113)
Constant	-0.280***	0.866***	-0.107***	0.960***
	(0.029)	(0.217)	(0.026)	(0.218)
Observations	13,900			

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

Cuadro A.3. Parámetros estimados de regresiones probit. Variable dependiente: privaciones en los indicadores de cada meta del ODS-1. Argentina, hogares, 4° trimestre 2016

Variables explicativas	Número de la meta				
	1	2	3	4	5
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Qjob	-1.519*** (0.116)	-0.225*** (0.079)	1.458*** (0.113)	-0.494*** (0.068)	0.065 (0.104)
Jvaron	-0.031 (0.054)	-0.138*** (0.052)	-0.017 (0.059)	-0.082* (0.045)	-0.067 (0.062)
jedad	0.034*** (0.009)	0.015* (0.008)	0.043*** (0.011)	0.078*** (0.007)	0.013 (0.010)
jedad2	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000* (0.000)
jeduca	-0.108*** (0.007)	-0.110*** (0.007)	-0.042*** (0.007)	-0.134*** (0.005)	-0.058*** (0.007)

am65	-0.664***	-0.225***	0.994***	0.455***	-0.098
	(0.078)	(0.061)	(0.065)	(0.053)	(0.073)
k017	0.222***	0.235***	0.373***	0.037*	0.045
	(0.023)	(0.022)	(0.030)	(0.020)	(0.029)
huni	-0.531***	-0.645***	-0.146	-0.216***	-0.167*
	(0.103)	(0.081)	(0.091)	(0.068)	(0.096)
hnucch	-0.329***	-0.627***	-0.368***	-0.144*	-0.119
	(0.102)	(0.096)	(0.093)	(0.077)	(0.106)
hnusch	-0.291***	-0.254***	-0.005	-0.242***	-0.047
	(0.068)	(0.070)	(0.083)	(0.061)	(0.084)
hmono	-0.105	-0.086	0.114	-0.222***	0.015
	(0.078)	(0.076)	(0.093)	(0.071)	(0.097)
moa	0.029	-0.122**	-0.277***	0.233***	-0.287***
	(0.056)	(0.049)	(0.061)	(0.048)	(0.062)
mea	-0.187***	-0.189***	-0.150**	0.112**	-0.446***
	(0.059)	(0.055)	(0.068)	(0.049)	(0.067)
rcuy	0.225***	-0.084	-0.149**	-0.095*	-1.363***
	(0.059)	(0.057)	(0.068)	(0.051)	(0.117)
rcen	0.047	0.011	-0.115**	-0.115***	-0.500***
	(0.052)	(0.049)	(0.058)	(0.043)	(0.057)
rsur	-0.265***	-0.225***	-0.102	-0.101*	-0.762***
	(0.069)	(0.061)	(0.083)	(0.056)	(0.088)
Constant	0.666***	0.814***	-3.130***	-0.177	-0.520**
	(0.249)	(0.227)	(0.321)	(0.209)	(0.265)

Observations 13,978

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

Nota: Los valores entre paréntesis representan el desvío estándar. Los asteriscos significan significatividad al \*\*\*1 %, \*\*5 %, \*\*\*10 %. La ausencia de asteriscos implica no significatividad a estos niveles.

Cuadro A.4. Parámetros estimados de regresiones *probit*. Variable dependiente: privaciones en los indicadores de cada meta del ODS-1. Argentina, hogares, 4° trimestre 2016

Variables explicativas	Número de la meta				
	1	2	3	4	5
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
IIEC	-3.351*** (0.251)	-0.710*** (0.096)	0.848*** (0.115)	-1.011*** (0.085)	-0.169 (0.121)
jvaron	0.030 (0.057)	-0.116** (0.052)	0.008 (0.059)	-0.058 (0.045)	-0.056 (0.062)
jedad	0.043*** (0.010)	0.018** (0.008)	0.054*** (0.011)	0.081*** (0.007)	0.016 (0.010)
jedad2	-0.001*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.000* (0.000)
jeduca	-0.083*** (0.007)	-0.101*** (0.007)	-0.043*** (0.007)	-0.124*** (0.005)	-0.054*** (0.007)
am65	-0.736*** (0.078)	-0.263*** (0.061)	0.833*** (0.060)	0.414*** (0.053)	-0.133* (0.074)
k017	0.185***	0.206***	0.284***	0.010	0.026

	(0.023)	(0.022)	(0.026)	(0.020)	(0.028)
huni	-0.674***	-0.652***	-0.070	-0.220***	-0.163*
	(0.128)	(0.082)	(0.090)	(0.068)	(0.097)
hnucch	-0.350***	-0.613***	-0.410***	-0.124	-0.113
	(0.108)	(0.097)	(0.095)	(0.077)	(0.106)
hnusch	-0.238***	-0.261***	-0.085	-0.244***	-0.062
	(0.068)	(0.070)	(0.081)	(0.060)	(0.083)
hmono	-0.118	-0.099	0.061	-0.230***	0.000
	(0.080)	(0.076)	(0.090)	(0.071)	(0.096)
rnoa	-0.026	-0.140***	-0.247***	0.212***	-0.293***
	(0.060)	(0.049)	(0.058)	(0.047)	(0.062)
rnea	-0.265***	-0.212***	-0.170***	0.092*	-0.457***
	(0.062)	(0.055)	(0.066)	(0.049)	(0.067)
rcuy	0.189***	-0.101*	-0.148**	-0.118**	-1.369***
	(0.061)	(0.057)	(0.066)	(0.052)	(0.117)
rcen	0.039	0.007	-0.116**	-0.126***	-0.505***
	(0.055)	(0.049)	(0.057)	(0.044)	(0.057)
rsur	-0.212***	-0.213***	-0.157*	-0.083	-0.765***
	(0.072)	(0.061)	(0.081)	(0.056)	(0.088)
Constant	0.426	0.818***	-2.710***	-0.221	-0.474*
	(0.262)	(0.226)	(0.324)	(0.206)	(0.265)
Observations	13,978				

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC, EPH.

Nota: Los valores entre paréntesis representan el desvío estándar. Los asteriscos significan

significatividad al \*\*\*1 %, \*\*5 %, \*\*\*10 %. La ausencia de asteriscos implica no significatividad a estos niveles.

### Referencias bibliográficas

Born, D. y Sacco, N. (2017), “El análisis de la calidad del empleo a partir de un índice multidimensional: una mirada al mercado de trabajo urbano en Argentina (2003 y 2015)” *De Prácticas y Discursos*, Año 6, Número 7: 1-33.

Bradshaw, S.; Chant, S. & Linneker, B. (2018) “Challenges and Changes in Gendered Poverty: The Feminization, De-Feminization, and Re-Feminization of Poverty in Latin America” *Feminist Economics*, <https://doi.org/10.1080/13545701.2018.1529417>.

Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

Corluy, V. and Vandebroucke, F. (2017). “Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analysis” In Atkinson, A. Guio, A. and Marlier, E. (Ed.). *Monitoring Social Inclusion in Europe*, Statistical Books Eurostat, Luxembourg. Publications Office of the European Union.

Chernyshev, I.; Egger, Ph.; Mehran, F. and Ritter, J. (2003), “Measuring decent work with statistical indicators” *International Labour Review*, 142(2): 147-177.

Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics*. Massachusetts Institute Technology, Cambridge, Massachusetts.

Ghai, D. (2003), “Decent work: Concept and indicators” *International Labour Review*, 142(2): 113-145.

Gordon, D.; Nandy, Sh.; Pantazis, Ch.; Pemberton, S. y Townsend, P. (2003), *Child Poverty in the Developing Countries*, The Policy Press, Bristol.

International Labour Office (ILO, 1999), *Report of the Director-General: Decent Work*.

International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Session, Geneva.

Levi-Strauss, C. (1974), “La familia”, en Levi-Strauss, C.; Spiro, M. y Gough, K.: *Polémica sobre el origen y la universalidad de la Familia*, Cuadernos Anagrama, Barcelona.

Martel, J. y Dupuis, G. (2006), “Quality of Work Life: Theoretical and Methodological Problems, and Presentation of a New Model and Measuring Instrument” *Social Indicators Research*, 77(2): 333-368.

Muñoz de Bustillo Llorente, R. y Fernández Macías, E. (2005), “Job satisfaction as an indicator of the quality of work” *Journal of Socio-Economics*, 34(5): 656-673.

Neffa Julio (Coord.), Korinfeld Silvia y Henry María Laura (2017), Trabajo y salud en puestos de atención al público: una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en ANSES, CEIL, Buenos Aires.

Puyana Villamizar, Y. (2004), “La familia extensa: una estrategia local ante crisis sociales y económicas” *Trabajo Social* 6: 77-86.

Ranis, G. y Stewart, F. (2002). “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina” *Revista de la CEPAL*, 78: 7-24.

Rovira, E.; Hoz, E.; Canals, C. y Alcaide, M. (2012), “Construcción de un Índice de Calidad Ocupacional (ICO) para el análisis de la inserción profesional de los graduados universitarios” *Revista de Educación*, 357.

Watson, D.; Maître, B. y Russell, H. (2015), Transitions into and out of Household Joblessness, 2004 to 2014. An Analysis of the Central Statistics Office (CSO) Quarterly National Household Survey (QNHS). The Economic and Social Research Institute, Dublin.

## CAPÍTULO X. Hacia la protección social universal en Argentina: reflexiones acerca de un conjunto de propuestas de políticas

Luis Beccaria y Roxana Maurizio

### Introducción

El objetivo de este documento es contribuir a la reflexión acerca de los enfoques de políticas destinadas a garantizar los derechos económicos y sociales básicos en Argentina, que permitirían avanzar en la reducción tanto de la pobreza como la desigualdad relativa del bienestar.

Justamente, la eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades económicas y sociales son dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales están basados en un enfoque de derechos. En este marco, la ciencia de la sustentabilidad (CS) emerge como una respuesta a los desafíos que presenta el modelo actual de desarrollo. De allí que el debate respecto de cómo avanzar hacia el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea y niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida resulta altamente relevante y pertinente. Este artículo pretende aportar elementos valiosos en esta discusión.

En una sociedad con pleno empleo formal, la mayoría de estos derechos se podría alcanzar a través de una combinación de mecanismos de seguridad social y normas laborales protectoras. Sin embargo, el pleno empleo formal no ha resultado ser la situación “normal” de las economías capitalistas, incluso de las desarrolladas. Más aún, el mismo resulta compatible con marcadas brechas entre los ingresos de distintos grupos de trabajadores. Para atender tales situaciones los Estados de las economías avanzadas han desplegado tradicionalmente regímenes de provisión de bienestar con algunos componentes no contributivos buscando que el logro de esos derechos no dependa exclusivamente de la situación laboral de los ciudadanos.



Este esquema de protección —núcleo constituido por la seguridad social y medidas universales complementarias—, ha estado sujeto a cuestionamientos, en parte motivados por la persistencia de la desocupación, aún en países desarrollados. Pero ciertas propuestas alternativas también responden a una perspectiva valorativa diferente a la implícita en aquel arreglo en tanto plantean que debe brindarse un amplio rango de “libertad efectiva” a los ciudadanos.

En Argentina, como en gran parte de la región, la brecha de pleno empleo<sup>1</sup> formal continúa siendo muy amplia por lo que los esfuerzos por asegurar la plena vigencia de los derechos económicos y sociales no pueden recaer exclusivamente sobre la seguridad social y las regulaciones laborales.

El capítulo contempla dos aspectos. Por un lado, el examen de las principales brechas en el logro de una serie de derechos a partir de la evaluación del acceso a distintos satisfactores. Por el otro lado, una discusión relativa a la conveniencia de implementar una estrategia de protección social basada en dos pilares: i) políticas destinadas a la consecución del pleno empleo formal y a consolidar un esquema de regulaciones laborales protectoras, ii) un conjunto articulado de diversas intervenciones públicas que garanticen el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea y niveles de ingresos adecuados a lo largo del ciclo de vida.

El resto del capítulo continúa de la siguiente forma. En la sección 1 se discuten los límites del sistema de protección social argentino basado, fundamentalmente, en el empleo formal. En la sección 2 se describen los componentes de un esquema de protección social con vocación universal, pero con eje en el mercado de trabajo. Por último, la sección 3 presenta

---

<sup>1</sup>Se hace referencia a los empleos asalariados que cuentan con cobertura de la seguridad social y la protección de las normas laborales.

las conclusiones.

## 1. Los límites de la protección social basada en el empleo en un contexto de elevada informalidad

Los regímenes de protección social de América Latina son fundamentalmente de tipo *bismarckniano*.<sup>2</sup> Bajo esquemas de protección de naturaleza contributiva, la condición laboral define el acceso o exclusión de los mismos. En particular, el desempleo y la informalidad resultan ser dos de los factores más importantes para explicar la falta de cobertura de la protección social entre los individuos en edades activas en la región en general y en Argentina, en particular. Ello continúa siendo así aun luego de las mejoras importantes que experimentaron los mercados de trabajo latinoamericanos durante los 2000s.

En efecto, con posterioridad al máximo nivel alcanzado de casi 25 por ciento en mayo de 2002 en el marco de la crisis de la convertibilidad, la tasa de desempleo en áreas urbanas del país registró una reducción muy importante, especialmente hasta 2007, para mantenerse luego alrededor de siete/ocho por ciento. Sin embargo, la incidencia de la desocupación no resulta homogénea entre los diferentes grupos de población activa ya que continúa muy elevada entre los jóvenes de menos de 25 años (24 %) y aquellos sin primaria completa (11 %).

Al mismo tiempo, y como aconteció en un conjunto importante de países de la región, la informalidad también experimentó un fuerte proceso de reducción desde 2003, especialmente entre ese año y 2012 donde el porcentaje de no registrados en el total de asalariado cayó 11 puntos. Sin embargo, a partir de allí, esa proporción ha fluctuado en el entorno de 33 por ciento, y de 25 por ciento cuando se la calcula con relación al total de los ocupados.

---

<sup>2</sup> El término "*bismarckniano*" hace referencia a sistemas cuyas condiciones de acceso dependen de la historia contributiva del individuo.

La informalidad también dista de encontrarse aleatoriamente distribuida ya que afecta en mayor medida a trabajadores de reducidas calificaciones y que reciben regularmente bajas remuneraciones. Esta asociación que se observa a nivel de personas también se presenta al analizar la distribución del ingreso de los hogares en tanto los ocupados de aquellos que se ubican en la cola inferior de la distribución son predominantemente informales. Ello obedece, en parte, a la existencia de una penalidad en las remuneraciones asociada a este tipo de ocupaciones.

La falta de cobertura resulta, entonces, más intensa en hogares de mayor tamaño, con presencia de menores de edad en el hogar, con escasa capacidad de ahorro y de recursos para hacer frente a eventos laborales o de salud.

Para algunos de los riesgos que cubren los sistemas contributivos no existe (dada su naturaleza) la posibilidad de adquirir seguros en el mercado, como sería –por ejemplo– el del desempleo. Por otra parte, los individuos en las etapas iniciales del ciclo de vida, no tienden a ahorrar voluntariamente una proporción de sus ingresos que sustente sus requerimientos durante la vejez. Asimismo, en el caso de salud la demanda de aseguramiento privado suele ser limitada entre aquellos que obtienen bajos ingresos.

En muchos países los sistemas de seguridad social son financiados por los trabajadores, los empresarios y también el Estado. Sin embargo, los recursos fiscales suelen tener que contribuir a enjugar los déficits incluso en casos donde los trabajadores y empleadores son los únicos sostenedores del sistema. Pero aun cuando los asalariados formales terminen finalmente “pagando” por esos seguros con una remuneración neta menor que la de los informales (ya que sus empleadores no enfrentan costos no salariales que tengan que trasladarse hacia atrás), el resultado es que ahorrarán más para la vejez, demandarán más servicios de salud y tendrán mayor protección ante ciertos eventos que los informales. De cualquier manera, y tal como se señaló más arriba, este razonamiento se basa en un supuesto

que no se verifica en la región como es la traslación “hacia atrás” de las contribuciones patronales.

Por ejemplo, el costo de los seguros (o, directamente, de los servicios) de salud estaría fuera del alcance de muchos trabajadores por lo que el cofinanciamiento con los empleadores y/o el Estado resulta necesario para acceder a servicios mínimos de calidad.<sup>3</sup>

Como ya se ha manifestado, la significativa presencia de la informalidad refuerza la desigual distribución de los ingresos monetarios a lo largo del ciclo de vida. Muchas personas que participaron en el mercado de trabajo durante sus edades activas no logran trabajar una cantidad de años suficientes en ocupaciones registradas como para ser elegibles para el beneficio jubilatorio una vez retirados. Consecuentemente, la proporción de adultos mayores que reciben pensiones contributivas es baja para la mayoría de los países (Rofman y Oliveri, 2011). Por otro lado, son las personas mayores menos educadas –aquellas más propensas a trabajar en la informalidad– quienes registran una menor cobertura jubilatoria.<sup>4</sup> Sólo en algunos países como Argentina, Brasil o Costa Rica, que tienen una elevada cobertura agregada global, no se presentan diferencias significativas entre grupos educativos.

Los Estados han provisto tradicionalmente servicios de salud con vocación universal, gratuitamente o a bajo precio, para cubrir a quienes no son elegibles para el sistema contributivo. Ello ha facilitado un mayor acceso, pero en muchos casos las prestaciones públicas (o públicamente financiadas) enfrentan limitaciones cuantitativas de oferta y/o

---

<sup>3</sup>En particular, se verifica en la región que los seguros de salud privado son adquiridos básicamente por miembros de hogares de ingresos medio-altos y altos, que incluso cuentan con la cobertura de la seguridad social (según se desprende de datos computados por los autores a partir de microdatos de las encuestas de hogares de los países).

<sup>4</sup>Véase Rofman y Oliveri (2011, p.33).

calidad.

En educación –el sector con quizás el mayor involucramiento del Estado– se aprecia efectivamente un generalizado crecimiento de la matrícula en la región,<sup>5</sup> sin embargo, la terminalidad en el nivel secundario sigue siendo muy diferente según estrato socioeconómico y género.<sup>6</sup>

Finalmente, el flujo de ingresos de los ocupados informales resulta más inestable que el de los asalariados registrados en tanto se tratan de puestos de menor duración y cuyas remuneraciones se encuentran sujetas a cambios más frecuentes y/o marcados. La inestabilidad de ingresos es un aspecto que afecta el bienestar de los individuos en tanto los hace menos predecibles. En particular, si esas variaciones implican caídas en los recursos corrientes a los que acceden en tanto, por algunas de las cuestiones mencionadas más arriba, no cuentan con suficientes mecanismos que les permita compensar los efectos de esas retracciones de ingresos.

En definitiva, los ocupados informales no sólo están expuestos a una más baja estabilidad laboral<sup>7</sup> y, por tanto, de ingresos,<sup>8</sup> y a remuneraciones inferiores, sino que tienen menor

---

<sup>5</sup>La asistencia al nivel primario es actualmente universal en América Latina y el Caribe, mientras que la tasa neta correspondiente al nivel secundario alcanzó 74 por ciento, (63 % para el promedio mundial). También es relativamente elevada la asistencia al pre-primario, que ya está en 78 por ciento (48 % como promedio mundial). Cifras provenientes del Instituto de Estadística de la Unesco ([www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

<sup>6</sup>Véase, por ejemplo, CEPAL (2010) el gráfico II.5.

<sup>7</sup>Beccaria y Maurizio (2003) y Paes de Barros y Leite Corseuil (1999), entre otros estudios para la región.

<sup>8</sup>Beccaria y Groisman (2006), Albornoz y Menéndez (2002), Fields *et al.* (2006).

acceso a beneficios sociales de diferente tipo y no se encuentran asegurados contra eventos como los accidentes y las enfermedades laborales.<sup>9</sup>

Cabe enfatizar, para concluir esta sección, que incluso si se verificasen condiciones favorables en términos de crecimiento económico, el proceso que llevaría a la modificación de los condicionantes estructurales de la elevada informalidad será prolongado en el tiempo. Resulta entonces conveniente encarar políticas destinadas a atender la falta de cobertura que genera un sistema de protección basado fundamentalmente en una lógica contributiva y poner en marcha y/o expandir y/o consolidar otros mecanismos que operen con un enfoque universal. La próxima sección aborda este tema.

## 2. Hacia la protección universal en Argentina

El esqueleto de lo que se considera aquí una estrategia de protección relevante para Argentina contiene componentes de políticas contributivas, no contributivas y regulaciones laborales. El segundo de estos elementos resulta necesario ante las limitaciones de la seguridad social tradicional. Pero también porque aparece como la forma adecuada para asegurar de manera equitativa el efectivo cumplimiento de un conjunto extenso de derechos económicos y sociales.

Por lo tanto, el esquema incluye:

- la vigencia de esquemas de seguridad social en ciertos ámbitos, como en el caso de pensiones / jubilaciones y otros, tal como se explicita más abajo,
- políticas de diferentes tipos –productivas, financieras, fiscales, cambiarias, comerciales entre otras– que apunten a la promoción del empleo formal,
- la consolidación de un conjunto de regulaciones laborales protectoras, medios

---

<sup>9</sup>Los asalariados informales pueden también recibir un tratamiento menos equitativo por parte de los empleadores debido a la nula o escasa agremiación.

para alcanzar ingresos y condiciones laborales apropiadas y para facilitar la integración social,

- instituciones que aseguren el acceso universal a servicios de salud y educación de calidad homogénea, así como niveles de ingresos adecuados, incluso durante eventos como el desempleo y luego del retiro de la vida activa.

Más allá que los mecanismos orientados a alcanzar la cobertura universal pasarían a constituirse en elementos primordiales del esquema de protección, las instituciones ligadas al empleo formal deberían continuar siendo un componente central. En este sentido, parece poco realista plantearse un camino hacia la consolidación de este u otro sistema de protección aislado de los esfuerzos por acelerar la generación de empleo de calidad y disminuir la desigualdad de la distribución primaria del ingreso.

De manera más específica, el esquema está orientado a que toda la población acceda de manera permanente a un nivel adecuado de bienes y servicios y apuntar a reducir las desigualdades en lo que hace a este acceso. Para ello los individuos tendrían garantizado, por fuera del mercado de trabajo, el acceso a determinados bienes y servicios de calidad. Adicionalmente, se protegería a los individuos durante su vida activa de ciertos eventos en el plano laboral procurándose que ello ocurra independientemente de las características del puesto, especialmente de su grado de formalidad. A su vez, se asegurarían ingresos monetarios adecuados a todos aquellos en edad de jubilación sin que se tenga en cuenta su historia ocupacional previa.

### *Servicios de salud*

Ya se hizo referencia a que aquellos grupos de hogares no cubiertos por la seguridad social, y de bajos recursos son los que encuentran más obstáculos para acceder a servicios de salud de calidad. La forma de asegurar prestaciones universales y relativamente homogéneas es un sistema nacional que cubra a todos los individuos, independientemente de la situación

laboral, la edad o el género. Avanzar en esta dirección enfrenta obvias dificultades de financiamiento y también de “economía política” en tanto quienes se atienden en subsistemas contributivos –que brindan prestaciones adecuadas a bajos costos– tenderán a resistir la integración de los mismos con otros componentes, especialmente el público.

Diferentes pueden ser, entonces, las formas para avanzar hacia la universalización de la salud, no sólo de la cobertura sino también en términos de reducción de disparidades en la calidad de la atención. Algunos procesos que elevan efectivamente el acceso y mejoran las prestaciones que reciben los hogares de menores recursos pueden, sin embargo, cristalizar diferencias entre componentes del sistema sanitario; otros, en cambio, tienen un diseño que procura una mayor integración y menor segmentación. En particular, estos últimos requieren de estrategias que contemplen la elevación del grado de coordinación entre los subsistemas y permitan un uso eficiente de los recursos disponibles. Debe reconocerse, no obstante, que tal derrotero suele tropezar con dificultades en tanto cada uno de ellos opera con lógicas propias. De cualquier manera, avanzar hacia una menor heterogeneidad, con un incremento de la intensidad de los subsidios cruzados, significaría un avance trascendente.

Una etapa hacia la meta de mayor equidad sería el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a aquellos sin cobertura de seguridad social ni privada, lo cual requerirá de un incremento del gasto público en salud. Algunos países de América Latina han dado pasos en esta dirección a través de mecanismos, y con alcances, diferentes. En Argentina existe un programa que incentiva a los prestadores del sector público a elevar la cobertura efectiva –y calidad de servicios– en la atención de salud materno-infantil. Sin embargo, prevalece una fuerte segmentación del sistema como sucede en gran parte de la región.

### *Seguro de desempleo*

A fin de contribuir a la equidad horizontal –y que, en la práctica, implica equidad vertical– un seguro de desempleo de naturaleza contributiva debería ir acompañado, como un elemento



central del sistema de protección, de un mecanismo que proteja a los individuos ante la contingencia del desempleo proveniente de la pérdida de un puesto informal. Este último sería un instrumento que transfiera ingresos a los que experimentan tal situación y que provea similares incentivos que el seguro contributivo. Pero por las diversas razones que se comentarán inmediatamente, no sería posible adecuar estos seguros para que cubran a los trabajadores informales, por lo que debería contemplarse un dispositivo específico.

Un aspecto crucial que debe considerarse en su diseño es la manera de identificar la condición de desocupado. Una alternativa sería requerir que el beneficiario realice alguna actividad durante el período que está cubierto (capacitación u ocupación) y que revele aquella condición.<sup>10</sup>

Pero dadas las características mismas del mercado de trabajo no existe una plena diferenciación o discontinuidad entre la desocupación abierta y el empleo en ciertos puestos de unidades pequeñas, no estructuradas, muchas de ellas desarrolladas de manera independiente. Estos últimos resultan frecuentemente refugios frente al desempleo abierto, generando muy bajos ingresos que, en muchos casos, tampoco les asegura el acceso a los bienes y servicios básicos. Por tanto, no parece posible restringir el programa a los desocupados abiertos no cubiertos por el sistema contributivo ya que resultará asimismo atractivo para muchos que trabajan en una ocupación informal y obtienen ingresos muy bajos; por tanto, estos últimos deberían ser también elegibles para este dispositivo. Un esquema de este tipo estaría cumpliendo el objetivo de asegurar un determinado nivel de ingreso a todos los que deseen trabajar y no encuentren una ocupación que les permita lograr

---

<sup>10</sup>Aunque en menor medida, la necesidad de desarrollar mecanismos que buscan constatar la situación efectiva de falta de empleo es también experimentada por los sistemas contributivos de países desarrollados.

ese nivel. En tanto la cantidad de solicitantes resulte amplia, este objetivo difícilmente se cumpla plenamente con un mecanismo como el comentado, entre otras cosas, por las dificultades que pueden preverse relativas a su gestión. En ese sentido, podría complementarse con programas de generación directa de empleo, que atenderían a la misma situación. En realidad, si la condición que se impone a las personas que solicitan el beneficio para exteriorizar su condición de desocupado es el desempeño de un puesto de trabajo, el dispositivo no se diferencia sustancialmente de un programa activo de empleo.

En cuanto al monto del beneficio, debería ser algo menor que el mínimo del seguro contributivo para no afectar ciertas decisiones de oferta. Su duración, por otra parte, no podría ser muy corta o, más estrictamente, establecida bajo la consideración que la desocupación y la subocupación asociada a la informalidad sean fenómenos coyunturales o friccionales. La naturaleza estructural de la subocupación en América Latina requeriría de una protección más prolongada.

Tanto la elevada “demanda” potencial de estos programas, como la necesidad que su duración no resulte corta, implicarían una carga muy significativa sobre los recursos fiscales. Por lo tanto, su implementación también resultaría necesariamente progresiva. El monto de la asignación constituirá un parámetro básico ya que la auto-focalización llevará a que cuanto menor sea éste, más reducida será la proporción de ocupados en puestos informales que solicitarían ingresar al sistema. También podrían considerarse ciertos criterios de entrada – considerando determinadas características individuales o del hogar– y relajarlos de manera progresiva.

Debe tenerse en cuenta que incluso para los trabajadores formales la preocupación por la atención al desempleo no ha sido particularmente prioritaria en América Latina (sólo seis países cuentan con seguros contributivos. Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Pero incluso en esos países, la cobertura del mismo es reducida: se benefician

del mismo entre 10 y 20 por ciento de los desocupados.<sup>11</sup>

En este contexto, resulta esperable que sean escasas las experiencias de atención del riesgo de desempleo para los trabajadores informales. Una de las que ha intentado enfrentar tal situación en Argentina es el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). Sus beneficiarios reciben una transferencia monetaria durante un máximo de dos años y deben realizar actividades de capacitación mientras permanecen en el programa. El monto de la transferencia es, sin embargo, muy reducido (alrededor de U\$S 35 a fines de 2016).<sup>12</sup> Al menos en lo que hace a su diseño, el programa está destinado a los desocupados no elegibles para el seguro del régimen contributivo, aunque en la práctica la mayor parte de quienes lo reciben eran beneficiarios de otros programas sociales que están siendo eliminados o reducidos.<sup>13</sup>

La generación directa de empleo por parte del Estado, y otras políticas activas como las de promoción del autoempleo, también pueden considerarse como mecanismos para atender situaciones de desocupación o subocupación. Incluso, una de las líneas del Seguro de Capacitación y Empleo apunta a promover el trabajo independiente.<sup>14</sup>

#### *Ingresos adecuados para los adultos mayores*

Para alcanzar el objetivo de asegurar niveles de ingresos adecuados a todos los adultos

---

<sup>11</sup>Velásquez Pinto (2010).

<sup>12</sup>El monto máximo del seguro de desempleo en ese momento equivalía a aproximadamente 200 dólares, o 40 por ciento del salario mínimo.

<sup>13</sup>También los desocupados que agotan las prestaciones contributivas tienen la posibilidad de entrar al SCE y permanecer allí por unos meses más.

<sup>14</sup>Otorgando en una cuota el total de lo que se recibiría durante el período de duración del beneficio.

mayores deberían establecerse dispositivos que cubran a aquellos que durante su vida activa no contribuyeron a la previsión social o que lo hicieron sólo durante una escasa cantidad de años. Parece, por tanto, conveniente estructurar un sistema de pensiones con varios componentes adicionales al contributivo ya existente en prácticamente todos los países de la región. Uno de estos nuevos pilares brindaría una prestación asistencial a quienes no hayan realizado ningún aporte a la seguridad social. En otro, serían elegibles quienes lo hayan hecho durante una cantidad de tiempo que no le permite alcanzar un haber mínimo a definir. Esos últimos recibirían una prestación asistencial pero se les reconocería, adicionalmente, un monto que se calcularía en función de los aportes realizados.

Un esquema que adicione componentes total o parcialmente no contributivos al sistema de seguridad social implica que este último continuaría siendo reconocido como su pilar principal. Ello permite mantener cierto incentivo al trabajo y a la registración. De cualquier manera la diferencia de las prestaciones entre ambos componentes no debería ser muy amplia ya que la no elegibilidad para el contributivo resulta en muchos casos de trayectorias laborales que implicaron movimientos básicamente involuntarios.

En Argentina, en 2005 y 2014 se establecieron planes de “Inclusión Previsional” que permitieron que las personas que se encontraban en edad jubilatoria<sup>15</sup> y no habían realizado aportes, o les faltaban años de aportes, ingresasen a una moratoria con lo que accedieron a la jubilación.<sup>16</sup> Como consecuencia de este mecanismo, la tasa de cobertura de los adultos

---

<sup>15</sup>El sistema previsional argentino requiere 30 años de servicios con aportes para acceder a la prestación por vejez, además de acreditar 60 años de edad en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los varones.

<sup>16</sup>También posibilitó que accediesen anticipadamente al régimen contributivo a quienes acumularon 30 años de aportes sin alcanzar la edad mínima de retiro, pero que por su edad se

mayores aumentó, entonces, del mínimo histórico de alrededor de 61 por ciento en 2003 a 90 por ciento en 2017.<sup>17</sup>

“Más recientemente, se puso en marcha la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM), que constituye un pilar no contributivo en tanto cubre a personas de 65 años y más que no pueden acceder a las jubilaciones contributivas. Los beneficiarios reciben un monto equivalente a 80 por ciento de la jubilación mínima regular. Sin embargo, la cobertura es aún baja ya que cubre sólo a aproximadamente la cuarta parte de las personas elegibles (mayores de 65 años no cubiertos por jubilaciones o pensiones)”.

#### *Protección a la niñez*

Finalmente, cabe reconocer la extensión de derechos a la niñez que implicó la puesta en marcha en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH). La misma está dirigida a los niños y adolescentes hasta 18 años cuyos padres sean asalariados informales, desocupados sin seguro de desempleo, inactivos sin jubilación o monotributistas sociales. A partir de la introducción de este programa no contributivo, en la actualidad el esquema de garantías de ingresos para los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA) cuenta con tres pilares: asignaciones familiares contributivas (cubriendo alrededor del 42 % de los NNA del país), AUH y otros programas no contributivos provinciales (36 %) y la deducción por hijo realizada en la declaración del impuesto a las ganancias por parte de los trabajadores de mayores ingresos (8 %). Resta, por lo tanto, cubrir alrededor del 13 por ciento de los NNA del país que, por sus características, deberían estar incluidos en la AUH (Cetrángolo y

---

encontraban en una situación de difícil reinserción laboral. Para una mayor descripción, véase Bertranou *et al.* (2011).

<sup>17</sup>Se refiere a la proporción de la población en edad de jubilarse, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

Curcio, 2017).

Asimismo, la cobertura “vertical” también resulta insuficiente teniendo en cuenta el muy reducido impacto de este pilar no contributivo en la incidencia de la pobreza entre los hogares beneficiarios. Ello se debe al bajo monto de este beneficio en relación a la brecha de pobreza de esos hogares.

Adicionalmente a la necesidad de incrementar la cobertura horizontal y vertical, resulta importante discutir el rol de las condicionalidades requeridas por la AUH. En el esquema aquí propuesto, el acceso a servicios de salud y educación y otros servicios básicos se lograría a través de los otros componentes del sistema de protección que avanzan hacia la universalización. Por lo tanto, el cumplimiento de la asistencia escolar y de los controles médicos no debería ser un requisito para acceder a este beneficio. Sin embargo, sólo se asegurará el derecho de los niños y adolescentes a beneficiarse de tales satisfactores si, entre otras cosas, se cuenta con la oferta de centros de salud y de educación que brinden servicios de calidad en las zonas de residencia de los beneficiarios. Asimismo, dimensiones tales como una adecuada nutrición infantil y materna, cuidado de los niños, inequidad de género, trabajo infantil y maltrato a los niños deberían ser prioritariamente consideradas en la construcción de un sistema integral de protección social a los NNA y sus familias.

### *Regulaciones laborales*

Los avances hacia la universalización de los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos no pueden constituirse en el justificativo para eliminar o hacer más laxas las regulaciones laborales. En el marco de la aplicación de esa estrategia, las normas del mercado de trabajo pueden requerir de adecuaciones, pero no deben perderse de vista los efectos globales de estas normas, tanto en el plano de la eficiencia como de la equidad.

Sin embargo, desde otras perspectivas se argumenta que bajo esquemas de universalización de derechos con pilares desligados del mercado de trabajo algunas normas

laborales aparecen como redundantes por lo que podrían eliminarse o flexibilizarse, lo cual llevaría a ganancias de eficiencia y crecimiento del empleo; se refieren, en particular, a las relativas a la seguridad en el empleo y el salario mínimo.

En efecto, se ha planteado frecuentemente que la primera de esas dos instituciones provoca desaliento a la contratación, limita la introducción de tecnología y debilita la movilidad en respuesta a cambios en la distribución sectorial y/o regional de la producción. Asimismo, las indemnizaciones por despido podrían no ser efectivamente liquidadas en tanto las firmas no cuenten con capacidad de pago durante períodos de restricciones financieras. Pero las dificultades serían aún mayores porque el sistema de beneficios crecientes según la antigüedad no guarda relación con el riesgo de desempleo asociado a la fase del ciclo económico (Velásquez Pinto, 2010). La rotación laboral, a su vez, permitiría aumentos de productividad debido a la difusión de saberes y a la mejor asignación del factor trabajo y la desocupación, como estado que facilita la búsqueda de empleo, conduciría a una movilidad ascendente y a una mayor eficiencia asignativa. Lo mismo sucedería con los cambios de puestos de trabajo donde el individuo necesita transitar hacia otra ocupación luego de adquirir cierta experiencia para mejorar su inserción laboral.

Precisamente, un argumento central a favor de sistemas de protección que descansan en un ingreso universal garantido y/o la universalización del acceso a determinados servicios básicos, es el impacto favorable de la disminución del costo laboral sobre la eficiencia asignativa y la generación de empleo.<sup>18</sup>

Sin embargo, esos argumentos acerca de los efectos de las regulaciones laborales están

---

<sup>18</sup>De manera similar se plantean las ventajas de la flexiseguridad en tanto ella implica limitadas o nulas normas sobre seguridad pero un seguro de desempleo amplio que tienda a estabilizar el ingreso.

lejos de ser constatados suficientemente por la evidencia empírica disponible y existe una amplia disputa acerca de los efectos de las experiencias flexibilizadoras sobre los niveles y calidad del empleo. En América Latina, desde comienzos de la década de los noventa (y en algunos casos con anterioridad) se produjeron reformas desregularizadoras que disminuyeron los costos laborales no salariales y no lograron mejoras en el mercado de trabajo.<sup>19</sup>

Pero más allá de la evaluación de aquellas experiencias, se desea enfatizar que la disminución de los costos laborales no debería ser el objetivo central que persigan las políticas tendientes a la universalización de la protección. Esta orientación está enraizada en principios básicos, como el de los derechos de los ciudadanos que plantea que el ejercicio pleno de los mismos requiere el acceso a determinados recursos básicos. Los ciudadanos son titulares de derechos y la sociedad debe establecer mecanismos que permitan que ellos sean efectivamente garantizados.

En este contexto, el diseño de las regulaciones laborales debe responder a los méritos relativos de sus diferentes componentes en lo que hace a aspectos como el bienestar de los trabajadores. El balance entre los componentes que promueven la estabilidad en el empleo y los que proveen seguridad del ingreso debería evaluarse en términos de los objetivos y efectos de cada uno de ellos. Si bien el desincentivo al despido que buscan los primeros eleva la estabilidad del flujo de remuneraciones, objetivo que es similar al de los seguros de desempleo o a un ingreso básico, las normas sobre seguridad en el empleo apuntan a un conjunto de metas más amplio, tanto en el plano del bienestar como en el de la eficiencia productiva.

Así, la pérdida de un empleo puede acarrear la ruptura de lazos importantes de sociabilidad generados en el mundo del trabajo. Tampoco se enfatizan las ventajas de las

---

<sup>19</sup>Véase, por ejemplo, Marshall (1996) o Weller (2001).



relaciones laborales de largo plazo sobre la eficiencia en tanto resultan más propicias para la capacitación en el puesto de trabajo que aquellas más efímeras y además promueven una relación más cooperativa entre trabajadores y empleadores. Si bien las empresas podrían decidir *per se* una mayor estabilidad, la existencia de costos o limitaciones al despido constituyen incentivos dirigidos a influenciar el comportamiento de las firmas en la dirección de promover relaciones laborales más estables.

Por otro lado, una transferencia que garantice un nivel mínimo de ingresos a los hogares también suele ser vista como un sustituto del salario mínimo. La opción más eficiente es que el mercado fije las remuneraciones y se alcance así el pleno empleo, objetivo que no se lograría de estar vigente aquella institución laboral; su influencia también provocaría una sustitución de ciertos tipos de trabajadores por otros; por ejemplo, de no calificados por calificados, de jóvenes por adultos y de mujeres por varones, dado que es más probable que los salarios de los primeros sean iguales o cercanos al salario mínimo. Si el salario de equilibrio que se fija el mercado resulta insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado al hogar del trabajador, la brecha sería cubierta por la transferencia.

Sin embargo, por un lado, existen esquemas conceptuales alternativos, como el modelo de mercados monopsónicos, a partir del cual un aumento del valor del mínimo no necesariamente implicará reducciones en el empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento.<sup>20</sup> Por otro lado, las investigaciones para la región muestran, en general, un bajo o nulo impacto negativo del salario mínimo sobre los niveles de empleo agregado.<sup>21</sup> El hecho de que la mayoría de ellas encuentren elasticidades menores a la unidad

---

<sup>20</sup>Véase, por ejemplo, Manning (2003).

<sup>21</sup>Tanto Bell (1997) para Colombia, como Lemos (2007) para Brasil, no encuentran impactos significativos del salario mínimo sobre el empleo. Estos resultados difieren de los

sugieren, por lo tanto, que los incrementos del salario mínimo se constituyen en una herramienta potencialmente eficaz para reducir la pobreza (Freeman, 2009).

Asimismo, tal como argumentan Eyraud y Saget (2008), existen diferentes factores que podrían reducir el potencial efecto negativo del salario mínimo sobre el empleo e, inclusive, invertirlo. Desde el lado de la oferta, incrementos en los mínimos podrían promover cambios en la organización del trabajo que deriven en ganancias de productividad. Desde el lado de la demanda, aumentos salariales a trabajadores con baja propensión a ahorrar pueden generar un incremento en el consumo doméstico con efectos positivos sobre la creación global de empleo.

Si bien, entonces, es razonable evaluar la relación entre salario mínimo y nivel de empleo, en los países en desarrollo que cuentan con una amplia oferta excedente de trabajo (no sólo reflejada en el desempleo abierto) no resultaría adecuado eliminar el salario mínimo o dejarlo erosionar a niveles muy reducidos, incluso por razones de eficiencia. Parece escasamente atractiva una estrategia de desarrollo que base el crecimiento del empleo en salarios bajos.

En resumen, el esquema de protección que aquí se esboza resulta de una articulación de los mecanismos de seguridad social con una pluralidad de programas y políticas que en conjunto apuntarían a asegurar la cobertura universal de los derechos económicos y sociales. Difícilmente en muchas áreas pueda considerarse un único dispositivo que permita alcanzar ese objetivo. Esta necesaria combinación de varias acciones obedece a dos razones, por un lado, a que cuestiones de eficiencia y también de realismo político llevarán a que en ciertas

---

encontrados por este último autor en estudios previos donde se sugería la existencia de un efecto de largo plazo negativo, si bien de reducida magnitud (Lemos 2004). Gindling y Terrell (2007) estiman una elasticidad del empleo total al SM de -0.10 en el caso de Costa Rica.

áreas se mantengan instrumentos de la seguridad social, los que se combinarían con programas no contributivos. En segundo lugar, a que el objetivo universalista requerirá seguramente de instrumentos que focalicen determinadas acciones o prestaciones en ciertos grupos, precisamente aquellos más desventajados y que requieran de atenciones especiales.

### 3. Conclusiones

La elevada desigualdad del bienestar que aun caracteriza a Argentina, al igual que a gran parte de la región, refleja una marcada concentración de la distribución primaria de los ingresos monetarios así como la presencia de un sistema de protección que, por insuficiente y segmentado, no permite reducir fuertemente los efectos de aquella, y en muchos casos, los refuerza.

La eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades económicas y sociales son dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales están basados en un enfoque de derechos. De allí que en este capítulo se han planteado los rasgos generales de una estrategia orientada hacia la cobertura universal de servicios de salud, previsión, compensación contra el desempleo y obtención de ingresos adecuados recurriendo tanto a mecanismos contributivos como no contributivos y que, en conjunto, aseguran que toda la población goce de los derechos económicos y sociales básicos.

El avance hacia la universalización de la protección debería ir acompañado, por un lado, de regulaciones que mantengan, y si es posible, eleven, las condiciones de trabajo de las ocupaciones formales. Por el otro, de políticas que fomenten el crecimiento de los puestos de buena calidad en términos de estabilidad, condiciones de trabajo y productividad. Las enormes diferencias que persisten en la calidad de los empleos requiere actuar sostenidamente en la distribución primaria del ingreso como vía para reducir la inequidad y permitir que la obtención de un empleo sea un mecanismo efectivo de salida de la pobreza y una puerta de entrada a la protección.

## Referencias bibliográficas

- Albornoz, F. y Menéndez, M. (2002). “Analyzing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990’s”, París, inédito.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2003). *Movilidad ocupacional en Argentina. Colección Investigación*, Serie Informes de Investigación, UNGS. Argentina.
- Beccaria, L. y Groisman F. (2006). “Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina”. *Revista CEPAL* No. 89, Santiago de Chile. pp. 133-156.
- Bell, L. (1997). “The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia”, *Journal of Labour Economics*, Vol. 15(3) pp. 103-135.
- Bertranou, F., Cetrángolo O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, Argentina.
- CEPAL. (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coord.). (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, ANSES-UNICEF, Buenos Aires.
- Eyraud, F. y Saget, C. (2008). “The revival of minimum wage setting institutions”, en J. Berg y D. Kucera (eds) *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, OIT, Palgrave MacMillan.
- Fields, G., Hernández, R., Freije, S. Rodríguez y Sánchez Puerta, M. (2006). “Income Mobility in Latin America”, Working Papers ILR Collection, Cornell University.
- Freeman, R. (2009). “Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?”, NBER Working Paper No. 14789.
- Gindling, T. y Terrell, K. (2007). “The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: the case of Costa Rica”, *Labour Economics* 12: 485-511.
- Lemos, S. (2004). “Minimum Wage Policy and Employment Effects: Evidence from

Brazil”, *Economia*, fall, pp. 219-266.

Lemos, S. (2007). “Minimum Wages Across the Public and Private Sectors in Brazil”, *Journal of Development Studies*, vol 43, Nro. 4, pp. 700-720.

Manning, A. (2003). *Monopsony in Motion: imperfect competition in labor markets*, Princeton University Press.

Marshall, A. (1996). “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos sobre el mercado de trabajo”, *Estudios del Trabajo*, No. 11, ASET, Buenos Aires.

Paes de Barros, R. y Leite Corseuil, C. (1999). “Labor Market Regulations and the Duration of Employment in Brazil”, IPEA Working Paper Nro. 676.

Rofman, R. y Oliveri, M. (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*, Buenos Aires: Banco Mundial.

Velásquez Pinto, M. (2010). “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 99, Santiago de Chile, CEPAL.

Weller, J. (2001). *Economic reforms, growth and employment: labour markets in Latin America and the Caribbean*, CEPAL: Santiago de Chile.

## CAPÍTULO XI. El desarrollo como vía para la reducción de la pobreza<sup>1</sup>

Mariana L. González

### 1. Introducción

El seminario que originó este libro buscó promover la reflexión acerca de la evolución de la pobreza y sus condicionantes, con el propósito de evaluar la factibilidad de lograr su reducción sustantiva, en el marco de una política de desarrollo sustentable.

Cabe considerar que la Argentina suscribió la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas que propone, entre 17 amplios Objetivos de Desarrollo Sostenible plasmados en ambiciosas metas, pasos muy concretos en relación con la pobreza hacia el año 2030: “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” y “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables” (Naciones Unidas, 2015). Sin embargo, al momento de finalizar la edición de este capítulo, el país se encuentra sumido en una crisis económica y social con un importante deterioro de ingresos reales y aumento de la pobreza.

En este capítulo se busca contribuir a la reflexión y la acción en torno al efectivo logro de la reducción de la pobreza a partir del análisis de la realidad argentina entre 2003 y 2015, como caso empírico relevante dado que en ese período tuvo lugar una fuerte reducción en su incidencia, que había alcanzado niveles alarmantes durante la crisis económica y social de 2001/2002. Esta reducción tuvo lugar en el marco de cambios que ocurrieron tanto en el mercado de trabajo, en términos de empleo, calidad de los puestos de trabajo y salarios, como

---

<sup>1</sup>Algunos de los resultados mostrados en este capítulo fueron incluidos en Fernández y González (2017).

en la política social a través de la implementación de nuevas políticas de transferencias monetarias a amplios grupos de población, la modificación del régimen de jubilaciones y pensiones, y la ampliación de su cobertura.

Los resultados mostrados refuerzan, en primer lugar, la importancia del acceso al empleo, y especialmente a puestos no precarios, en la determinación de las condiciones de vida de los hogares. En efecto, los hogares obtienen sus ingresos fundamentalmente de la ocupación de sus miembros y, por esta vía, la situación de pobreza, así como el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, derivan principalmente del funcionamiento del mercado de trabajo. Así, la principal política contra la pobreza es la generación de empleo de calidad y bien remunerado.

En segundo lugar, el desarrollo de un sistema de seguridad social amplio e inclusivo coadyuva sin lugar a dudas a este objetivo, en tanto se constituye en la fuente de ingresos para las y los adultos mayores y los hogares con niños, niñas y adolescentes.

En el largo plazo, la posibilidad de contar con altas tasas de generación de empleo protegido y bien remunerado es indisociable de una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico, y especialmente el de los sectores productivos que tengan esta capacidad generadora de empleo. Asimismo, el desarrollo permite la generación de recursos que pueden aplicarse a la seguridad social.

De ahí que el título de este capítulo refuerce la importancia de la relación entre desarrollo y reducción de la pobreza. Si bien la noción actual de desarrollo sostenible hace referencia a sus dimensiones económica, social y ambiental, se toma aquí una acepción más restringida, referida al desarrollo económico y social, dejando los importantes aspectos vinculados a la sostenibilidad ambiental para el análisis de otros especialistas.

En lo que sigue, el capítulo se estructura de la siguiente forma: En primer lugar, se describe brevemente el proceso de reducción de la pobreza y se busca ponerlo en relación con

las transformaciones que tuvieron lugar en el mercado laboral así como en la política previsional y principales políticas sociales. Asimismo, se caracteriza a los hogares en situación de pobreza, comparándolos con los que no están en tal situación, a partir de la construcción de perfiles basados en atributos demográficos, laborales y de acceso a políticas sociales. El análisis de los cambios en estos perfiles a través del tiempo, así como la diferenciación de las tasas de pobreza para los distintos tipos de hogares, pretende brindar una aproximación a las condiciones que posibilitaron salir de la pobreza a aquellos hogares que lo hicieron, así como a los factores que pueden explicar la permanencia en dicha condición. A su vez, se realiza un breve análisis dinámico de los factores asociados a las tasas de entrada y de salida de la pobreza, que permite asociar estas tasas con las características de los hogares mencionadas. Finalmente, el capítulo cierra con algunas conclusiones y reflexiones finales.

## **2. La evolución de la pobreza y su relación con los cambios en ingresos laborales y no laborales**

A principios de este siglo, la pobreza en Argentina había llegado a niveles más que alarmantes. En el año 2002, más de 45 por ciento de los hogares –en los que vivía 57 por ciento de la población- tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza<sup>2</sup> (Gráfica 1). Se trataba de los niveles más altos desde que se tienen registros de este fenómeno.

El alza repentina en la incidencia de la pobreza había sido el resultado indudable de la crisis asociada al final del régimen de convertibilidad, que implicó una fuerte caída del empleo y una abrupta pérdida de poder adquisitivo en los ingresos de trabajadores activos y

---

<sup>2</sup>De acuerdo con las mediciones de pobreza realizadas con la metodología vigente en ese momento. Con la metodología actual, la incidencia de la pobreza resultaba en 2002 superior a 57 por ciento de los hogares.



pasivos. Pero más allá de la elevación de los valores en esos años, existía una tendencia subyacente hacia un incremento en la pobreza que se venía registrando desde mediados de la década de 1970 (Beccaria, 2007). Con la extraordinaria recuperación económica y del mercado de trabajo a partir de 2003, esa tendencia se revirtió: la tasa de pobreza se redujo aproximadamente en dos tercios.

Llegado este punto, cabe aclarar que la comparación de los niveles de pobreza a lo largo del período y en años posteriores se complejiza debido a la implementación de cambios en la forma de medición desde 2016. La nueva metodología aplicada por el INDEC, basada también en el método del ingreso, utiliza una Canasta Básica Alimentaria con una mayor variedad de alimentos y bebidas, y a su vez, una diferente relación entre gastos alimentarios y no alimentarios, de manera que también se modifica la Canasta Básica Total (CBT). Como consecuencia de esta modificación y otros cambios de menor impacto, los valores de las canastas (y de la línea de pobreza) resultantes son mayores que los surgidos de la metodología anterior (INDEC, 2016).

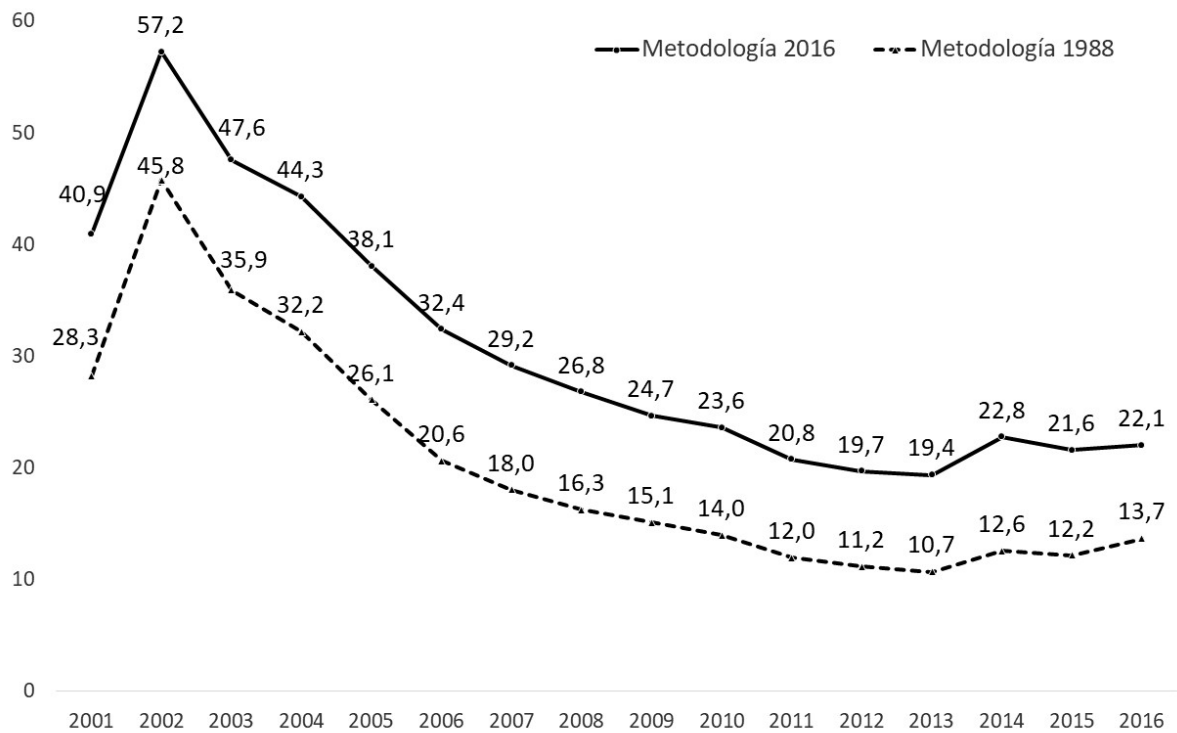
Por este motivo, se presentan los resultados alcanzados a través de ambas metodologías. Para ello se realizaron estimaciones propias, a partir de la utilización de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares. Dada la escasa confiabilidad de las estimaciones oficiales de precios para el período 2007-2015, en esos años fue necesario valorizar la CBT en función de la evolución de un índice de precios alternativo al IPC del INDEC: el IPC provincias de CIFRA-CTA (CIFRA, 2012).

Más allá de la complejidad de estos cálculos y opciones metodológicas, es importante resaltar que, a pesar de mostrar niveles diferentes, ambas series dan cuenta de la clara dinámica de reducción de la incidencia de la pobreza desde 2003 (Gráfica 1).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>En 2014 y 2015, el nivel de pobreza estaría levemente sobreestimado. La EPH realizó a

Gráfica 1. Evolución de la incidencia de la pobreza, medida según diferentes metodologías. Total de aglomerados urbanos, 2001-2016 (porcentaje sobre hogares).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC y Direcciones Provinciales de Estadística.

Asimismo, es posible plantear distintas etapas en el sendero de reducción de la pobreza. La mayor caída tuvo lugar entre 2003 y 2007. Desde ese momento y hasta 2013, las reducciones anuales fueron de menor cuantía, aunque no se detuvieron en ningún momento,

partir del tercer trimestre de 2013 sucesivas modificaciones en la muestra y en los ponderadores, que resultaron en un incremento en el peso de las/los niñas, niños y adolescentes, grupo en el cual la incidencia de la pobreza resulta mayor. En 2016 se habría revertido este cambio. Para un análisis exhaustivo de los cambios introducidos en la muestra y las ponderaciones entre 2013 y 2014, ver Arakaki (2016).

ni siquiera en 2009, cuando la economía sufrió un descenso del nivel de actividad asociado a la crisis económica internacional. Entre esos años se destaca 2011, con un descenso particularmente acelerado. Por el contrario, en 2014 la incidencia de la pobreza tuvo un incremento, que fue parcialmente revertido al año siguiente.

Considerando esta evolución, en el análisis de la pobreza en relación con el desempeño del mercado de trabajo y de ingresos no laborales, se procurará diferenciar esas etapas y momentos clave.

En primer lugar, dado que la principal fuente de ingresos para el conjunto de los hogares es la que proviene de la ocupación de sus miembros, puede vincularse la reducción de la pobreza con la evolución del mercado de trabajo, que resultó positiva en múltiples aspectos.<sup>4</sup>

Por un lado, como consecuencia de un notable crecimiento económico con fuerte impulso del sector industrial que resultó intensivo en la generación de empleo, se verificó una importante creación de puestos de trabajo, con especial intensidad hasta 2007. Entre 2002 y 2007 la economía creció a 8,8 por ciento anual acumulativo y las personas ocupadas aumentaron en 3,4 millones, de modo que la tasa de empleo pasó de 35,2 a 42,2 por ciento de la población. Este extraordinario crecimiento del empleo implicó, a su vez, una fuerte caída de la tasa de desocupación, que se redujo de un pico de 24,8 por ciento en mayo de 2002 hasta quedar por debajo de los dos dígitos a fines de 2006.<sup>5</sup> Desde entonces se crearon 1,2 millones de puestos adicionales y la tasa de empleo tuvo leves variaciones en el entorno de 42 por ciento.

---

<sup>4</sup>Maurizio, Perrot y Villafañe (2008) destacan la influencia positiva del mercado laboral en la reducción de la pobreza entre 2003 y 2006.

<sup>5</sup>Dados los cambios metodológicos de la EPH en 2003, las series previas y posteriores a ese año debieron ser empalmadas.

Por otra parte, existió una paulatina recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de las y los trabajadores. Cabe señalar que el punto de partida (2002) representaba un nivel muy bajo: En octubre de ese año, los ingresos reales de las personas ocupadas eran 29,1 por ciento inferiores a los del mismo mes de 2001. En los años sucesivos estos ingresos se incrementaron, aunque de modo acotado. El poder de compra del ingreso medio del conjunto de las y los ocupados recién se acercó al valor de 2001 en el año 2010. Los años transcurridos entre 2004 y 2007 fueron aquellos en los cuales la recuperación de los ingresos fue más intensa. Con posterioridad, los incrementos fueron relativamente reducidos y variables; el máximo nivel promedio de ingresos reales se verificó en 2013.

En suma, resulta claro que las reducciones más intensas en la pobreza se lograron al mismo tiempo que la creación de empleo, la consecuente reducción de la desocupación, y la recuperación de los ingresos laborales tuvieron su mayor vigor, lo que resalta la importancia de un proceso de crecimiento económico con elevada y constante capacidad de generación de puestos de trabajo para combatir la pobreza.

Asimismo, también en relación con el mercado laboral, existió una mejora en la calidad del empleo que se reflejó en distintos indicadores. En particular, cayó fuertemente el peso de las y los asalariados no registrados, característica que se asocia con precariedad, inestabilidad y bajos ingresos. Quienes no estaban registrados representaban 44 por ciento de las y los asalariados en 2003 y 32 por ciento en 2015.<sup>6</sup>

Al interior de las personas ocupadas, se redujo además el grado de desigualdad en la distribución de sus ingresos. En el segundo semestre de 2003, el coeficiente de Gini de los ingresos de la ocupación principal era 0,473, mientras que para el primer semestre de 2015

---

<sup>6</sup>El cálculo de la proporción de asalariados no registrados se realizó excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo.

dicho indicador se había reducido a 0,367. Esta mejora distributiva se logró al tiempo que caía la tasa de desocupación, lo que implicó un fortalecimiento en la capacidad de negociación salarial de las y los trabajadores (Fernández y González, 2012).

El proceso de reducción de la desigualdad entre las personas ocupadas no fue sólo el resultado de la mejora en el mercado laboral, sino que resultó acelerado y potenciado por una política de ingresos que apuntó a elevar en mayor medida los menores salarios. Se trata, fundamentalmente, de los incrementos salariales de suma fija implementados por decreto presidencial en diversas oportunidades entre 2002 y 2005, y del aumento del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) que implicó incrementar el poder adquisitivo de este salario mínimo en más de una vez y media respecto del promedio de 2002. Este SMVM continuó incrementándose después de 2006, aunque con menor intensidad. En 2011 alcanzó el mayor nivel en términos reales, situándose 167 por ciento por encima del nivel de 2002.

La reanudación de las negociaciones paritarias resultó también fundamental para la mejora de los salarios reales en general así como para la disminución de la desigualdad.<sup>7</sup> Si bien estas medidas se aplicaron exclusivamente sobre los salarios de las y los trabajadores registrados, la experiencia ha demostrado que las mismas repercuten indirectamente sobre el resto de las personas ocupadas (Marshall, 2009). Esta menor desigualdad también habría contribuido a la reducción de la pobreza, en tanto se asoció con una mejora relativa de las y los ocupados de menores ingresos respecto del conjunto (Fernández y González, 2012).

Se enumeraron hasta aquí los factores vinculados con mejoras en los ingresos laborales; resta entonces considerar la evolución de los ingresos no laborales, que influyen especialmente sobre la situación de pobreza de los hogares entre cuyos miembros hay

---

<sup>7</sup>En Senén González y Borroni (2011) se muestra cómo la negociación colectiva adquirió un rol central en la determinación salarial en la posconvertibilidad.

personas inactivas. En particular, resultan fundamentales las jubilaciones y pensiones, y los ingresos derivados de transferencias del gobierno a través de programas sociales. Ambos tipos de ingresos tuvieron importantes modificaciones en el período analizado, como resultado de sustantivas transformaciones en la política previsional y social.

En el caso de las jubilaciones y pensiones, existió un aumento en su poder adquisitivo así como en el número de beneficiarias y beneficiarios. El incremento en la cantidad de personas beneficiarias estuvo asociado con la expansión del empleo registrado, pero fue centralmente la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las sucesivas moratorias previsionales las que posibilitaron que entre 2005 y 2008 se otorgaran 1,7 millones de nuevos beneficios, y que éstos tuvieran otro fuerte aumento de 500.000 en el año 2015. En total, entre 2002 y 2015 el número de personas beneficiarias pasó de 3,0 a 5,5 millones.

Además, se verificó un aumento en el poder de compra de los haberes medios y, en particular, del haber mínimo. El incremento real de este último le permitió no sólo recuperar la caída asociada a la devaluación de la moneda en 2002, sino superar ampliamente el valor de 2001. En efecto, el poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo se duplicó entre 2002 y 2006 y continuó incrementándose desde entonces con menor intensidad, de manera que en 2015 fue casi 150 por ciento mayor que en 2002 y el doble respecto de 2001.

Por otra parte, los ingresos derivados de políticas sociales o políticas contra la pobreza atravesaron varios cambios a lo largo de este período. En mayo del 2002, en respuesta a la gravedad de la crisis socioeconómica, se implementó el Programa para Jefas y Jefes de Hogar desocupados (PJJHD), que llegó a cubrir en dicho año a casi dos millones de beneficiarias y beneficiarios, a través de un subsidio monetario por hogar. El registro de personas beneficiarias de este plan se cerró tras un corto período de tiempo, de modo que paulatinamente su número se fue reduciendo, al tiempo que algunas de ellos pasaban a ocupar un puesto de trabajo registrado y otras eran transferidas a un nuevo programa, implementado

desde 2004, el Programa Familias por la Inclusión Social. El nuevo programa, que en 2009 llegó a cubrir a 627.000 familias, implicaba una transferencia de ingresos variable de acuerdo con la composición del hogar y, para aquellos hogares con más de un niño o adolescente, implicaba un monto mayor que el PJJHD. Otro programa hacia el que podían traspasarse las personas beneficiarias del PJJHD fue el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social<sup>8</sup> (Campos, Faur y Pautassi, 2007; Bertranou *et al.*, 2015).

A fines de 2009 se produjo un cambio fundamental en materia de política social, como fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo (CIFRA, 2010; Fernández y otros, 2010). Esta asignación consiste en una prestación monetaria que reciben las familias por cada hijo menor de 18 años o discapacitado de cualquier edad. Es requisito para su cobro que las madres y/o padres se encuentren desocupados, sean monotributistas o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, y que perciban remuneraciones inferiores al SMVM. La prestación es equivalente al monto de la mayor asignación por hijo del régimen contributivo de asignaciones familiares, es decir, un monto sustantivamente mayor respecto de los principales programas anteriores que fueron en la práctica reemplazados por esta nueva política (Bertranou *et al.*, 2015). De todos modos, la magnitud de la AUH es limitada en relación con la línea de pobreza, por lo cual su mayor impacto operó, probablemente, sobre la

---

<sup>8</sup>Además del SCE, existieron otras políticas de empleo en vistas a mejorar la posibilidad de conseguir un empleo para los trabajadores desocupados o que se desempeñan en la economía informal, focalizándose en los grupos más vulnerables (Bertranou *et al.*, 2015).

indigencia<sup>9</sup>, mientras que sus efectos sobre la pobreza habrían sido más moderados.<sup>10</sup>

La AUH supuso no sólo más ingresos para los hogares de menores recursos, sino que implicó un salto en materia de equiparación de derechos de los niñas, niños y adolescentes independientemente de la inserción laboral de sus madres y/o padres, ya que implicó que se extendiera la cobertura de la asignación familiar contributiva hacia los hogares que no la percibían. A poco tiempo de su implementación, la AUH alcanzó los 3,5 millones de beneficiarias y beneficiarios, cifra que se mantuvo con escasas variaciones desde entonces.<sup>11</sup>

En suma, son varias las razones que llevaron a que la pobreza disminuyera significativamente entre los años señalados, y que pueden vincularse con las mejoras en el mercado laboral (mayor empleo, crecimiento de ingresos laborales en términos reales, mejora de calidad del empleo, menor desigualdad) y en ingresos no laborales (principalmente, fuerte incremento del poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo, implementación de programas sociales de transferencias monetarias y creación de la Asignación Universal por Hijo).

### **3. Cambios en las características de los hogares en situación de pobreza**

En esta sección se buscará mostrar las características diferenciales que tienen los hogares que están en situación de pobreza respecto de aquellos que no lo están,<sup>12</sup> y sus cambios a

---

<sup>9</sup> Los hogares se encuentran en situación de indigencia cuando sus ingresos no son suficientes para cubrir una canasta de alimentos básica, capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

<sup>10</sup>En 2015 los ingresos familiares provenientes de programas sociales representaban, en promedio, 15 por ciento del valor de la línea de pobreza de los hogares beneficiarios.

<sup>11</sup>Dado que los beneficiarios son niñas, niños y adolescentes o hijos discapacitados de cualquier edad, puede existir más de un beneficiario por hogar.

<sup>12</sup>Para este análisis se trabajará con la metodología de pobreza establecida por el INDEC



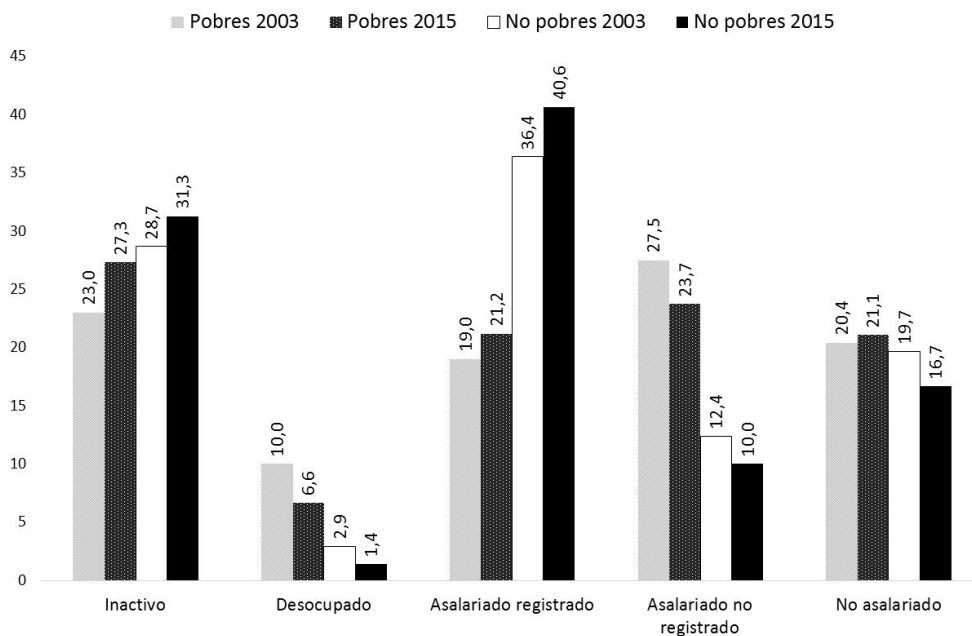
través del tiempo. La caracterización sintética se basará en atributos de la jefa o jefe de hogar, que resultan definitorios sobre la posibilidad de los hogares de acceder a ingresos, y en la presencia o no de niñas, niños y adolescentes. Asimismo, se compararán las tasas de pobreza para estos distintos tipos de hogares.

En primer lugar, resulta pertinente analizar la situación de los hogares respecto del mercado de trabajo, aproximada a partir de la inserción de la o el jefe de hogar (Gráfica 2). Como característica estructural, entre los hogares pobres se observa a lo largo de todo el período una menor proporción de jefas o jefes inactivos que entre los hogares no pobres y una muy superior proporción de jefas o jefes desocupados. El peso de las personas ocupadas no resulta muy disímil, aunque sí es sumamente diferente su composición según categoría ocupacional. Entre los hogares pobres priman las y los jefes ocupados como asalariados no registrados mientras que entre los hogares no pobres se destacan las y los asalariados registrados.

Gráfica 2. Composición de las y los jefes de hogar según condición de actividad y categoría ocupacional, según situación de pobreza del hogar, 2003-2015 (en %).

---

desde 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Así, en 2003, las y los jefes inactivos en hogares pobres eran 23 y 28,7 por ciento en los hogares que no estaban en situación de pobreza y las y los jefes desocupados eran 10 por ciento entre los primeros y 2,9 por ciento entre los segundos. Por su parte, las y los jefes de hogar empleados como asalariados registrados eran sólo 19 por ciento de los jefes de hogares en condición de pobreza y 36,4 por ciento entre los no pobres; y para los asalariados no registrados la relación se invertía: eran 27,5 por ciento de los jefes de hogares pobres y 12,4 por ciento de los que no estaban en dicha condición. En el caso de las y los jefes no asalariados, las diferencias eran poco significativas, reflejando la disparidad de situaciones y de ingresos que engloba esta categoría.

En suma, este perfil de las y los jefes de hogar muestra la importante relación que existe entre la desocupación, por un lado, y la ocupación en puestos de trabajo no registrados, por otro, con la condición de pobreza en los hogares. Dada la importancia que tienen los ingresos laborales en los ingresos de los hogares, la existencia de niveles significativos de precariedad laboral se asocia con situaciones de pobreza y exclusión social. El fenómeno del “trabajador

o trabajadora pobre” indica que el hecho de tener un empleo no constituye necesariamente una salvaguarda contra la pobreza (Fernández, 2011).

Cabe preguntarse, entonces, en qué medida cambiaron estos perfiles diferencialmente entre hogares pobres y no pobres, atento a las transformaciones relevantes que tuvieron lugar en el mercado laboral, entre las cuales se destacan la reducción de la desocupación y la mejora de la calidad de los empleos mirada a partir del peso de las y los asalariados no registrados entre las personas ocupadas.

Los hogares con jefas y jefes inactivos crecieron significativamente, con mayor intensidad entre los hogares no pobres, lo cual podría asociarse con la mayor capacidad que tiene el haber jubilatorio para que los hogares alcancen ingresos por sobre la línea de pobreza.

Por su parte, los hogares pobres con jefa o jefe desocupado pasaron desde 10 por ciento ya mencionado para 2003 a ser 6,6 por ciento en 2015, reflejando la caída general en la tasa de desocupación. Las proporciones de jefas y jefes asalariados registrados sobre el total tuvieron variaciones menores, mientras que la reducción en el peso de las y los asalariados no registrados ocurrió con intensidad relativamente similar tanto entre hogares pobres como no pobres.

En segundo lugar, atento a que se mencionó que una de las políticas que habría tenido la potencialidad de coadyuvar en la reducción de la pobreza fue la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las sucesivas moratorias previsionales, se discriminará a las y los jefes de hogar en relación con la condición de jubilado o pensionado. Puede advertirse que en 2003, 25 por ciento de las y los jefes de hogar estaba en edad de jubilarse,<sup>13</sup> pero sólo 19 por

---

<sup>13</sup>Se define como personas en edad de jubilarse a los varones de 65 años y más y las mujeres de 60 años y más, dado que se trata de los límites inferiores de edad dispuestos por la legislación previsional nacional para acceder a una jubilación. Dado que las mujeres cuentan

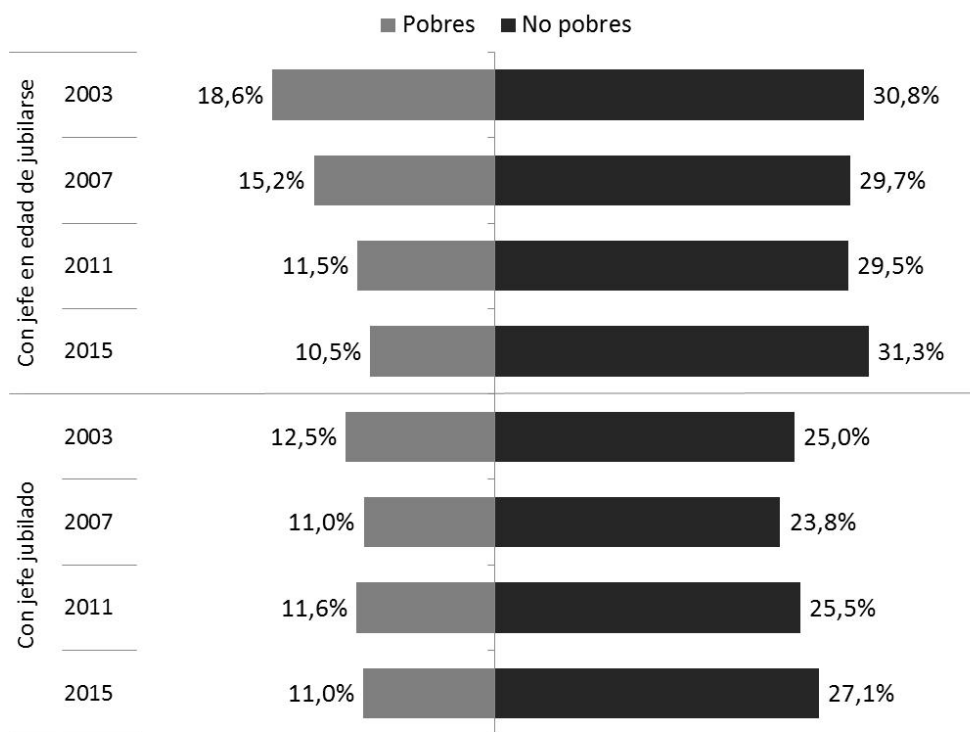
ciento declaraba estar efectivamente jubilado. Esta diferencia de 6 p.p. puede asociarse con la imposibilidad que enfrentaban muchas personas para reunir los años de aportes y las condiciones para acceder a su jubilación. En 2015 esa diferencia era de 3,3 p.p. y la mayor reducción tuvo lugar entre 2004 y 2011.

La Gráfica 3 muestra estas condiciones para los hogares en situación de pobreza y los hogares no pobres. Se advierte que en 2003 la diferencia entre hogares con jefa o jefe en edad de jubilarse y hogares con jefa o jefe jubilado resultaba similar entre hogares en ambas situaciones. Sin embargo, para el año 2011 esa diferencia había desaparecido por completo en el caso de los hogares pobres y se había reducido significativamente para los otros hogares. Es decir, los jefes de hogar varones de 65 años y más o jefas mujeres de 60 años y más percibían ingresos por jubilaciones, que previamente no tenían. A su vez, el peso de hogares con jefa o jefe en edad de jubilarse se redujo entre los hogares pobres y se incrementó sustantivamente entre los no pobres, siendo un indicio de la posibilidad de este tipo de hogares de superar la situación de pobreza.

Gráfica 3. Proporción de hogares con jefe/a en edad de jubilarse y con jefe/a jubilado/a según condición de pobreza o no pobreza, 2003-2007-2011-2015 (en %)

---

con la opción de postergar la jubilación hasta los 65 años y que existen regímenes previsionales específicos para determinadas provincias y sectores de actividad con diferentes edades límite, se trata de una aproximación general.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

En 2003, mientras que la incidencia de la pobreza alcanzaba a 47,6 por ciento de los hogares, llegaba a 35,4 por ciento de los hogares con jefa o jefe en edad de jubilarse. Para 2015, mientras la tasa se había reducido a 21,6 por ciento para el conjunto de los hogares, había tenido una caída mucho más fuerte para los hogares con jefa o jefe en edad jubilatoria, llegando a ser de 8,5 por ciento. En otras palabras, los hogares con jefa o jefe en edad de jubilarse tenían en mucha mayor medida acceso efectivo a una jubilación y una incidencia significativamente más reducida de la pobreza. En este último fenómeno no sólo incidieron la inclusión previsional sino también, como se mencionó, la recuperación del poder adquisitivo de los haberes, y en particular de los haberes mínimos.

Así como se analizó el peso de los hogares con jefa o jefe en edad de jubilarse, en el total y entre los hogares en situación de pobreza, puede fijarse ahora la atención en el otro extremo

etario, es decir, los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes.

Como se mostró, entre 2003 y 2015 la incidencia de la pobreza en el conjunto de los hogares se redujo a menos de la mitad. La reducción fue más potente entre los hogares sin presencia de menores de edad (de 30,7 % a 9,4 %, es decir, una caída casi de 70 %) y proporcionalmente más reducida entre los hogares con menores, donde pasó de 64,8 a 35,5 por ciento. Puede decirse entonces que en el grupo de hogares donde se observa una mayor incidencia de la pobreza, su reducción, si bien fue significativa, resultó más difícil. En estos hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes hay más miembros por persona ocupada: en 2003 la tasa de dependencia<sup>14</sup> era de 3,2 en hogares con menores de 18 años, mientras que era de 1,7 en hogares conformados únicamente por personas adultas. En 2015 esas relaciones eran 3,1 y 1,6 respectivamente. Además, la presencia de niñas y niños que requieren cuidados implica en general mayores dificultades para que las madres se inserten en el mercado de trabajo a tiempo completo (Rodríguez Enríquez, 2007; Álvarez y Fernández, 2011). Estas dos condiciones inciden en una tasa de pobreza más elevada, y puede pensarse que también implican la necesidad de mayores esfuerzos por parte de las y los miembros en edades activas para salir de la condición de pobreza.

Este comportamiento diferencial de la pobreza de acuerdo con la presencia o no de menores de 18 años en los hogares implicó que en 2015 el peso de hogares con menores de edad entre los hogares pobres se haya incrementado sustantivamente. Mientras que en 2003 eran 67,5 por ciento del total de hogares en situación de pobreza, en 2015 representan 77,3 por ciento de los mismos (Gráfica 4).<sup>15</sup> Vale aclarar que en el total de los hogares, la

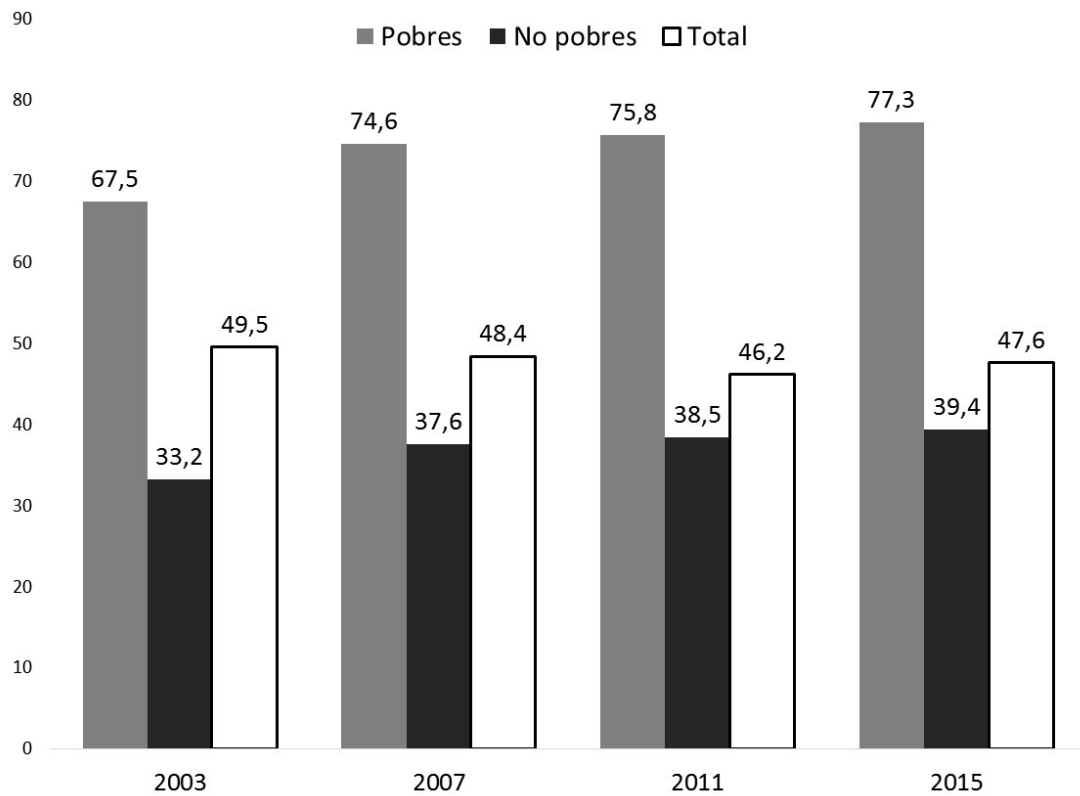
---

<sup>14</sup>Definida como la cantidad de miembros por miembro ocupado en el hogar.

<sup>15</sup>Tener en cuenta que el cambio metodológico descrito en la nota al pie 4 puede tener alguna incidencia marginal en estos resultados.

presencia de niñas, niños y adolescentes tendió a disminuir levemente a lo largo de este período, en consonancia con un lento proceso de envejecimiento poblacional.

Gráfica 4. Proporción de hogares con niñas, niños o adolescentes menores de 18 años según condición de pobreza, años seleccionados entre 2003-2015 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Finalmente, el peso de los hogares beneficiarios de programas sociales<sup>16</sup> entre los hogares totales creció de 5,2 por ciento en 2003 a 13,8 por ciento en 2015, dando cuenta de la

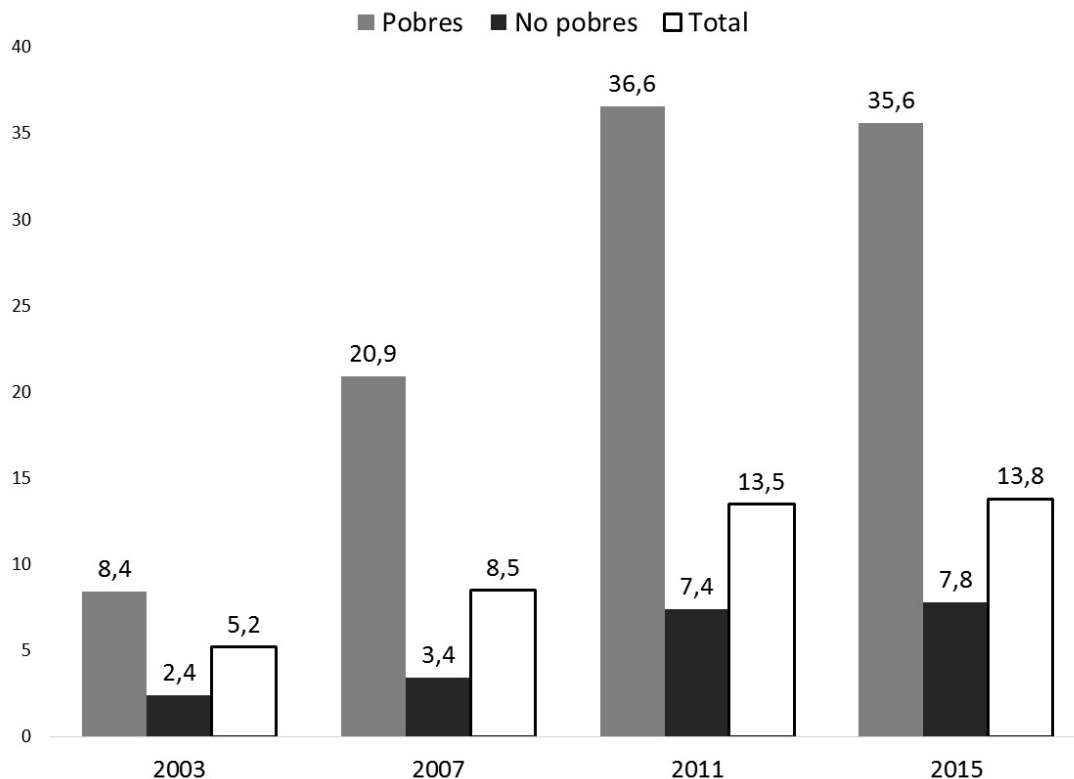
<sup>16</sup>Se trata de los hogares donde al menos una o uno de sus miembros percibe ingresos procedentes de programas de transferencias monetarias.

expansión de los programas de transferencias monetarias que tuvo lugar a lo largo de este período (Gráfica 5). En particular, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) aumentó notoriamente la participación de beneficiarios en el total.

Entre los hogares pobres, el incremento de la incidencia de personas beneficiarias de políticas sociales fue marcadamente más fuerte. Mientras que los hogares con beneficiarias o beneficiarios eran 8,4 por ciento de los hogares en condición de pobreza en 2003, alcanzaron 35,6 por ciento en 2015. Entre los hogares no pobres, la proporción aumentó de 2,4 por ciento en 2003 a 7,8 por ciento en 2015, es decir, se mantuvo relativamente reducida, dando cuenta de la capacidad de focalización en los hogares de menores recursos de las políticas aplicadas. Como se mencionó con anterioridad, el hecho de que la incidencia de la pobreza entre los hogares con personas beneficiarias de programas sociales se mantenga notablemente elevada (55,9 % en 2015) expresa también la insuficiencia de estos programas para asegurar la superación de la situación de pobreza.

Gráfica 5. Proporción de hogares con presencia de personas beneficiarias de programas sociales, según condición de pobreza del hogar, años seleccionados entre 2003 y 2015 (en %)





Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

#### 4. Resultados de un análisis dinámico de la pobreza

Este capítulo se propone concluir con un análisis de la dinámica de la pobreza, como modo de robustecer las conclusiones anteriores y visualizar el efecto que los cambios en el mercado laboral, en la política previsional y en las políticas sociales tuvo sobre la misma. Mediante dicho análisis, se compara la situación o estado de los mismos hogares en dos momentos del tiempo, separados por un año. De tal forma, se puede diferenciar aquellos que habiendo estado en situación de pobreza en un momento inicial no lo estuvieron al año siguiente, así como a quienes experimentaron el fenómeno contrario, entrando al estado de pobreza. Se definen las tasas de entrada a la pobreza como la proporción de hogares no pobres en el momento inicial “t” que pasan a ser pobres en el momento siguiente “t+1” y las

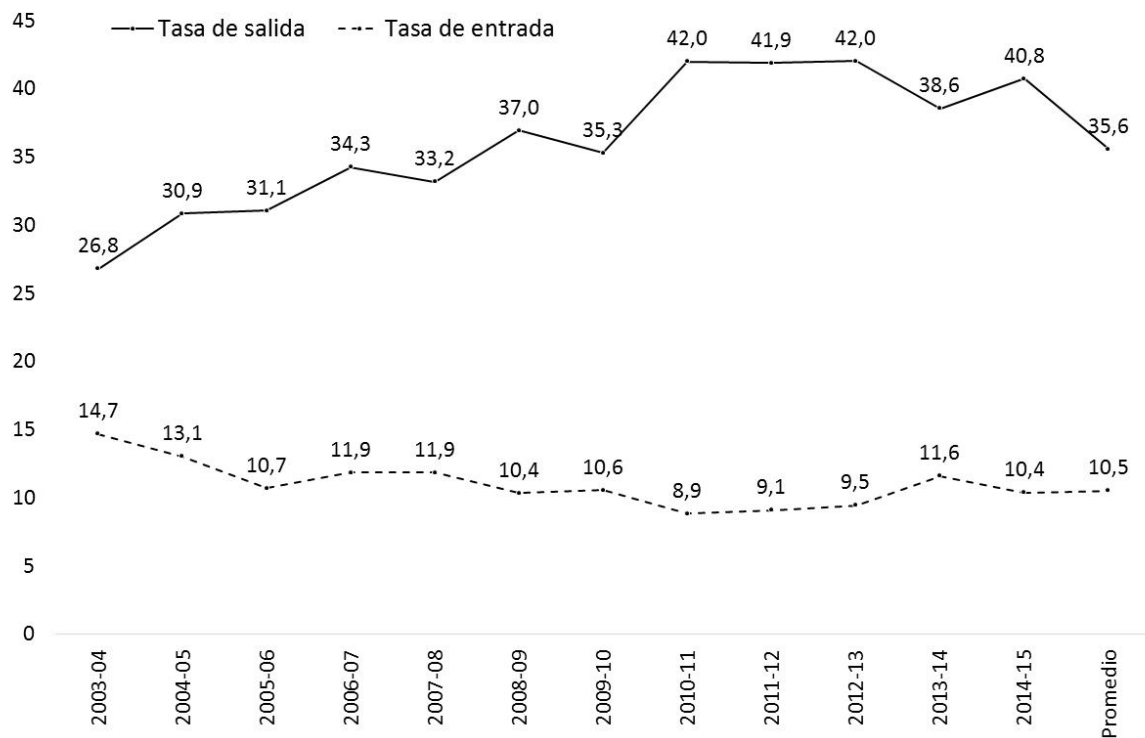
tasas de salida se calculan en forma similar.<sup>17</sup>

La Gráfica 6 muestra un aumento persistente en la tasa de salida de la pobreza entre 2003 y 2015, así como una disminución de la tasa de entrada, que explican en definitiva la tendencia descendente de esta condición. La excepción se advierte entre 2013 y 2014, consistentemente con el incremento de la pobreza en ese último año. En el promedio del período, la tasa de salida de la pobreza se ubicó en 35,6 por ciento de los hogares y la tasa de entrada en 10,5 por ciento, es decir, que la proporción de hogares pobres que salieron de la pobreza representó entre 3 y 4 veces la proporción de hogares no pobres que cayeron en la condición de pobreza.

Gráfica 6. Tasas de salida de la pobreza (% de hogares pobres) y de entrada a la pobreza (% de hogares no pobres)

---

<sup>17</sup>El estudio de la dinámica de la pobreza, ampliamente explorado en países desarrollados, cuenta con limitados análisis empíricos en América Latina y en particular en Argentina. Distintas aplicaciones pueden encontrarse en Paz (2002), Cruces y Woodon (2003), Beccaria y Maurizio (2009).



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La perspectiva dinámica permite además extraer conclusiones acerca de los factores asociados a dichas transiciones, resumidos en el Cuadro 1, que diferencia las tasas de salida de y de entrada hacia la pobreza según características de los hogares,<sup>18</sup> para el promedio 2003-2015.

La influencia de la condición de actividad y categoría ocupacional puede advertirse en el hecho de que la tasa de salida de pobreza sea significativamente superior para los hogares con jefa o jefe inactivo y para quienes son asalariados registrados respecto del conjunto de los hogares. Asimismo, la tasa de entrada en la pobreza resulta más elevada para los hogares con jefa o jefe desocupado así como para los hogares con jefatura de una persona asalariada no registrada, es decir, con un empleo precario.

<sup>18</sup>Las características de los hogares se definen en el momento inicial.

La tasa de salida resultó también más favorable para aquellos hogares con jefa o jefe jubilado, revelando los efectos positivos de la ampliación previsional y la mejora de haberes jubilatorios, así como para los hogares sin niñas, niños o adolescentes. En cambio, la tasa de entrada en la pobreza fue más alta y la tasa de salida más baja para los hogares con presencia de menores de 18 años, mostrando las mayores dificultades que enfrentan estos hogares respecto de la posibilidad de salir de la condición de pobreza.

En suma, las conclusiones brevemente expuestas refuerzan las conclusiones obtenidas del análisis previo realizado con información estática.

Cuadro 1. Tasas de salida de la pobreza (% de hogares pobres) y de entrada a la pobreza (% de hogares no pobres) según características de los hogares.

Características de los	Tasa	Tasa	Tasa de pobreza			
			2003	2015	Diferencia	Variación
Total de hogares	35,6%	10,5%	47,6%	21,6%	-26,0	-54,6%
Jefas/es jubilados	48,2%	5,6%	31,2%	10,1%	-21,1	-67,6%
Jefa mujer	35,1%	9,2%	43,5%	21,8%	-21,7	-49,9%
Beneficiarias/os de programas sociales	21,5%	32,4%	74,6%	58,2%	-16,4	-22,0%
Hogares con niños	28,5%	16,8%	64,8%	35,1%	-29,7	-45,8%
Hogares sin niños	55,2%	6,8%	30,7%	9,4%	-21,3	-69,4%
Características del						
Inactivo/a	42,3%	7,4%	42,0%	19,3%	-22,7	-53,9%
Desocupado/a	33,5%	22,6%	75,5%	57,0%	-18,5	-24,5%
Asalariado/a	41,9%	8,0%	32,1%	12,5%	-19,5	-61,0%
Asalariado/a no	24,6%	19,2%	66,8%	39,4%	-27,4	-41,0%
No asalariado/a	35,5%	14,6%	48,4%	25,7%	-22,7	-46,9%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

## 5. Conclusiones y reflexiones finales

La pobreza en Argentina llegó a máximos históricos con la profunda crisis de 2001-2002. Desde esos niveles máximos descendió aguda y sostenidamente en los años sucesivos. La

caída de la pobreza se vinculó con una fuerte creación de empleo, mejora relativa del ingreso laboral, mejora de la calidad de las ocupaciones, mayor inclusión previsional y duplicación del poder adquisitivo del haber jubilatorio mínimo, así como con la mayor incidencia de programas sociales y la creación de la asignación universal por hijo.

Se mostró en este capítulo que la forma de inserción (o no) de las y los jefes de hogar en el mercado de trabajo resulta marcadamente diferente para los hogares de acuerdo con su situación de pobreza, lo que pone de manifiesto la centralidad de las ocupaciones y su calidad en la determinación de las condiciones de vida de los hogares. Precisamente, el período analizado se destaca por las mejoras en estos aspectos, que alcanzaron a todos los hogares.

En efecto, no puede soslayarse la importancia del elevado crecimiento económico, así como su intensividad en la generación de empleo, que empujó mejoras en el mercado laboral en múltiples aspectos y puede ubicarse en la base de las posibilidades concretas para reducir la pobreza.

A su vez, la política de inclusión previsional, sumada al fuerte incremento en la capacidad de compra de los haberes mínimos, tuvo su correlato en una reducción de la pobreza significativamente más intensa para los hogares cuyas jefas o jefes están en edad de jubilarse.

En cambio, la tasa de pobreza de los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes, que resultó más elevada que la del resto de los hogares durante todo el período, tuvo además una reducción proporcionalmente más acotada: mientras que en 2003 la incidencia de la pobreza era del doble entre los hogares con niñas, niños y adolescentes respecto de aquellos que no los tenían, en 2015 llegó a ser casi el cuádruple. En este sentido, puede afirmarse que políticas como la AUH, que implicó un reconocimiento de derechos y un piso de protección para los menores de edad, no resultaron suficientes para que los hogares salieran de la situación de pobreza. De todos modos, se incrementó fuertemente la proporción de hogares

beneficiarios de programas sociales, especialmente entre los hogares en situación de pobreza y, aunque estos ingresos adicionales puedan no ser suficientes en relación con la línea de pobreza, representan un ingreso que contribuye a evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida.

En síntesis, puede afirmarse que para la reducción de la pobreza a futuro resulta fundamental una política macroeconómica y de desarrollo que fomente el crecimiento económico sostenido, y especialmente el de los sectores generadores de empleo de calidad. En el largo plazo, la posibilidad de contar con altas tasas de generación de empleo protegido y bien remunerado es indisociable del proceso de desarrollo económico y éste, a su vez, del desarrollo industrial, como lo atestigua la historia de los países que se han desarrollado, ya sea temprana o más tardíamente (González, 2011). Por ello, la lucha contra la pobreza y por una sociedad más igualitaria no puede dejar de lado la preocupación acerca del patrón de crecimiento económico que prevalezca en nuestro país.

En segundo lugar, el desarrollo de un sistema de seguridad social amplio e inclusivo coadyuva sin lugar a dudas a estos objetivos, en tanto se constituye en una fuente de ingresos primaria para las personas adultas mayores y los hogares con niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos de menores recursos. La ampliación de la cobertura de las prestaciones con vistas a su universalidad ha mostrado resultados sustanciales, que requieren ser complementados con mejoras en las prestaciones.

### Referencias bibliográficas

Álvarez, M. y Fernández, A.L. (2011). Movilidad ocupacional de las mujeres en la Argentina durante la postconvertibilidad. En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, Buenos Aires.

Arakaki, A. (2016). Cambios recientes en la Encuesta Permanente de Hogares. Análisis de la actualización de las proyecciones poblacionales y la muestra. *Documento de Trabajo del*

CEPED N°22, IIE, FCE-UBA, Buenos Aires.

Beccaria, L. (2007). Pobreza. En Torrado, S. (comp.) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Buenos Aires: Edhasa.

Beccaria, L. y Maurizio R. (2009). Factors associated to poverty mobility in Greater Buenos Aires. *Journal of Income Distribution. An International Quarterly*, 18 (2), York University, Canadá.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Casanova, L., Beccaria, A. y Folgar J. (2015). Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina: consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social. Buenos Aires: OIT.

Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007). Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial, Colección Investigación y Análisis N°4, CELS, Buenos Aires.

CIFRA. (2010). La asignación universal por hijo a un año de su implementación, *Documento de Trabajo N°7*, Buenos Aires.

CIFRA. (2012). Propuesta de un indicador alternativo de inflación. Buenos Aires.

Cruces, G. y Wodon, Q. (2003). Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002. *Economic Bulletin*, 9 (3). Fernández, A.L. y González, M. (2017). Radiografía de los cambios en la pobreza en Argentina 2003-2016. En *13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.

Fernández, A.L. y González, M. (2012). La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad. En *Revista Apuntes para el Cambio N°3*, Buenos Aires.

Fernández, A., Gallo, M., González, M. y Sacavini, M. (2010). La Asignación Universal por Hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo. En *III Jornadas de Economía Crítica*, Rosario.

Fernández, A.L. (2011). El papel del mercado de trabajo y la política social en la dinámica

de la pobreza en América Latina: los casos de Argentina, Costa Rica y Ecuador. Tesis de Maestría, FLACSO.

González, M. (2011). La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo. Un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006. Tesis Doctorado, FLACSO.

INDEC. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina, *Metodología* N° 22, Buenos Aires.

Marshall, A. (2009). Desigualdad interindustrial de salarios, 2003-2008: ¿reversión a los patrones históricos? En *Revista Estudios del Trabajo* 37/38, ASET, Buenos Aires.

Maurizio, R., Perrot, B. y Villafañe, S. (2008). Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en la Argentina post-convertibilidad, *Proyecto PNUD ARG/04/034 Sistemas de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social*, PNUD Argentina.

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

Paz, J. (2002). Una introducción a la dinámica de la pobreza en la Argentina. *Serie Documentos de Trabajo* N° 226, Universidad del CEMA, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2007). Fases económicas y trayectorias laborales. *Documento de trabajo* N°60, CIEPP, Buenos Aires.

Senén Gonzalez, C. y Borroni, C. (2011). Diálogo social y revitalización sindical: una reflexión sobre las relaciones laborales en Argentina post devaluación. En *Dossier de la Revista de Ciencias Sociales*, 24 (29), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.



Giuseppe Manuel Messina

### 1. Introducción

En el marco de la adaptación nacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a la Agenda 2030, la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) ha manifestado entre sus prioridades la “lucha a la pobreza en todas sus formas” (ODS n°1) y la promoción del “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (ODS n° 8).<sup>1</sup> Este compromiso internacional se vincula con directrices contenidas en el plan estratégico del gobierno Macri, como el desarrollo humano sustentable, el acuerdo productivo nacional y la estabilidad macroeconómica por medio de acciones como el plan de formalización de la economía, el fomento del empleo y la productividad laboral y la política de ingreso familiar.<sup>2</sup> A nivel discursivo, este vínculo entre la lucha contra la pobreza y las políticas de promoción de empleo de calidad se expresaron en el objetivo de “pobreza cero” como uno de los ejes de la presidencia Macri, cuya solución pasa por “más y mejores trabajos y menos inflación”.<sup>3</sup> Este vínculo (normativo y político) entre la reducción de la pobreza y la creación de empleo formal y de calidad (o trabajo decente, según el paradigma de la OIT) no es una novedad de este gobierno sino que puede ser trazado como una problemática de largo recorrido histórico.<sup>4</sup> Un análisis de largo plazo excede los límites de este trabajo, sin embargo es

---

<sup>1</sup>Ver *Informe Voluntario Nacional* (Presidencia de la Nación, 2017).

<sup>2</sup>Ver <https://www.caserosada.gob.ar/objetivosdegobierno/> y <http://www.odsargentina.gob.ar/VinculacionODS>.

<sup>3</sup>Discurso en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso, 01 de marzo de 2016

<sup>4</sup>El concepto de informalidad abarca diferentes dimensiones según se haga referencia a la

indudable que la crisis (política y económica) de los años 2001-2002 empujó los niveles de pobreza, desocupación e informalidad a máximos históricos, situando estos problemas en el centro de la agenda pública. El periodo popularmente denominado kirchnerismo (bajo los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernández entre 2003 y 2015) hizo de la lucha a estos fenómenos una de las banderas de su gestión, bajo el lema de desarrollo económico con inclusión social.<sup>5</sup> Al margen del distinto énfasis que se ha dado al papel del Estado en las dos etapas políticas mencionadas (facilitador de la iniciativa privada vs. regulador e interventor directo en el sistema económico), el problema de la pobreza a causa, entre otros factores, de

---

unidad productiva donde trabaja la persona o, bien, a la persona ocupada (cfr. Prealc, 1978; Hussmanns, 2004). En el primer caso se habla de sector informal de la economía, mientras que en el segundo caso se suele hablar de empleo informal o, en el caso argentino, de empleo no registrado, que no aporta a la Seguridad Social, aunque existe una fuerte asociación entre los dos fenómenos (Salvia y Vera, 2011). La precariedad refiere a otras dimensiones que hacen a la calidad del empleo y que no siempre están reguladas legalmente: subocupación involuntaria, sobreocupación, pluriempleo, salarios por debajo de la pobreza, condiciones laborales insalubres o peligrosas, etcétera. Para una discusión del concepto de trabajo decente, ver OIT (2013).

<sup>5</sup>“Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno.” (Discurso de asunción presidencial de N. Kirchner, 25 de mayo de 2003).

una creación insuficiente de empleos de calidad permanece como una de las constantes de la sociedad argentina. Pese al fuerte impulso a la política social bajo el kirchnerismo no se solucionó de forma definitiva la cuestión, evidenciándose unos pisos de informalidad y pobreza que afectan a un porcentaje muy significativo de la población (Messina, 2017). Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) muestran que bajo las vicisitudes económicas que también afectaron al gobierno Macri amplios sectores de la población siguen afectados por bajos ingresos y una inserción laboral de baja calidad.

A la luz de estas consideraciones, la finalidad de este capítulo es aportar evidencia en torno a la relación entre la pobreza monetaria de los hogares y el funcionamiento del mercado laboral en el caso concreto de Argentina durante la gestión del kirchnerismo. El objetivo es mostrar la presencia de algunos rasgos estructurales de la fuerza de trabajo argentina (el grado insuficiente de inserción laboral de un número significativo de hogares) como uno de los factores explicativos de la persistencia de la pobreza, independientemente del ciclo económico o de las políticas de transferencias de ingreso puestas en acto por el gobierno de turno. Esta discusión pretende aportar elementos al debate más amplio respecto a la factibilidad de las políticas orientadas al cumplimiento de los ODS 1 y 8 en la Argentina, señalando alguna de las criticidades que de forma persistente afectan a la distribución de ingresos y la pobreza a partir de un acceso desigual de los hogares a los empleos de mayor calidad.<sup>6</sup> Para ello se parte de las orientaciones que propone la ciencia de la sustentabilidad (ver capítulo II de este volumen), como a) la transdisciplinariedad – fundamentándose el análisis en aportes de las ciencias económicas, la sociología y la ciencia política; b) la adopción de una perspectiva de largo plazo en el tratamiento de los problemas sociales y la

---

<sup>6</sup>Se deja para trabajos posteriores un análisis del periodo bajo la gestión del presidente Macri, cuando los datos oficiales que refieren a este mandato estén disponibles.

problematización de las causas estructurales que impiden dar una solución a la persistencia de la pobreza, incluso durante los ciclos económicos positivos; c) la incorporación de un enfoque normativo, como parte del conocimiento científico - declarando, por ejemplo, la deseabilidad de determinadas formas de inserción laboral de los hogares por sobre otras; d) el reconocimiento, finalmente, de la complejidad de los fenómenos, gracias a una metodología que incorpora en el análisis una pluralidad de dimensiones en la explicación del riesgo de pobreza que enfrentan los hogares - como por ejemplo, la presencia de niños, niñas y adolescentes y su impacto en la participación laboral femenina, dada la distribución desigual del trabajo de cuidados entre varones y mujeres.

Para realizar esta tarea, se realizó un análisis estadístico a partir de las bases de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el INDEC a lo largo de las tres etapas que caracterizaron al periodo iniciado en el año 2003, a la salida de la crisis de 2001-2002, bajo los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernández (popularmente denominados kirchnerismo). En particular, compararon tres momentos de este periodo histórico, utilizando como línea de base el 2003, el primer año de recuperación económica:

- i) El año 2008, culminación de la etapa “fácil” de recuperación del crecimiento con equilibrio macroeconómico y fuerte creación de puestos de trabajo;
- ii) El año 2011, periodo en el que se ha reabsorbido el impacto de la crisis internacional (años 2008-2009) y en el que se observa un agotamiento de las fuentes de crecimiento de la primera etapa, crecientes desequilibrios macroeconómicos y un ritmo de creación de empleo mucho más lento, en particular el formal;
- iii) el año 2014, representativo de la última fase de crecimiento irregular, del tipo *stop and go*, afectado por las crecientes restricciones externas y fiscales y un estancamiento o empeoramiento de los principales indicadores sociales y laborales.

La hipótesis que guía el trabajo es que pese a la reducción del desempleo y a la

recuperación del salario real, la forma de inserción laboral de los hogares siguió teniendo un impacto muy significativo en el riesgo de caer en situación de pobreza, a lo largo de todos los momentos del ciclo económico. Incluso en sus momentos de auge y pleno uso de la capacidad productiva instalada, el sistema productivo no logró crear un número suficiente de puestos de trabajo formales. De manera simultánea, la política social mantuvo su estructura tradicional centrada en el empleo formal, pese a que hubo importantes extensiones en términos de cobertura horizontal de la población desocupada y empleada informal, bajo formas híbridas de los principales programas contributivos de la Seguridad Social, como la denominada “moratoria previsional” o la asignación universal por hijo - AUH (ver Messina, 2017). Pese a reconocer estos avances, este trabajo aborda como la situación de pobreza de los hogares siguió estando fuertemente vinculada a las formas de inserción laboral de los hogares.

En concreto, en este trabajo se plantea analizar la situación de pobreza de los hogares según la tipología de inserción laboral de sus miembros (formal e informal) y según su composición (en particular, componentes en edades activas y aquellos que no reciben ingresos), controlando por otras variables que puedan estar afectando estos resultados. El objetivo de este análisis es aportar nueva evidencia respecto al vínculo entre calidad del empleo y pobreza (establecida a nivel normativo por los ODS nº1 y nº 8), marcando la debilidad de estrategias que aborden cada problema por separado. Además, se destaca la importancia de tener en cuenta la carga de cuidados que afecta a los hogares y como su impacto sea más fuerte en caso de jefatura femenina. También se destaca el peso de las transferencias (principalmente estatales) sobre los ingresos de los hogares pobres Finalmente, se realiza este estudio a lo largo de un periodo temporal suficientemente largo para asegurar la robustez de los resultados respecto al ciclo económico.

Si bien, estas conclusiones están en línea con la literatura (ver sección 2), se realizó este

análisis a nivel de hogar y no de individuo, lo que permite incluir los efectos de la composición del hogar sobre la relación entre informalidad y pobreza. Luego de presentar los fundamentos teóricos del trabajo, en la sección 3 se describen brevemente como se construyeron las principales variables incluidas en el modelo y las fuentes de los datos (ver también Anexo). En la sección 4 se describen los principales resultados del análisis estadístico realizado sobre la muestra de hogares, donde se estima la variación del riesgo de pobreza asociada a su inserción laboral, controlando por las otras variables significativas. Finalmente, en la sección 5 se ofrecen algunas consideraciones finales.

## 2. Antecedentes teóricos

Desde un punto de vista teórico, este trabajo se fundamenta en el concepto de régimen de bienestar, entendido como constelación de instituciones económicas, sociales y políticas, estatales y no estatales, donde se concentran la producción y distribución de bienes y servicios satisfactorios de necesidades humanas básicas y los mecanismos de protección colectiva frente a la pérdida de ingresos laborales asociada a determinadas contingencias (o riesgos) sociales (Esping-Andersen, 2000; Adelantado *et al.*, 1998; entre otros). Se trata en otras palabras del mecanismo de resolución de la denominada “cuestión social”, es decir la contradicción entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de la igualdad de los derechos civiles y políticos del ciudadano, y un orden económico capitalista que produce desigualdades, sobre la base de la acumulación y la protección absoluta de la propiedad privada (Castel, 1997; Donzelot, 2007). El desarrollo de las instituciones del Estado de bienestar y la consolidación de la ciudadanía social produjeron cierto grado de desmercantilización, al desligar en parte el bienestar de las personas de su posición en el mercado y de su capacidad de compra.

Si un equilibrio con estas características fue logrado en el caso de las sociedades asalariadas de Europa occidental, en el periodo de auge del modo de desarrollo fordista-

keynesiano (Boyer 2014), en su versión “criolla” (Golbert,1988) asumió formas peculiares y periféricas durante la denominada etapa de “industrialización por sustitución de importaciones”, porque la creación de empleo formal fue insuficiente respecto al crecimiento demográfico y a la urbanización, lo que produjo una brecha entre los trabajadores formales, dotados de derechos laborales y sociales colectivos, y los trabajadores informales, privados de esos derechos (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2009).

En el caso específico de Argentina, se observó un proceso de “democratización del bienestar”(Torre y Pastoriza, 2002) a partir de mediados de los años 40 y la expansión de derechos sociales para las clases trabajadoras, alcanzando un grado de madurez y extensión muy significativo a nivel regional, pese a una pronunciada estratificación del sistema y de las prestaciones (Filgueira, 2013) y pese a los límites de este proceso de modernización señalados, entre otros, por Gino Germani (1980) y José Nun (2001).

En décadas más recientes, se observa el declive de la sociedad asalariada de la etapa industrialista frente a las transformaciones económicas de los años 80 y 90, las cuales condujeron las clases trabajadoras argentinas a una posición de mayor subordinación, en cuanto perdieron su centralidad como componente fundamental de la demanda, a raíz de la apertura y desregulación del mercado interno. En este contexto se observa el crecimiento exponencial de la desocupación, de la informalidad y la precariedad laboral (Cortés, 1999; Andrenacci, 2002), cuyo pico se produce durante la crisis económica, social y política de 2001-2002, proceso que genera una crisis de legitimidad del sistema y el surgimiento de una “nueva cuestión social” (cfr. Cortés y Kessler, 2013).

Al tiempo que el mercado laboral se fragmentaba y cada vez más trabajadores eran excluidos del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección de un mayor peso de la producción y distribución mercantil de bienes y servicios (educativos, de salud) y mecanismos privados de

aseguramiento, al reducirse la cobertura de la Seguridad Social de tipo contributivo, al tiempo que los programas asistenciales de tipo residual atendieron a las necesidades de los más vulnerables (Lo Vuolo y Barbeito, 1994; Vilas, 1997).

El periodo 2003-2015 constituye, en este sentido, la contracara de ese proceso, en el que se asocian una coyuntura económica positiva, la expansión del empleo registrado, una mayor regulación estatal del mercado laboral y la expansión de la cobertura de las políticas sociales (Danani y Hintze, 2011 y 2014). En particular, hasta la fase de auge en 2007-2008 aproximadamente, se observa una fuerte recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la Seguridad Social contributiva, favoreciendo aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal. En una segunda etapa, más compleja desde el punto de vista económico, en la que los indicadores laborales se estancan o mejoran muy lentamente (Trajtemberg, 2016), persisten fenómenos de precariedad e informalidad de amplios sectores de los ocupados, afectando en particular determinadas categorías de la población – mujeres, jóvenes, etcétera. (Salvia, Vera y Poy, 2015). En el caso de la informalidad, se registra al final del periodo una tasa superior a 30 por ciento en el caso de los asalariados y de 40 por ciento para el total de los ocupados (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social - MTESS, 2013). Por otra parte, a la recuperación económica de la clase media se acompañó el mantenimiento de un porcentaje elevado de hogares en situación de vulnerabilidad o pobreza, asociada a una incorporación laboral inestable y precaria de sus componentes activos, pese a que estos sectores fueron objeto de políticas de inclusión social, sobre la base de modalidades híbridas (no contributivas, en el álveo de las instituciones de la Seguridad Social contributiva, cfr. Messina, 2017).

Paralelamente, otros cambios de largo plazo también afectaron de forma generalizada a la configuración de los regímenes de bienestar, provocando el surgimiento de nuevos riesgos sociales, como el proceso de envejecimiento demográfico, el incremento de la participación



laboral femenina y los cambios en la estructura familiar de los hogares (Filgueira, 2013). En particular, el mayor porcentaje de hogares con mujeres ocupadas conduce a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado (de cuidados), que pone en cuestionamiento el arreglo tradicional donde las formas de provisión del cuidado han tenido históricamente un carácter esencialmente privado e individual a causa de las carencias de la acción estatal, lo que ha contribuido de forma decisiva a la perpetuación de las desigualdades de género (Marco Navarro y Nieves Rico, 2013).

En el caso de Argentina se observa un fuerte incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral en las últimas dos décadas del siglo pasado, en particular en edades fértiles, y un posterior aplanamiento de la brecha respecto a los varones.<sup>7</sup> Además, en el contexto de los procesos históricos y sociales arriba mencionados, la inserción de las mujeres en el mercado laboral fue sujeta a condiciones menos favorables, en promedio, que la de los varones. En particular, las mujeres sufrieron salarios comparativamente más bajos, una más alta incidencia del desempleo y de la informalidad y tasas mayores de indigencia en los hogares con jefa de hogar mujer (Halperin Weisburd *et al.*, 2011). Por ejemplo, según datos del MTESS (2017), entre el 2006 y 2017, se observa una tasa de desocupación femenina relativamente mayor: en promedio, 10,8 por ciento contra 7,4 por ciento de los varones (es

---

<sup>7</sup> Estimaciones de la OIT indican que la tasa de participación femenina era 39 por ciento de la masculina en 1980, 52,7 por ciento en 1991 y en torno a 66 por ciento en el periodo posterior a 2003 (ILOSTAT, 2019). Excede este trabajo entrar en el debate sobre cuánto esta evolución es fruto de cambios culturales, de los mayores niveles educativos femeninos, reducción de la fecundidad o de estrategias familiares frente a las crisis económicas (el llamado efecto “trabajador adicional”, ver Beccaria, 2000). Para una discusión ver Gasparini y Marchionni (2015).

decir 46 % más).

A ello, se acompañó una mayor heterogeneidad de la composición de los hogares, observándose una reducción relativa de la tradicional familia nuclear-tradicional, donde el varón proveía los recursos monetarios en el mercado laboral (bread-winner male) y la mujer se ocupaba del trabajo de cuidados dentro del hogar. Así se han multiplicado las familias donde tanto el varón como la mujer trabajan (dual-earner model), o donde la mujer asume el papel de jefa de hogar (Arriagada, 2007; Lewis, 1992; Sainsbury, 1999; Torrado, 2007). Por ejemplo entre 1980 y 2010, se observa un incremento de los hogares unipersonales (10,4 a 17,7 %) donde la jefatura es femenina en 54 por ciento de los casos y un incremento de los hogares monoparentales dentro de los multipersonales (de 14,7 a 22,3 %) donde se da jefatura femenina en 81,8 por ciento de los casos. En el total de los hogares censados, la jefatura femenina pasa de 19,2 por ciento en 1980 a 34,2 por ciento en 2010 (Ariño, 2014).

Estas transformaciones a nivel de los hogares se traducen en una puesta en tensión del arreglo tradicional caracterizado por una fuerte familiarización de la provisión del bienestar,<sup>8</sup> a raíz de una división sexual del trabajo que carga principalmente sobre las mujeres el cuidado, no remunerado y no reconocido socialmente, pese a ser actividades fundamentales y necesarias para la reproducción de la sociedad de la fuerza de trabajo. Se trata de un costo (económico y de tiempo) que es internalizado dentro de los propios hogares y que afecta a la disponibilidad de horas para ejercer un trabajo remunerado, generando “dobles jornadas laborales” y situaciones de “pobreza de tiempo” para las mujeres (Rodríguez, 2012; Pautassi

---

<sup>8</sup>Este concepto hace referencia al grado en el que el bienestar individual se hace independiente de la provisión de cuidados generada por el trabajo no remunerado de parte de algún miembro de un hogar, generalmente femenino (Esping-Andersen, 2000; Martínez Franzoni, 2008).

y Zibecchi, 2013; Rodríguez y Pautassi, 2014; Messina, 2016). Por otra parte, dado el carácter contributivo de la Seguridad Social argentina, las carreras laborales discontinuas e inestables (entre inactividad laboral, informalidad y formalidad) y los menores salarios que sufren, en mayor medida, las mujeres tienen un impacto sobre la desigualdad de género en términos de cobertura y los montos recibidos. En ese sentido, políticas de tipo no contributivo como las mencionadas moratoria previsional y la AUH tuvieron un impacto muy significativo para la reducción de la brecha de género en términos de protección social (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011; Messina, 2017).

### 3. Operacionalización

Sobre la base de estos antecedentes teóricos, el análisis empírico que sigue analizará la relación entre inserción laboral de los hogares, en términos de formalidad/informalidad del empleo, y situación de pobreza de los mismos, controlando por su composición y características demográficas y el peso de las transferencias estatales sobre los ingresos monetarios del hogar. El análisis fue llevado a cabo sobre los hogares cuyo jefe está en edad laboral (el 74,5 % de la muestra).<sup>9</sup> La variable dependiente del modelo empírico utilizado para testear la hipótesis de este trabajo es una variable dicotómica (*dummy*) que indica la situación de pobreza o no pobreza del hogar.<sup>10</sup> En razón de la disponibilidad de datos, se optó

---

<sup>9</sup>En esta categoría, la principal fuente de ingresos es el empleo remunerado. En los hogares cuya jefa/e se encuentra en la fase de retiro del mercado laboral, sus ingresos derivan principalmente de transferencias del sistema previsional, cuya cobertura alcanzó niveles cercanos a 95 por ciento a finales del periodo (Messina, 2017).

<sup>10</sup>Para construir las líneas de pobreza, se utiliza la serie calculada hacia atrás para el periodo 2000-2017 (cedida gentilmente por Diego Born), a partir de la nueva metodología del INDEC (2016). Se seleccionaron para el análisis las bases de la EPH-INDEC del 3° T

por una concepción tradicional de la pobreza de tipo unidimensional y monetario (línea de pobreza), pese a quedar claro que el cumplimiento del ODS 1 apunta a una concepción multidimensional de la pobreza y por lo tanto este estudio representa un acercamiento parcial y preliminar al fenómeno.<sup>11</sup>

Sobre la base de la hipótesis que guía este análisis, se construyó una variable independiente de tipo categórico que refleje el grado y calidad de la inserción laboral de los hogares. Para este fin, se clasificaron los hogares según el número de ocupados y la calidad del empleo de los mismos, aproximada por la formalidad/informalidad de la relación laboral. La base de comparación del análisis es el hogar con doble proveedor formal, al cual corresponden mayores ingresos y un menor riesgo de pobreza. Se define este tipo de hogares categoría cero u hogar parámetro, ya que los atributos de las otras categorías de hogares serán comparados con este.<sup>12</sup> Ese caso corresponde a una conexión completa con el mercado

---

(trimestre) de los años 2003, 2008, 2011 y 2014, para los 28 aglomerados urbanos presentes en los cuatro relevamientos. Dado los límites de extensión de este trabajo no se pueden profundizar las vicisitudes que afectaron al sistema estadístico argentino en general y la medición de la pobreza en particular. Se sugiere consultar los trabajos de Arakaki (2018) y Born (2018).

<sup>11</sup>Este campo se ha desarrollado notablemente a partir de propuestas como la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México o la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2013), aunque su uso en el debate público es todavía muy limitado. Para una aplicación a la Argentina, ver Salvia, Bonfiglio y Vera (2017).

<sup>12</sup>Más técnicamente, el hogar parámetro asume como atributos la línea de base a lo largo de todas las variables introducidas en el modelo empírico. En el caso concreto de este

laboral formal, mientras que en el caso de las categorías uno y dos se observa una conexión no completa con el mercado formal; y en las restantes categorías se produce una desconexión completa con el mercado formal, siendo la categoría cinco la peor situada, al no tener miembros ocupados.

Resumiendo, se construyeron las siguientes categorías de análisis según inserción laboral y conexión con el mercado laboral formal/informal:

Conexión al mercado formal:

- 0) Inserción plena: por lo menos dos proveedores formales.
- 1) Inserción Mixta. Jefa/e formal y otros ocupados no formales; o Jefa/e informal y trabajadores adicionales formales.
- 2) Proveedor único formal. Jefa/e formal o Jefa/e no ocupada/o y por lo menos otro ocupado formal.

Conexión al mercado informal

- 3) Doble proveedor informal: Jefa/e ocupada/o no formal con trabajadores adicional no formales.
- 4) Inserción de subsistencia: Jefa/e informal en rol de proveedor único o Jefa/e no ocupada/o, con trabajador adicional no formal.

Desconexión del mercado laboral

- 5) Exclusión severa: Ningún miembro ocupado.

Para tener una idea de cómo se distribuyen los hogares según esta clasificación, se muestra de forma resumida la evolución de la conexión al mercado formal/informal de los hogares

---

capítulo, sería un hogar con doble proveedor formal, con Jefe varón de nivel educativo alto, sin niñas/os adolescentes, en el año 2003, recibiendo transferencias menores a cinco por ciento del ingreso total familiar.

con jefa/e en edad laboral, según sea formal por lo menos uno de sus miembros ocupados. Puede observarse como en la primera etapa del periodo (hasta 2008) se produce un crecimiento de 10 p.p. (puntos porcentuales) en los hogares conectados con el mercado formal, pasando a representar alrededor de dos tercios del total. Dentro de este grupo, los hogares con por lo menos dos proveedores formales, los mejor situados, pasan a representar 20 por ciento aproximadamente, mientras que el grupo más numeroso (proveedor único formal) pasa a representar 30 por ciento del total en 2014 respecto a 26 por ciento de 2003. Sin embargo, en los dos periodos posteriores (2011 y 2014), se observa un estancamiento el empleo formal, de manera que los hogares con sólo acceso al mercado laboral informal se mantienen en casi 30 por ciento del total. Finalmente, el número de hogares totalmente desconectados del mercado laboral oscila levemente a lo largo del periodo, manteniéndose entre 5 y 10 por ciento, aunque con una leve reducción entre puntas.

Cuadro 1. Hogares según inserción laboral de sus miembros

Inserción laboral de los hogares	2003	2008	2011	2014
Conexión al mercado formal	54.0 %	64.0%	65.6%	65.0%
Conexión al mercado informal	37.0 %	29.0%	27.9%	28.0%
Desconexión	8.2%	6,9%	6.5%	7.0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados

En relación a las variables de control, el modelo incluye una variable que aproxima la

carga de trabajo de cuidados para los miembros adultos del hogar (el número de niñas/os y adolescentes), bajo la hipótesis que la presencia de personas dependientes incrementa el riesgo de pobreza del hogar, a paridad de otras condiciones. También se incluyen variables relacionadas a las características demográficas de la jefa/e del hogar (género, edad y nivel educativo), teniendo en cuenta que suele tratarse del principal proveedor de ingresos. Además, se introducen unas variables que capturan el efecto de los ingresos por transferencia sobre el riesgo de pobreza de los hogares, para aproximar el efecto de políticas redistributivas del Estado. Finalmente, se controla por el ciclo económico, adoptando como base el año de recuperación económica (2003) y tomando como momentos de análisis los años ya mencionados (2008, 2011, 2014). Esto permite tomar en consideración toda la etapa marcada por los gobiernos del kirchnerismo, antes del giro político de finales de 2015, y estimar la relación entre informalidad laboral y pobreza independientemente de los efectos del ciclo económico.

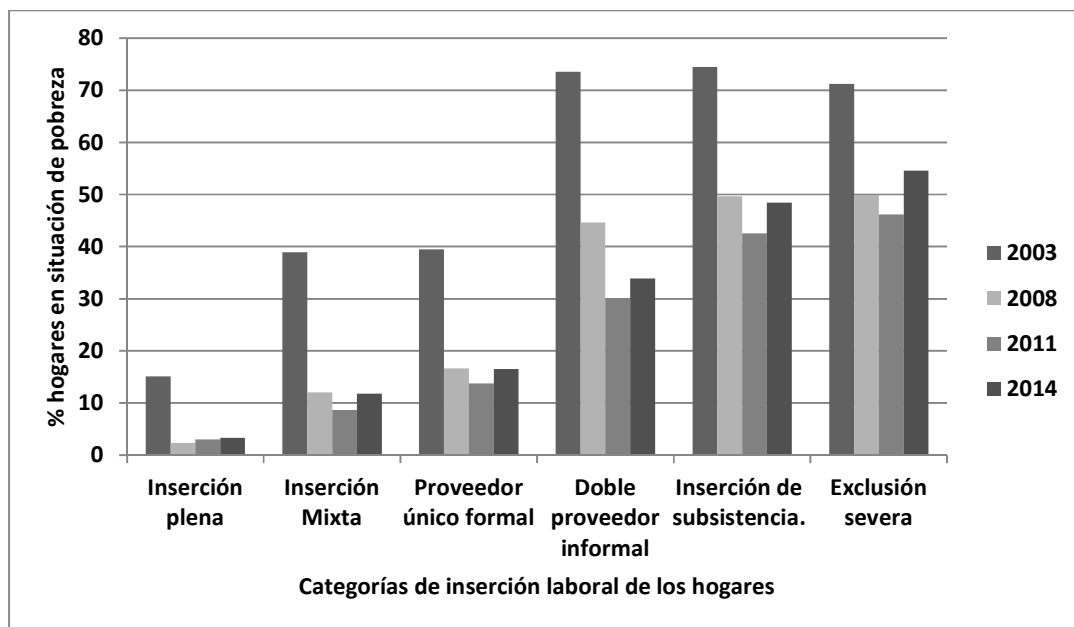
#### **4. Principales resultados del análisis empírico**

Si se analiza la evolución de la pobreza en el universo de hogares seleccionados (con Jefa/e en edad laboral), a partir de las bases de datos de la EPH-INDEC y con las limitaciones señaladas en la nota al pie nº 10, se observa que entre 2003 y 2008 se produjo una reducción de la tasa estimada, que pasó de 51,8 a 24,3 por ciento. En el año 2011, la pobreza estimada se redujo sólo hasta 19,5 por ciento y en el año 2014 había vuelto a subir hasta 23,3 por ciento de los hogares (equivalente a 29,7 % de las personas). Precisamente, en ese último año se produce una caída significativa de los salarios reales de los hogares, a causa de la devaluación del peso argentino y su impacto sobre los precios al consumo (ver CIFRA, 2015). Se trata de un momento representativo de las dificultades económicas que tuvo que enfrentar el país en la última etapa del kirchnerismo (ver sección 1).

Estas tendencias se observan a lo largo de todas las tipologías de hogares agrupados según

su inserción laboral (ver sección anterior), ya que la reducción de la tasa de pobreza se concentra principalmente en la primera etapa (2003 - 2008). En particular, los hogares con inserción plena mostraban porcentajes poco significativos a partir de 2008 (cerca de 3 %), mientras que los hogares cuyas jefas/es están desconectados del mercado formal sufrían tasas muy elevadas de pobreza todavía al final del periodo, con valores cercanos a 50 por ciento para hogares con un solo ocupado informal o sin ocupados (ver Gráfica 1). La presencia de por lo menos un ocupado formal o de más fuentes de ingresos laborales informales produce efectos intermedios, observándose tasas de entre 12 y 34 por ciento aproximadamente en 2014.

Gráfica 1. Pobreza e inserción laboral



Fuente: Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados; hogares con jefa/e en edad laboral.

Naturalmente, en estos resultados podrían estar jugando los efectos de otras variables que impactan sobre los ingresos de los hogares y/o sus necesidades económicas produciendo un mayor o menor riesgo de pobreza. Por ejemplo, la brecha de los ingresos per cápita familiar



de los hogares con conexión informal al mercado laboral y aquellos desconectados de toda ocupación se encuentra separados por un máximo de seis p.p. a lo largo del periodo considerado (Cuadro 2). Lo que está entrando en juego en este caso es el peso de las transferencias (principalmente estatales) que en 2014 pasan a representar 43 por ciento de los ingresos totales de los hogares desconectados (30 % en 2003) mientras representan 15 por ciento de los ingresos de los hogares con conexión al mercado laboral informal (arriba desde 7 % en 2003). Por comparación, en el caso de hogares con conexión formal el peso de las transferencias apenas sube de tres a cuatro por ciento en el mismo periodo. También puede observarse que los hogares con mayores ingresos relativos son los que tienen una situación de doble proveedor con inserción en el mercado laboral.

Cuadro 2. Ingresos per cápita familiar según conexión con el mercado laboral (hogar con inserción formal=100 %)

	2003	2008	2011	2014
Formal	100%	100%	100%	100%
- Doble proveedor formal	130%	120%	117	120%
Informal	40%	43%	49%	47%
Desconexión	42%	48%	55%	44%

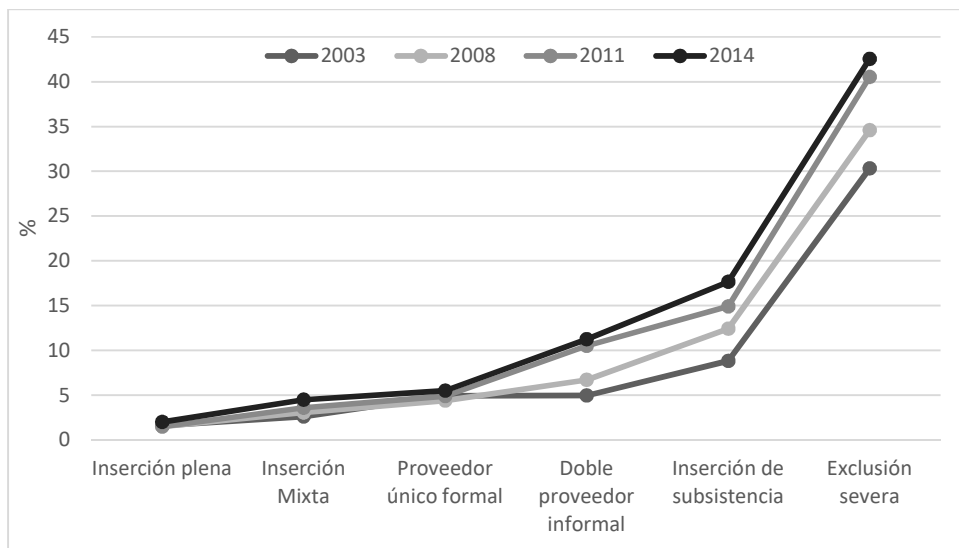
Fuente: Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados, hogares con jefa/e en edad laboral.

Dicho esto, para someter a prueba la hipótesis de que la inserción laboral tiene efecto sobre la pobreza de los hogares, controlando por otras variables significativas (mencionadas en la sección tres), se realizó una regresión logística para estimar cómo la calidad de la inserción laboral de los miembros del hogar influye en el riesgo de que un hogar caiga en

situación de pobreza. Los resultados están en línea con la hipótesis de que la tipología de inserción laboral tiene un fuerte impacto en la variación del riesgo de pobreza de los hogares, a lo largo de todo el ciclo, como puede observarse en la Gráfica 2.

A la luz de las consideraciones anteriores, es posible dotar de un orden de deseabilidad a cada categoría de inserción laboral. Se puede postular que la categoría cero (hogares con doble proveedor formal) es la situación más deseable para un hogar en términos de mayores ingresos y acceso a mayores niveles de protección social (vía las instituciones tradicionales de la Seguridad Social). Por lo tanto, se elige esta categoría de hogares como base de comparación u hogar parámetro. Por otra parte, una conexión con el mercado laboral formal, aún parcial, resulta más deseable, en los mismos términos, que la situación en la que ésta está ausente; mientras que el estado de exclusión laboral resulta ser el menos deseable. En estas categorías se observan menores ingresos laborales y un mayor peso de las transferencias del Estado en sus ingresos totales (ver Gráfica 2). Además, puede suponerse en estos casos un acceso a programas no contributivo que garantizan un nivel menor de prestaciones.

Gráfica 2. Peso de las transferencias sobre ingresos totales familiares

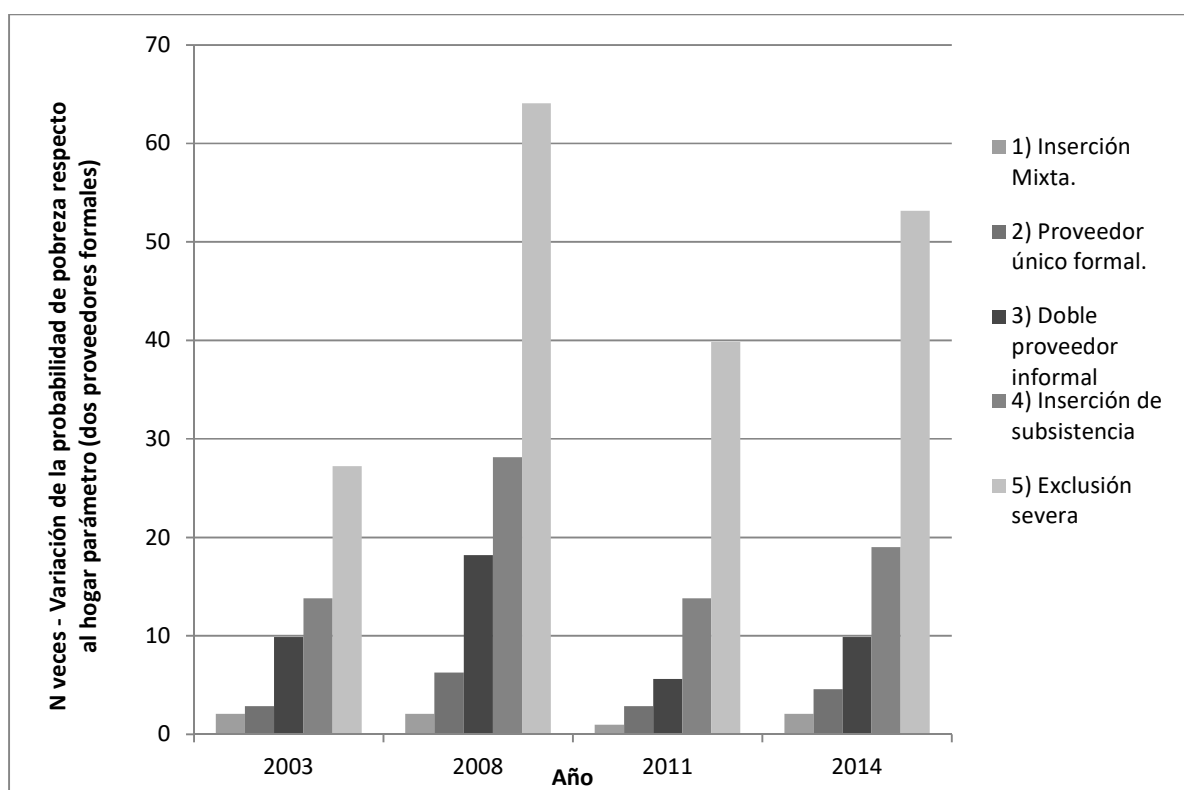


Fuente: Promedio por categoría. Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28

aglomerados, hogares con Jefa/e en edad laboral.

Si se realiza este ejercicio, se puede observar que el incremento del riesgo de pobreza (respecto a los hogares con inserción plena – categoría cero) es inversamente proporcional al tipo de inserción laboral ordenado según su deseabilidad (ver Gráfica 3). Así los hogares con conexión parcial con el mercado laboral formal (categoría 1 y 2) sufren un riesgo de pobreza de entre dos o tres veces mayor al hogar con doble proveedor formal; los hogares conectados solamente al mercado informal (categorías 3 y 4) sufren un riesgo entre 9 y 14 veces mayor; finalmente los hogares excluidos del mercado laboral (categoría 5) están asociados a un riesgo mucho mayor de caer en situación de pobreza.

Gráfica 3. Incremento del riesgo de pobreza según inserción laboral de los hogares



Fuente: Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados

En otras palabras, controlando por el conjunto de otras variables seleccionadas, se observa cierta asociación entre grado y calidad de la inserción laboral de los componentes de un hogar

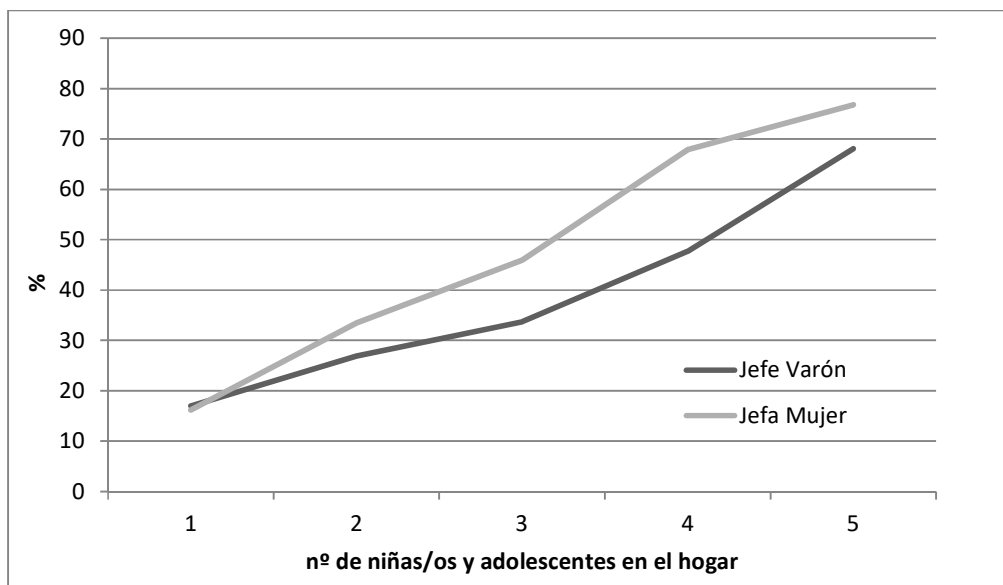
y el riesgo de que un hogar caiga en la pobreza, en línea con la discusión teórica que se ha desarrollado en la primera parte del trabajo. Además, como muestra la Gráfica 2, esta relación es robusta respecto al ciclo económico, ya que se mantiene el ordenamiento entre las categorías de inserción en los cuatro momentos temporales seleccionados. Naturalmente, no se está comprobando ninguna relación de tipo casual entre las dos variables, sino que se están aportando elementos que sugieren que los dos problemas que se pusieron al centro del trabajo (calidad de la inserción laboral y pobreza) están asociados entre sí en el caso de la Argentina de ese periodo histórico y requieren por lo tanto de soluciones que los abarquen de manera simultánea.

Respecto a las variables de control seleccionadas, entre los principales resultados se puede observar como el ciclo económico tiene el efecto de reducir el riesgo de pobreza, *ceteris paribus*. Respecto al hogar que se tomó como base de comparación (doble proveedor formal) en el año 2003, el riesgo se reduce en 88 por ciento en el año 2008, 85 por ciento en el año 2011 y 82 por ciento en el 2014. Este resultado depende, ciertamente, de la recuperación económica que hubo en ese periodo, respecto a la profunda crisis que golpeó el país en 2001-2002. Por otra parte, como se mostró con anterioridad, también debe tenerse en cuenta el efecto positivo de las transferencias, el cual se hizo más fuerte (en términos de reducción del riesgo de pobreza) en correspondencia con el pico del ciclo económico. Así en el año 2003, las transferencias pesaban 6,4 por ciento de los ingresos totales familiares de los hogares seleccionados no pobres y 7,8 por ciento en los hogares no pobres. En 2014, estos porcentajes habían subido a 7,2 por ciento de los hogares no pobres y a 19,3 por ciento de los hogares pobres (fuente: elaboración propia sobre EPH-INDEC).

Finalmente, a partir del modelo empírico utilizado puede estimarse que, en línea con la literatura examinada, la presencia de niñas/os y adolescentes en el hogar está asociada a un mayor riesgo de pobreza. En particular, respecto al caso del hogar sin niñas/os y adolescentes

se observa un incremento de la probabilidad de pobreza en los hogares con presencia de los mismos: un incremento de 89 por ciento en el caso de 1 niña/o o adolescente; 257 por ciento más en el caso de 2; 576 por ciento más en el caso de 3, etcétera. Además, se estima como este efecto es aún mayor en los hogares con jefatura femenina (respecto a los hogares con jefatura masculina): en el caso de la presencia de dos niñas/os y adolescentes se observa un riesgo añadido de 13 por ciento al presentado con anterioridad, con tres 30,6 por ciento más, etcétera. Este resultado está en línea con la hipótesis de que el efecto de la carga de cuidados tiene un impacto mayor sobre los hogares con jefatura femenina (como puede observarse en la Gráfica 4).

Gráfica 4. Pobreza según número de niñas/os y adolescentes en el hogar



Fuente: Elaboración propia de bases EPH (INDEC), 28 aglomerados, hogares con Jefa/e en edad laboral.

## 5. Conclusiones

A partir del análisis estadístico que se ha descrito, se considera que no puede descartarse la hipótesis inicial de que la situación de pobreza de los hogares cuya jefa/e está en edad laboral depende del nivel y calidad de inserción laboral de los componentes del hogar. En particular,

usando como parámetro de comparación (y estado más deseable) el caso de un hogar conectado de forma completa con el mercado formal (doble proveedor formal), se estimó que la intensidad de incremento del riesgo de pobreza se refuerza a medida que se produce una desconexión del mismo, siendo el caso más grave el del hogar donde no hay ocupados.

En correspondencia de cada estado alejado del óptimo se estimó un incremento del riesgo de caer en la pobreza, menos grave en los casos de conexión parcial con el mercado laboral formal (de parte de algunos componentes del hogar) y más grave en el caso de desconexión del mismo (algunos ocupados informales o ningún ocupado). En otras palabras, se confirma la relación entre nivel y calidad de la inserción laboral de los componentes de un hogar y el riesgo de que un hogar caiga en la pobreza, en línea con la discusión teórica que se ha desarrollado en la primera parte del trabajo.

Este resultado se mantiene si se controla por los otros efectos que pueden estar jugando un papel significativo, como la carga de cuidados del hogar y las otras variables que impactan sobre el nivel de ingresos laborales y no laborales del hogar, en particular el ciclo económico y nivel de transferencias estatales.

Estos resultados, pese a los límites señalados, refuerzan la idea inicial de que el fenómeno de la pobreza está estrechamente vinculado al funcionamiento del mercado laboral, en línea con la Agenda 2030 de los ODS, donde se adopta una perspectiva integral y a la vez estructural, en la que cada una de las metas son interdependientes y deben ser perseguidas simultáneamente. En esta línea, el periodo analizado mostró las limitaciones estructurales del sistema económico argentino. En particular la incapacidad de generar suficientes puestos de trabajo de calidad parece estar asociada a la persistencia del problema de la pobreza para amplios sectores de la población, al margen de que se haya tomado una medida con muchas limitaciones como es la pobreza monetaria. Estos resultados se dan pese al incremento del esfuerzo estatal en términos de transferencias monetarias para los hogares pobres y la

ampliación de la cobertura de la protección social mediante programas de tipo no contributivo. En conclusión, toda mejora en los índices de pobreza será de corto plazo y de corto alcance, si no se crean las condiciones para que el sistema productivo logre generar suficientes empleos de calidad.

### 6. Anexo: Modelo de regresión logística

A continuación se presenta un resumen y la tabla de coeficientes del modelo de regresión logística estimado para este capítulo. En el análisis, también se incluye la interacción entre cuatro grupos de variables: inserción laboral del hogar y ciclo económico; transferencias con ciclo económico; género del jefe con número de niñas/os y adolescentes en el hogar; y género del jefe con nivel educativo del jefe. Los resultados muestran que el modelo resulta significativo, con una bondad de ajuste suficientemente buena.

Cuadro 3. Resumen del modelo

Logaritmo de la verosimilitud -2	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
22834293,990 <sup>a</sup>	,309	,456

a. La estimación ha terminado en el número de iteración 7 porque las estimaciones de parámetro han cambiado en menos de ,001.

Tabla de Coeficientes

	B	Error estándar	Sig.	Exp(B)
<b>Variables Dummy</b>				
Inserción Mixta	1,133	,102	,000	3,104
Proveedor único	1,353	,094	,000	3,868

Doble proveedor informal	2,388	,106	,000	10,890
Inserción subsistencia	2,696	,100	,000	14,820
Exclusión Laboral Severa	3,340	,122	,000	28,206
Género del Jefe de Hogar	-,167	,099	,090	,846
Transferencias 5% a 9,9% ITF	-1,194	,307	,000	,303
Transferencias más 10% ITF	-,570	,073	,000	,566
Nivel educativo del Jefe Medio	,996	,064	,000	2,709
Nivel educativo del Jefe Bajo	1,472	,062	,000	4,359
Ciclo económico (2008)	-2,112	,157	,000	,121
Ciclo económico (2011)	-1,903	,145	,000	,149
Ciclo económico (2014)	-1,713	,138	,000	,180
Otras variables de control				
Edad Jefe	,118	,009	,000	1,125
Edad Jefe^2	-,001	,000	,000	,999



N° Niñas/os y adolescentes	,637	,014	,000	1,891
Interacciones				
Transf. 10%ITF /Ciclo ec. (2008)	,752	,097	,000	2,121
Transf. 10%ITF /Ciclo ec. (2011)	1,029	,096	,000	2,799
Transf. 10%ITF /Ciclo ec. (2014)	,588	,093	,000	1,801
Transf. 5%-9,9%ITF /Ciclo ec. (2008)	,502	,341	,140	1,653
Transf. 5%-9,9%ITF /Ciclo ec. (2011)	,788	,334	,018	2,199
Transf. 5%-9,9%ITF /Ciclo ec. (2014)	,877	,335	,009	2,404
Género Jefe /N°NNA	,145	,025	,000	1,156
Género Jefe /Edu Medio	-,173	,107	,105	,841
Género Jefe /Edu Bajo	,040	,102	,698	1,041

Ins. Mixta/Ciclo ec. (2008)	,279	,183	,127	1,322
Prov. Único/Ciclo ec. (2008)	,631	,171	,000	1,879
Doble prov. Informal/Ciclo ec. (2008)	,567	,180	,002	1,763
Ins.subsistencia /Ciclo ec.(2008)	,676	,172	,000	1,967
Exclusión Lab /Ciclo ec. (2008)	,836	,195	,000	2,307
Ins. Mixta/Ciclo ec. (2011)	-,447	,178	,012	,639
Prov. Único/Ciclo ec. (2011)	,188	,161	,243	1,207
Doble prov. Informal/Ciclo ec. (2011)	-,494	,175	,005	,610
Ins.subsistencia /Ciclo ec.(2011)	,109	,163	,505	1,115
Exclusión Lab /Ciclo ec. (2011)	,370	,188	,049	1,447
Ins. Mixta/Ciclo ec. (2014)	-,195	,169	,251	,823

Prov. Único/Ciclo ec. (2014)	,370	,153	,015	1,447
Doble prov. Informal/Ciclo ec. (2014)	-,300	,167	,072	,741
Ins.subsistencia /Ciclo ec.(2014)	,301	,156	,054	1,351
Exclusión Lab /Ciclo ec. (2014)	,652	,180	,000	1,920
Constante	-5,821	,206	,000	,003

### Referencias bibliográficas

Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”. *Revista Mexicana de Sociología*. 60 (3), 123–156.

Andrenacci, L. (ed.). (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen.

Arakaki, A. (2018), “Revisión de las metodologías de estimación de la pobreza en Argentina. Aportes para la actualización de los métodos vigentes”, *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8 (1). Doi: 10.24215/18537863e038.

Ariño, M. (2014). Cambios en los hogares y las familias en la Argentina durante la primera década del Siglo XXI. Recuperado de <http://demografiasocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/181/2014/09/Documento-n-5-Arino-Hogares-y-Familias.pdf> [Acceso 7 de marzo de 2019].

Arriagada, I. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: CEPAL.

Beccaria, L. (2000). “El mercado de trabajo en Argentina en los noventa”. En B. Kosacoff, *El Desempeño Industrial Argentino Más Allá de la Sustitución de Importaciones*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 206–210.

Born, D. (2018) “Pobreza: 25,7% a fines de 2017. El mejor momento de la era M. ¿El mejor momento desde 2003?”. *Arte Política* (30 de marzo de 2018). Recuperado de <http://artepolitica.com/articulos/pobreza-257-a-fines-de-2017-el-mejor-momento-de-la-era-m-el-mejor-momento-desde-2003/> [Acceso 7 de marzo de 2019].

Boyer, R. (2014). *Los Mundos de La Desigualdad*. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Cortés, R. (1999). “La mujer en el mercado de trabajo urbano argentino”. En A. Fausto. *Mulher e Mercosul / Mujer y Mercosur - Ensaio sobre a situação da mulher latino-americana* (p. 185-208). Fortaleza: FLACSO/BID/UNIFEM/UNESCO.

Cortés, R. y Kessler, G. (2013). “Miradas Sobre La Cuestión Social En La Argentina Democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología* 9.

Danani, C. y Hintze, S. (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS

Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS

DGEyC (Dirección General de Estadísticas y Censos). (2017). “IPCBA. Evolución del Nivel General, de los bienes y de los servicios. Índices y variaciones porcentuales respecto del mes anterior. Ciudad de Buenos Aires. Julio de 2012 -Septiembre de 2017”. Buenos Aires.

Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Filgueira, F. (2013). “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (22): 17–46.

Filgueira, F. (1998). “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina — Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. LASA, Chicago.

Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). “La Participación Laboral Femenina en América Latina: Avances, Retrocesos y Desafíos”. *Documento de Trabajo* 185. La Plata: CEDLAS.

Gasparini, L., Cicowiez, M., Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y Desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

Golbert, L. (1988). “Welfare State a la Criolla”. *Ciudad Futura*, 12.

HalperinWeisburd, L. (2011). “Problemas de género en la Argentina del siglo XXI feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral”. *Cuadernos del CEPED* 11. Buenos Aires: UBA.

Husmanns, R. (2004). *Defining and Measuring Informal Employment*. Ginebra: OIT.

ILOSTAT. 2019. “Argentina - Labour force participation rate by sex and age”.

Recuperado de: <https://ilo.org/ilostat> [Acceso 6 de marzo de 2019].

INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. Buenos Aires.

INDEC (2014). Informe de prensa (10 de Julio). Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. Buenos Aires.

INDEC (2012). Canasta básica alimentaria y canasta básica total historia, forma de cálculo e interpretación. Buenos Aires.

Lewis, J. (1992). “Gender and the development of welfare regimes”. *Journal of European Social Policy* 2 (3), 159–173.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1994). La nueva oscuridad de la política social - Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Davila.

Marco Navarro, F. y Rico, M. N. (2013). “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”. En L. Pautassi y C. Zibecchi (coord.). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (p. 27-58). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Martínez Franzoni, J. (2008). “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”. *Latin American Politics and Society*, 50, 67–100.

Messina, G. M. (2017). “La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo”, *Trabajo y Sociedad* 29, 583-610

Messina, G. M. (2016). “Trabajo, uso del tiempo y Estado de bienestar: desigualdades de género en la Argentina”. *Revista Lavboratorio* 27, 11-32.

MTESS – Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social. (2017). Boletín de Estadísticas Laborales – En línea:

[www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp](http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp) (Acceso 12 de enero de 2017).

MTESS (2013). “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)”. Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires: OIT.

Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.

OIT – Organización internacional del trabajo. (2015). *Caminos Hacia la Formalización en Argentina*. Buenos Aires: OIT - Oficina de Buenos Aires.

- OIT. (2013). El trabajo decente, la concepción de la OIT y su adopción en Argentina. Notas OIT. Buenos Aires: OIT - Oficina de Buenos Aires.
- Pautassi L. y Zibecchi C. (eds.) (2013). Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura (Introducción). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Pautassi, L., Giacometti, C. y Gherardi, N. (2011). Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. Buenos Aires: ELA.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. (2009). “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* 71 (3), 411–451.
- Prealc - Programa regional del empleo para América Latina y el Caribe). (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile, OIT.
- Presidencia de la Nación. (2017). Informe Voluntario Nacional. Argentina - Foro Político de Alto Nivel – Naciones Unidas. Buenos Aires.
- Rodríguez, C. (2012). “La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?” *Revista de la CEPAL* 106, 23–36.
- Rodríguez, C. y Pautassi, L. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas - Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. Buenos Aires: ELA/CIEPP/ADC.
- Sainsbury, D. (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Salvia, A., Bonfiglio, J. I. y Vera, J. (2017). La pobreza multidimensional en la argentina urbana 2010-2016. Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y CONEVAL al caso argentino. Buenos Aires: Educa.
- Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En A: Salvia y J. Lindenboim (2015). *Hora de Balance: Proceso de Acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. . Buenos Aires:

EUDEBA.

Salvia, A. y Vera, J. (2011), “Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas”. X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

Torrado, S. (2007). Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Buenos Aires: Edhasa.

Torre, J. C. y Pastoriza, A. (2002). “La democratización del bienestar”. En Torre, J. C. (dir.). *Los años peronistas (1943-1955). Nueva Historia Argentina, Vol. 8* (p. 257-312). Buenos Aires: Sudamericana.

Trajtemberg, D. (2016). “Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. *Análisis 17*. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Vilas, C. M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, 36 (144), 931–952.



## CAPÍTULO XIII. La desigualdad salarial en agenda: una explicación a través de la dinámica del capital y la acción de los trabajadores.

Facundo Barrera Insua

### 1. Introducción.

Durante la primera década del siglo XXI, la región en general y la Argentina en particular transitaron un camino de sensibles progresos en materia de desigualdad. Sin embargo, luego de signos de agotamiento en el decenio siguiente, el año 2016 exhibió un deterioro en dicha problemática social, y la permanencia de niveles infranqueables de inequidad (CEPAL, 2018), que marcan límites concretos a un proceso de desarrollo inclusivo.

Las corrientes teóricas del *mainstream* en economía, subyacentes en la gran mayoría de los estudios académicos del campo, no suelen reparar en el carácter estructural del fenómeno, por lo que vale la pena aportar explicaciones alternativas.

Por otra parte, estas preocupaciones no son ajenas a los espacios decisorios de instituciones supranacionales. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas establece entre sus 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) uno destinado específicamente a *Reducir la desigualdad en los países y entre ellos* (ODS N°10). A decir de la Resolución 70/1, el crecimiento económico se ha vuelto una condición necesaria pero no suficiente ya que, para ser inclusivo y sostenible, debe cambiar el modo en que se reparten las riquezas generadas. En otras palabras, ante un proceso general de incremento de las desigualdades mundiales, a excepción del breve lapso de la primera década del siglo XXI, se vuelve necesario un cambio en las formas de producción, consumo y distribución a escala global (Naciones Unidas, 2015).

En este sentido, en la segunda sección se propone un marco analítico que vincula las causas de la desigualdad salarial sectorial con la dinámica productiva y el conflicto distributivo en la Argentina: límites de variación de los salarios por sector explicados,

básicamente, por las tasas de ganancia sectorial y la acción de las trabajadoras y los trabajadores organizados sindicalmente.

El problema de desigualdad que se desarrolla en la tercera sección refiere a sectores económicos privados que explican 46 por ciento del empleo asalariado privado y 78 por ciento de las ganancias (en promedio, para el decenio 2003-2012). El enfoque utilizado implica descartar aquellas ramas donde no prima el lucro como motor de la acumulación y, por tanto, donde no se expresa de manera directa el conflicto de clases (actividades del sector público y servicios comunitarios, sociales y personales), como así también los sectores que por insuficiencia de estadísticas públicas no son posibles de mensurar.<sup>1</sup> Esto marca los límites de la investigación, pero al mismo tiempo define un universo más homogéneo para el análisis.

Finalmente, las conclusiones buscan destacar los aportes relativos a la necesidad de construir políticas públicas para una nueva agenda de desarrollo que integre al conjunto de la sociedad.

## 2. Marco de análisis.

La dominancia teórica del marco de pensamiento neoclásico hace que, por lo general, la definición del problema se estructure alrededor del marco competitivo: tanto sea para avalar dicho esquema, como para cuestionarlo y modificarlo parcialmente.

El problema de la disparidad salarial puede encontrarse en la teoría del capital humano (Becker, 1964; Mincer, 1974), que perfeccionó el análisis del enfoque estándar del mercado de trabajo competitivo. Allí se incorporó la educación como inversión que diferencia la productividad del trabajo (rompe con el supuesto de trabajo homogéneo), y se introdujeron

---

<sup>1</sup> No se dispone del stock de capital para el sector de *Intermediación Financiera* ni para los sectores de servicios como *Comercio y Hoteles y Restaurantes*.

las instituciones sociales básicas (como la escuela y la familia).

De esta manera, las desigualdades salariales entre trabajadores logran ser explicadas dentro de los modelos competitivos: distintos niveles de formación explican la dispersión de su productividad y, por ende, de sus salarios (Mincer, 1974).<sup>2</sup>

Muchas exploraciones emplean el concepto de *retorno a la educación*, según el cual la variación de los ingresos laborales se explica por el promedio de años de educación y la experiencia laboral. Los principales determinantes son el nivel de educación formal, el género y la edad, esta última como indicador de la experiencia laboral.

El pago diferencial que recibe cada trabajador depende de los movimientos de las curvas de oferta y demanda de calificaciones. En este sentido, desde los años setenta, con la aceleración del cambio tecnológico y la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC), se produjo el aumento del ritmo de demanda de calificaciones y se ralentizó la educación de la fuerza de trabajo, con la consecuente baja del ritmo de crecimiento de la mano de obra educada. Así, con un crecimiento de la demanda mayor al de la oferta, se explica el aumento de los retornos a la educación y la ampliación de la desigualdad del período (Acemoglu, 2002). Dicho de otra forma, cuando el crecimiento se vuelve intensivo en conocimiento, aparece una prima salarial para los trabajadores calificados, y se incrementa la desigualdad (Morley, 2000). Inversamente, para explicar la reducción de la desigualdad (como sucedió en el primer decenio del siglo en buena parte de la región), se enfatiza el incremento de la oferta de trabajadores educados y la caída de la demanda de este tipo de trabajadores (López-Calva & Lustig, 2010).

La crítica a dicho enfoque puede sintetizarse en tres factores. Primero, dado que el

---

<sup>2</sup> Esta apretada síntesis no niega la existencia de otros constructos teóricos, sino que busca caracterizar la explicación más difundida del fenómeno.

enfoque se construye a partir de la interacción entre preferencias exógenas, capacidades individuales y tecnologías de producción alternativas, se invisibiliza la relevancia de las relaciones sociales de producción. De esta forma, se excluyen los vínculos entre trabajadores, o entre ellos y los patrones, como causas independientes de la desigualdad (Tilly, 2000). Segundo, la demanda de fuerza de trabajo en general y las condiciones de valorización de las diferentes ramas de producción y de empresas de diferente tamaño en particular, aparecen con un rol secundario y sin impacto directo sobre la estructura y dinámica de los salarios. Tercero y último, los elementos políticos relacionados con los procesos de organización y disputa de los trabajadores, que tienen consecuencias sobre condiciones de negociación con empleadores e impacto en políticas estatales –salarios mínimos y negociaciones colectivas, por ejemplo–, no aparecen como un determinante significativo.

La relevancia de los elementos explicativos ausentes redundaría en la necesidad de encontrar claves teóricas complementarias a la dominante, sin descartar su carácter explicativo.

### *2.1. Un límite superior a las variaciones salariales: competencia capitalista y dinámica de los capitales líderes.*

El enfoque analítico propuesto parte de tomar en cuenta las condiciones de valorización del capital a nivel de rama de actividad, donde las ganancias empresariales ocupan un lugar central. Desde el punto de vista marxiano, las ganancias diferenciales de las empresas líderes en cada sector regulan la *competencia capitalista*, un proceso caótico que tiende a igualar tasas cuando el capital fluye entre ramas (Botwinick, 1993; Shaikh, 2008).

La competencia se encuentra “tendencialmente regulada”, guiada por las decisiones individuales de los capitales líderes de cada rama de producción: en la persecución de las máximas ganancias, la dinámica del movimiento entre ramas hará que la amplitud de las variaciones cíclicas tenga un “centro de gravedad” (Tsoulfidis, 2015). Así, la competencia está regida por los diferenciales de tasas de ganancias, de allí su importancia, donde aquellos

sectores con mayor rentabilidad tenderán a atraer los capitales que emigran de las de menor rentabilidad (Marx, 2010). Paralelamente, estas entradas y salidas de capitales en las distintas ramas de actividad permiten establecer una ratio de oferta-demanda de fuerza de trabajo, que dará lugar a una ganancia media para el conjunto de las ramas. Es aquí donde el ritmo de acumulación y sus ramificaciones sectoriales aparecen como la variable independiente crítica para pensar la dinámica de los salarios: la oferta y demanda de fuerza de trabajo, esta última derivada del ritmo de acumulación, mantendrán la tasa de salarios dentro de los niveles de ganancia “normales” (Botwinick, 1993).

Por otra parte, vale la pena enfatizar que el enfoque de igualación de tasas de ganancia como una tendencia reguladora no presupone igualación para cada momento del tiempo ni para el conjunto de los capitales de cada rama, sino para aquellos que logran ser los más eficientes competidores, aquellos definidos como “capitales reguladores” (Shaikh, 2006). La tendencia a la igualación opera como un centro de gravedad para los capitales reguladores, con la estructura de costos más favorable y, por tanto, ganadores de los procesos de concentración y centralización del capital.

Las ganancias regulan el crecimiento de la economía capitalista: allí donde se obtienen mayores beneficios, llegan más capitales y se incrementa la producción. No obstante, la acumulación requiere de la reinversión de esos beneficios, al menos en parte, en métodos de producción más eficientes. Por tanto, en cualquier sector de la economía convivirán distintas tasas de ganancia, dadas por los diferentes métodos de producción y antigüedad de los mismos, pero serán los capitales dominantes o reguladores, los que impongan los precios de las mercancías del sector (Shaikh, 2006).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Desde ya, en esta ecuación también priman las ventajas de localización y disponibilidad de los bienes naturales, fertilidad del suelo, explotación absoluta de la fuerza de trabajo,

Finalmente, en este esquema, las tasas de ganancia de los capitales reguladores en cada rama operan como un *límite superior* a la fijación de los salarios (Botwinick, 1993). Es decir, el nivel más alto al que pueden acceder los salarios está ligado a las ganancias de las empresas del sector, dado que los incrementos no podrán trascender el nivel que comprime la tasa de ganancia al punto de cuestionar el normal desenvolvimiento de la acumulación. Como ejemplo, la incorporación de nuevos métodos productivos por parte de un capital individual dominante que redunde en incrementos de la productividad laboral y reducción del costo medio de producción, favorecerá la *posibilidad* de incrementar salarios sin afectar la rentabilidad.

## *2.2. Un límite inferior a los salarios: la dinámica del conflicto salarial.*

El marco teórico de la competencia capitalista, en particular enfocado en las ganancias de los capitales líderes de cada rama, permite tener una lectura acerca del nivel superior de los salarios en términos de *posibilidad*. Sin embargo, el cuadro conceptual requiere introducir la dimensión de la acción de los trabajadores y las trabajadoras, que permita entender cuánto de aquella potencialidad logra una expresión real.

La propuesta parte del valor de la fuerza de trabajo, como categoría diferente al salario, conformado por un elemento puramente físico, y otro que obedece a un carácter histórico o social (Marx, 2004). La conjunción de ambos elementos remite a una canasta de bienes y servicios que los trabajadores y sus familias requieren para satisfacer sus necesidades, en un contexto histórico y geográfico concreto. Una lectura inmediata llevaría a plantear que el límite inferior a la variación de los salarios será el valor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, como dicho valor se regula mediante dinámicas de ampliación y reducción de la masa de trabajadores atadas a la lógica de acumulación del capital (Botwinick, 1993), la organización

---

etcétera. (Shaikh, 2006).

de los trabajadores tendría poco que hacer. Por tanto, si bien se entiende al valor de la fuerza de trabajo como una referencia directa,<sup>4</sup> el *límite inferior* de los salarios debe ser complementado con aspectos ligados al proceso de organización y lucha de los trabajadores que involucra conflictos por incrementos de salarios, entre otros. A su vez, dado que el conflicto no surge de la sumatoria de acciones individuales, sino que es resultado de un proceso de organización colectiva (Shorter & Tilly, 1986), las acciones de los trabajadores se examinan a través de la forma sindicato, condición *necesaria* para impulsar las demandas laborales.

Así, en el corto plazo, el límite inferior va más allá del valor de la fuerza de trabajo e incorpora las acciones de los trabajadores que pugnan por imponer los salarios más altos en cada rama. En definitiva, cuán cercano sea el ingreso de los trabajadores en relación al límite superior o a cierta situación de subsistencia, dependerá fundamentalmente de la fortaleza que los colectivos de trabajadores tengan en la negociación.

Por último, resta señalar la importancia de la política estatal en la determinación del salario. Aquí consideramos que las políticas estatales en el capitalismo moderno tienden a regular el mercado de fuerza de trabajo, al tiempo que son parte de una selectividad estratégica de los actores estatales, que responde a las correlaciones de fuerzas de las organizaciones sociales y fuerzas políticas que operan en cada coyuntura (Jessop, 2007).

Según Jessop, el Estado es una relación social y no un sujeto en sí mismo. El poder estatal

---

<sup>4</sup> Las características del conflicto de ninguna manera pueden estar desvinculadas de las condiciones materiales de vida de las trabajadoras y los trabajadores que lo impulsan. Asimismo, el costo de reproducción de la fuerza de trabajo en un país y momento determinado (indiferenciado entre sectores), proporciona un “piso” a partir del que se montan las demandas (Barrera Insua, 2017).

expresa una condensación de fuerzas de actores organizados con la intención de direccionar la política pública a favor de sus propios intereses. Es decir, el Estado no ejerce poder por sí mismo, sino que expresa el de quienes logran imponer sus intereses a través de esta “red institucional”.

En este sentido, la noción de “estrategia” busca resolver el falso dilema entre “leyes de hierro del capital” y “modalidades concretas de lucha”, y unir ambos lados del análisis. La lucha de clases puede manifestarse a través de una diversidad de estrategias que, en ocasiones, permiten consolidar la dominación de la clase dominante y, en otras, dan lugar al desgaste de su capacidad para ejercer poder con la mediación del Estado.

A través de este prisma, las instituciones laborales permiten cristalizar en el plano burocrático-administrativo una correlación de fuerzas sociales determinada y, por ello, convertir ciertas demandas de los trabajadores en pisos más estables para los incrementos salariales, sin cuestionar la reproducción del capital.

### **3. Dinámica del capital y desigualdad salarial sectorial en la Argentina**

El proceso de crecimiento que vivió la Argentina desde comienzos del siglo XXI no es ajeno a lo sucedido en el conjunto de la región. América Latina transitó condiciones inéditas a comienzos del siglo XXI, que se reflejaron en elevadas y sostenidas tasas de incremento de los productos brutos internos. La macroeconomía cambió a partir de factores tales como el auge del precio de los productos básicos que vende la región, que implica una mejora en los términos de intercambio y excedentes en la balanza comercial (CEPAL, 2011). A ello se sumó el aumento de las cantidades vendidas, producto de la emergencia de China como actor global (Slipak, 2014).<sup>5</sup> De esta forma, se equilibraron las cuentas externas y se alivió el

---

<sup>5</sup> Hasta principios del siglo XXI, China no ocupaba un lugar privilegiado en el comercio internacional de la región. Sin embargo, la intensificación de los flujos comerciales hizo que



problema de la restricción de divisas. Asimismo, el incremento de los valores exportados acrecentó los ingresos públicos,<sup>6</sup> lo que favoreció la emergencia de superávits fiscales. Esto dotó a los Estados de la región de renovadas posibilidades para llevar adelante una política de ingresos hacia los sectores sociales más desprotegidos (Bárcena, Prado, Hopenhayn, & Amarante, 2014).

Finalmente, el incremento de los términos de intercambio impulsó el ingreso nacional y la demanda interna, con una combinación de aumento del empleo y, en un primer momento, caída general de los índices de inflación (lo que implicó incrementos de la masa salarial real) (CEPAL, 2011).

En dicho contexto internacional se desarrolla la política económica argentina post crisis 1998-2002. De manera estilizada, puede mencionarse que tuvo dos objetivos centrales: preservación de un tipo de cambio real elevado y estable (para proteger a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial); y mantenimiento de los “superávit gemelos” (en balanza comercial y fiscal) (Pérez, 2011).

Sin embargo, dichos objetivos no podrían haberse fijado sin las condiciones generadas por la crisis económica y social, junto con las medidas que se tomaron para su resolución. La

---

hacia el año 2012, dicho país se encontrara entre los tres primeros destinos de las exportaciones de las principales economías latinoamericanas (Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela) (Slipak, 2014).

<sup>6</sup> Dicho fenómeno se dio a través de dos vías. En casos como Chile, Venezuela o Bolivia (desde el año 2006), a través de empresas estatales de producción de la principal materia prima que vende el país (cobre, petróleo y gas, respectivamente). Mientras que en otros, como Argentina, a partir del 2002 se aplicaron derechos de exportación (retenciones), a la venta de los principales granos y derivados (soja, trigo y maíz).

devaluación nominal de 2002 en torno a 400 por ciento, redujo los costos de producción en dólares y mejoró la competitividad. Así, el costo laboral real fue llevado a sus mínimos históricos. Al mismo tiempo, se impulsó una pesificación asimétrica, que permitió la licuación de las deudas de las grandes empresas y el saneamiento de sus balances.

De esta manera, contexto internacional y decisiones económicas del gobierno argentino configuraron un “clima de negocios” que permitió incrementar ganancias y relanzar la acumulación de capital en el país. Dicha coyuntura económica favoreció el “consenso de los *commodities*”: sin mayores cuestionamientos sociales configuró un sendero de desarrollo basado en una inserción internacional como proveedor de productos básicos con bajo contenido de valor agregado. Además de un gran costo ambiental, no tomado en cuenta en la desigualdad del desarrollo territorial (Svampa, 2013).

La dinámica económica durante la primera década del siglo XXI puede estudiarse a través de la tasa de ganancia (TG), un indicador de las características y la magnitud del proceso productivo. La TG se define como el “*excedente del valor mercantil por encima de su precio de costo, es decir el excedente de la suma global de trabajo contenido en la mercancía por encima de la suma de trabajo remunerado contenido en ella*” (Marx, 2010, p. 49). A su vez, dado que dicha variable da cuenta del movimiento conjunto del capital en torno a un promedio, aquí se opta por indagar en la evolución de las tasas de ganancia sectoriales (expresadas en números índices)<sup>7</sup> y así conocer los procesos particulares que han atravesado

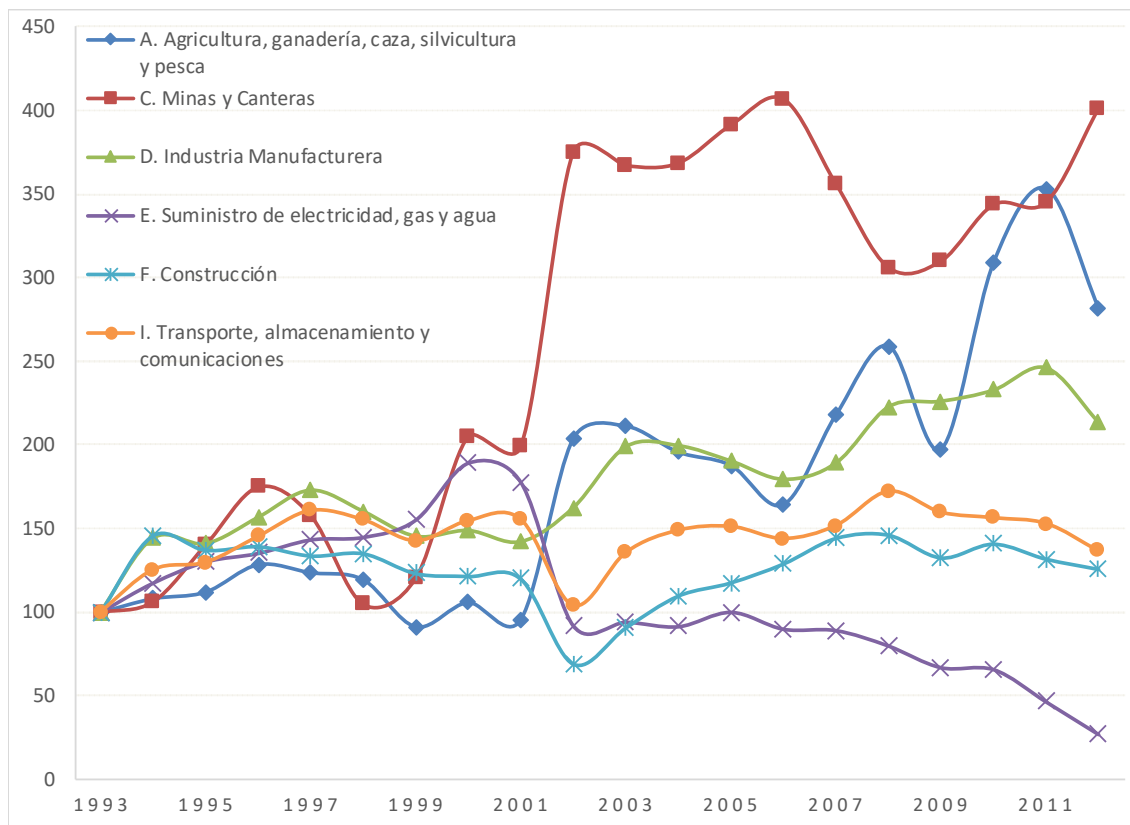
---

<sup>7</sup> Como cualquier índice de precios, elegimos como período base un año determinado y expresamos el precio de cada periodo en porcentaje del precio del periodo base. Al comparar la evolución del sector consigo mismo, e igualar el momento de partida, se logra analizar las diferencias en trayectoria, más allá de los niveles iniciales.

las principales ramas de la economía.<sup>8</sup>

Primeramente, se aprecia que a pesar del notable crecimiento de la economía y de la recuperación de la actividad privada y el empleo luego de la resolución de la crisis neoliberal, algunos sectores salen más beneficiados que otros (Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de ganancia por sectores económicos en Argentina. Números índices 1993=100. Años 1993-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC), MIP (INDEC) y Coremberg (2009).

A partir del año 2002 se percibe que “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca”, y “Minas y Canteras, sectores vinculados a la explotación de bienes naturales”, aparecen como

<sup>8</sup> Pueden encontrarse mayores precisiones metodológicas en Barrera Insua 2017.

los principales beneficiados de la etapa. Así se configura un patrón de acumulación caracterizado por actividades extractivas clásicas, actividad minera e hidrocarburos, como así también agro-negocios y biocombustibles, nuevas formas de producción agrícola basada en el monocultivo de exportación (López & Vértiz, 2015). Otra expresión de las abultadas ganancias sectoriales se aprecia observando el destino del capital que ingresa, orientado principalmente a la explotación de actividades primarias, extractivas y de manufacturas agropecuarias.<sup>9</sup>

En el grupo de los sectores menos favorecidos aparece “Suministro de electricidad, gas y agua”, y en menor medida, “Construcción” y “Transporte”. En todos los casos, y aunque de distinta forma, el sector público tiene una importante participación, con actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas, que operan en las ramas.<sup>10</sup>

Finalmente, resulta pertinente aclarar que las ganancias extraordinarias generadas en el período no tienen una apropiación puramente sectorial, sino que favorecen al conjunto de los capitales que operan en el ámbito nacional.

---

<sup>9</sup> Durante el período analizado, los aportes de capital (parte de la inversión extranjera directa que aumenta la capacidad productiva), muestran un sesgo hacia sectores extractivos (Fuente: Banco Central de la República Argentina).

<sup>10</sup> Castellani llama complejo económico estatal-privado al “conjunto de actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas que operan en las ramas más dinámicas de la industria, en el sector petrolero, en la construcción de obras públicas y en algunos servicios clave como la electricidad, la provisión de gas y las comunicaciones” (Castellani, 2004, p. 194). A estas ramas podría añadirse Transporte dado que el Estado ha incidido en la dinámica sectorial, fijando las tarifas a través de transferencias en concepto de subsidios.

### *3.1. La desigualdad salarial sectorial y su inflexibilidad a la baja.*

Luego de la crisis económica y social de comienzos de siglo, el mercado de trabajo comienza a recuperarse y hacia el año 2007 las tasas de desocupación y subocupación ya se encuentran por debajo de los dos dígitos (caen alrededor de 10 % y 8 %, respectivamente). Además, el empleo no registrado cae 14 puntos porcentuales desde la cifra récord de 50 por ciento.

Durante el período se revitalizan instituciones transcendentales en la dinámica del mercado laboral, como la negociación colectiva y el salario mínimo, lo que fortalece la organización sindical. En particular, el salario mínimo establece un piso salarial efectivo para los trabajadores contratados formalmente, que reciben los ingresos más bajos de la estructura salarial (y reduce la dispersión de los ingresos laborales). En este contexto, entre el tercer trimestre de 2003 y e idéntico período de 2007 el ingreso medio real del conjunto de los trabajadores ocupados crece notablemente (60 %).<sup>11</sup>

Sin embargo, al estudiar la evolución de distintas dimensiones de la desigualdad salarial a través de números índices, se encuentran fenómenos contrastantes. La inequidad entre salarios medios de trabajadores de diferentes regiones y de trabajadores con distinta calificación del puesto de trabajo, presenta trayectorias descendentes superiores a los 40 puntos porcentuales entre los años 2003 y 2012.<sup>12</sup> Por el contrario, la desigualdad sectorial

---

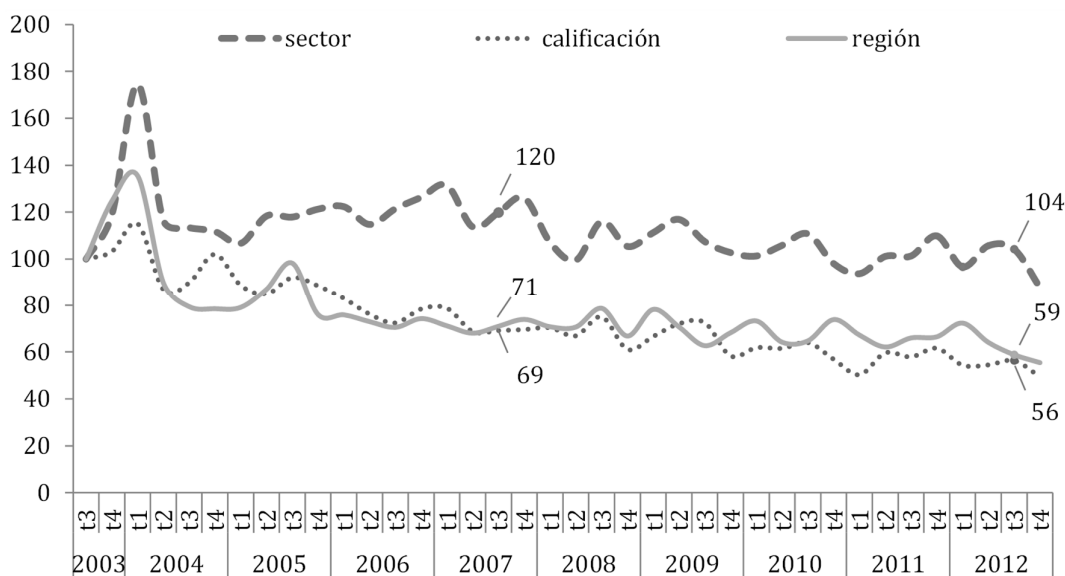
<sup>11</sup> Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) e Índice de Precios al Consumidor (INDEC).

<sup>12</sup> La desigualdad salarial se estudió a partir de los microdatos de la EPH (ingreso proveniente de la ocupación principal de los trabajadores asalariados ocupados), y el Índice Estadístico de Theil. La muestra expandida contó con alrededor de 8.400.000 casos (4to. trimestre de 2012). Para mayores precisiones metodológicas ver Barrera Insua (2017).

crece durante el primer quinquenio y a partir de allí desciende, pero sólo para regresar a su nivel inicial (queda 4 puntos porcentuales por encima, comparando un tercer trimestre contra otro) (Gráfica 2).

Gráfica 2: Desigualdad salarial según dimensión sectorial, regional y por calificación.

Índice Trimestre 3, 2003=100. Años 2003-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC).

La variable central que explica el comportamiento diferencial de la inequidad sectorial es el precio de la hora según cada una de las ocupaciones. Esto es así dado que a lo largo de la serie no se producen cambios en la estructura ocupacional (el empleo por rama se mantiene constante), en las horas trabajadas en cada sector, o en las demandas de tiempos de trabajo según actividad. En otras palabras, cuando crece la desigualdad es porque crecen las distancias entre los salarios hora de cada actividad (y a la inversa).

Durante los años 2004-2005, aunque con mayor variabilidad, el índice de desigualdad sectorial siguió una tendencia similar a los restantes, con un patrón descendente irregular donde el retroceso del sector financiero (favorecido la década anterior) es uno de los principales contribuyentes. Simultáneamente, los sectores que más recuperan salarios reales

son construcción, agricultura y textiles, tradicionalmente retrasados en la estructura de ingresos.

Sin embargo, superado el ajuste inicial y hasta el año 2007, la inequidad sectorial aumenta (llega a estar 20 puntos por encima del valor inicial), y recién allí se registran mejoras. Esto fue así porque la disminución de la desigualdad no se vinculó con la integración impulsada por los sectores dinámicos de la economía, sino por mecanismos “compensadores” vinculados con estrategias de supervivencia de los hogares o por políticas sociales impulsadas por el gobierno en el segundo lustro (Salvia & Vera, 2011).

#### 4. Releer el fenómeno a través de un nuevo prisma.

Las explicaciones para la desigualdad salarial entre ramas de actividad pueden ser variadas. Desde el enfoque propuesto, trabajamos sobre dos dimensiones interrelacionadas que pueden favorecer la disparidad: los márgenes de ganancia de las empresas del sector y las condiciones de organización y acción de los sindicatos.

Primeramente, el hecho de que se incrementen las disparidades en tiempos donde se ampliaron las diferencias en las ganancias absorbidas por las ramas estudiadas, no es mera coincidencia. A nuestro entender, allí se encuentra la primera de las claves interpretativas de la dinámica diferencial. Para exponerlo se propone el cálculo del límite superior a la variación salarial (Botwinick, 1993), que puede escribirse como:  $L_i^S = r_i * \frac{K_i^f}{N_i}$ ; donde  $L_i^S$ : es límite superior a los incrementos salariales en el sector  $i$ ;  $r_i$ : tasa de ganancia en el sector  $i$ ;  $K_i^f$ : es el stock de capital fijo en el sector  $i$ ;  $N_i$ : es el nivel de empleo de fuerza de trabajo en el sector  $i$ .

Por tanto,  $L_i^S$  crece cuando aumenta la tasa de ganancia, cae la dotación de trabajadores requerida por el sector o sube el valor del capital aplicado. Conceptualmente, dicho incremento permitirá conocer cuándo el sector está en mejores condiciones para otorgar

incrementos salariales, o a la inversa. Para ejemplificar, un incremento salarial de 25 por ciento tendrá mayor impacto en las ganancias de una actividad que requiere una alta dotación de trabajadores (como en el caso de la construcción), que para aquellas de baja absorción de trabajo (como la minería). A nivel sectorial, la masa salarial (salarios por cantidad de trabajadores) crecerá más en el primer caso y por tanto, el impacto sobre la reducción del límite también es mayor.

El valor del límite superior se puede calcular año a año. Sin embargo, se utilizará el valor promedio del período (2003-2012) para conocer si el sector se encontró en buenas condiciones para otorgar incrementos salariales ( $L_i^S$  del sector por encima del valor mediano del conjunto de los sectores analizados, identificado con un signo +), o no tanto ( $L_i^S$  del sector por debajo del valor mediano del conjunto de los sectores analizados, identificado con un signo -). (Cuadro 1).<sup>13</sup>

Cuadro 1. Límite superior a la variación salarial por rama de actividad. Promedio del período 2003-2012. Argentina.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El valor mediano de los límites se construye a partir del número de marcas (N) que son los promedios sectoriales. Se recomienda la utilización de la mediana como medida de tendencia central, cuando se trabaja con series que presentan valores atípicos, dado que se ve poco influida por éstos. En nuestro caso, se elige para evitar el impacto que ejerce el muy alto valor del límite superior de Minas y Canteras.

<sup>14</sup> La columna "Resultado" expresa la diferencia entre el valor del límite sectorial y el mediano. El doble signo refiere a un valor atípico, identificado a partir del test de Turkey.



Rama	2003-2012	
	$L_i^s$	Resultado
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	26	+
Minas y Canteras	995	++
Industria Manufacturera	14	-
Suministro de electricidad, gas y agua	20	-
Construcción	4	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	34	+
Valor mediano de $L_i^s$	23	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales, Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Matriz Insumo-Producto (INDEC) y Coremberg (2009).

En concreto, los sectores *Minas y Canteras*, *Transporte y Agricultura* presentaron niveles superiores al valor mediano de  $L^S$ . Por lo cual, estas ramas de actividad, dadas sus características productivas y sus dinámicas de acumulación, son las que detentan las mejores condiciones para otorgar aumentos salariales.

Tal como señalamos antes, el límite superior alto explicita una *posibilidad* de incremento salarial, pero se podrá hacer efectivo si existe una relación de fuerzas que favorezca a los trabajadores. Aquí es donde se incluye la segunda dimensión de análisis: la acción de los trabajadores. Como propuesta empírica, el límite inferior ( $L_i^l$ ) puede ser aproximado por medio de los conflictos salariales impulsados por sindicatos de cada rama. Dichos conflictos pueden diferenciarse en términos temporales: conflictos pasados, institucionalizados en la negociación colectiva (NC), y conflictos presentes, identificados con la acción sindical (AS).<sup>15</sup> Así entendido, el conflicto sindical fija un “piso” salarial efectivo diferencial según rama de actividad.

La AS se estudia por medio de los conflictos salariales impulsados por sindicatos durante

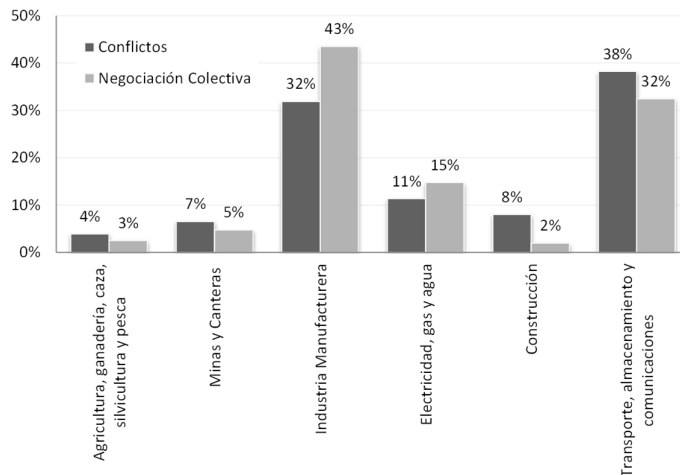
---

<sup>15</sup> Los aspectos metodológicos de la construcción de la categoría AS puede consultarse en Barrera Insua (2015).

el período<sup>16</sup>. Así, se observa una fuerte concentración de los conflictos ya que entre *Transporte y Comunicaciones e Industria Manufacturera*, detentan 70 por ciento del total (en términos absolutos, 542 y 452 conflictos, respectivamente). En el otro extremo figura el sector *Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca*, con 4 por ciento del total (56 conflictos).

La evidencia existente para las NC registradas entre los años 2006-2010, refuerza los resultados anteriores. La *Industria* y el *Transporte* concentran tres cuartas partes del total (43 % y 32 %, respectivamente). Mientras que los registros más bajos se encuentran en el sector agropecuario (3 %) y la construcción (2 %). Por otra parte, si bien distante de los sectores de mayor ritmo negocial, en este caso el sector de suministro de servicios públicos se diferencia de los menos dinámicos y aparece en torno al centro de la distribución con 15 por ciento de las negociaciones (Gráfica 3).

Gráfica 3: Acción sindical y Negociación Colectiva. Ramas seleccionadas. Términos porcentuales. Años 2006-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS y Barrera Insua (2015).

<sup>16</sup> Fuente: Base de conflictos laborales (MTEySS), elaborada a partir del año 2006.

Sintéticamente, aparece una importante correspondencia entre conflictos presentes (AS) y pasados (NC). Es decir, allí donde más acciones sindicales se producen es donde más negociaciones colectivas son homologadas.

Las categorías NC y AS tomadas conjuntamente permiten construir  $L^I$ , indicador *proxy* del poder de negociación sindical. Tal como se hizo para  $L^S$ , los valores sectoriales se comparan con el valor mediano del límite que involucra el total de ramas seleccionadas, y así se encuentran los sectores que poseen un  $L^I$  alto o bajo.

Ahora bien, resulta prioritario ponderar los conflictos según el empleo registrado sectorial. El ordenamiento final establece que los límites inferiores altos, es decir, aquellos donde los sindicatos fijan mejores condiciones, corresponden a los sectores *Suministro de electricidad, gas y agua, Minas y canteras, y Transporte, almacenamiento y comunicaciones*. Mientras tanto, los sectores *Industria, Construcción y Agropecuario*, son los que muestran las peores condiciones para buscar incrementos salariales, y parten de un piso más bajo (Cuadro 2).

Cuadro 2. Límite inferior a la variación salarial: acción sindical ponderada según empleo por rama de actividad. Años 2006-2010.

Rama	Límite inferior		Conflictos ponderados	Resultado
	conflictos	empleo		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	56	353.915	0,0002	-
Minas y Canteras	93	60.186	0,0015	+
Industria Manufacturera	452	1.168.607	0,0004	-
Suministro de electricidad, gas y agua	161	54.885	0,0029	++
Construcción	114	420.154	0,0003	-
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	542	481.703	0,0011	+
Valor mediano del límite			0,0008	

Fuente: elaboración propia en base a datos de MTEySS.

La lectura del fenómeno debe enfatizar la interacción de factores económicos que dan cuenta del proceso general de acumulación de capital, y factores políticos ligados al conflicto distributivo, para lograr una síntesis de los aspectos que influyen la determinación salarial

sectorial en la Argentina contemporánea. El cuadro 3 compendia los resultados, y permite relacionar los límites con los salarios promedio para el período estudiado.

Cuadro 3. Interacción entre el límite efectivo superior, inferior y salarios medios por rama de actividad. Argentina. Años 2003-2012.

Rama	Límite superior efectivo	Límite inferior efectivo	Salario 2003-2012	Resultado
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	+	-	1740	Salario bajo
Minas y Canteras	++	+	3612	Salario alto
Industria Manufacturera	-	-	1950	Salario bajo
Suministro de electricidad, gas y agua	-	++	2490	Salario alto
Construcción	-	-	1496	Salario bajo
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	+	+	2203	Salario alto
Valor mediano de los salarios			2076	

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC).

Cuando los signos presentan la misma dirección, donde  $L^S$  y  $L^I$  son altos (bajos), el salario se ubica por encima (por debajo) de la media. Estos son los casos de *Minas y Canteras*, y *Transporte*, por un lado, y *Construcción* e *Industria*, por el otro, con signos positivos y negativos, respectivamente.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando los signos presentan condicionalidades diferenciales? Aquí, se propone tomar en cuenta la magnitud de cada uno de ellos. El sector de *Suministro de electricidad, gas y agua*, brinda el mejor ejemplo: representa un valor atípico al alcanzar prácticamente el cuádruple de conflictos que el valor mediano del límite, lo que permite señalar, como hipótesis, que allí se impone el poder de negociación sindical que consigue incrementos salariales, a pesar de las condiciones vinculadas con la órbita del capital. Y lo contrario sucede para los trabajadores del “campo”: a pesar de que las sustanciosas ganancias del período, el salario de los trabajadores del sector sigue estando por debajo del mediano, en tanto el menor número de conflictos de las ramas y el bajo ritmo negocial expresan una

organización sindical que no logra capturar parte de los beneficios.

En definitiva, la aproximación planteada propone una elaboración compleja donde las fuerzas vinculadas con la dinámica de uno y otro límite de variación, favorecen condiciones de diferenciación salarial.

## 5. Reflexiones Finales

La interrupción de las mejoras distributivas en la región en general y en Argentina en particular, impone contemplar nuevas políticas públicas para paliar el fenómeno. A su vez, en un análisis que coloca el aspecto estructural en el centro, la dimensión sectorial de la desigualdad salarial es clave, ya que no disminuyó en tiempos de relanzamiento de la acumulación, donde el mercado de trabajo exhibió notables mejoras en un corto tiempo.

En este sentido, el trabajo busca avanzar en aspectos vinculados con la estructura productiva y eminentemente relacionales: trayectorias de las tasas de ganancias sectoriales (ingresos del capital que pasan por momentos de crisis o bonanza), y las acciones impulsadas por los trabajadores y trabajadoras como respuesta a la dinámica económica (con resultados sobre salarios e instituciones laborales).

De esta manera, se exhibió la importante congruencia en las dimensiones estudiadas mediante límites de variación salarial: un mayor margen para otorgar aumentos se condice con una mayor fortaleza sindical (elevado número de negociaciones colectivas y acciones sindicales) para tener éxito en sus demandas, y viceversa. Además, en los casos con signos contrapuestos, *Servicios públicos* y *Agro*, la magnitud de uno de los límites logra dar cuenta del resultado.

Una agenda tan ambiciosa como la impulsada por los Objetivos de Desarrollo Sustentable y asumida como propia por el gobierno argentino (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2017), impone no sólo identificar causas sino realizar una evaluación crítica de dónde pueden encontrarse los escollos para avanzar entre los detentores del poder

económico. En ese sentido, la reducción de la desigualdad de resultados (meta 10.3) implica atender a los sectores menos beneficiados en el reparto de la riqueza, y también pensar en políticas públicas que se apropien de las ganancias extraordinarias, allí donde se generan (principalmente de los sectores extractivos). Así no sólo se logrará cerrar la brecha, controlando el límite superior de los salarios, sino que además se dotará al Estado de nuevas posibilidades para proteger a los que resultan perjudicados por el “juego competitivo”.

### Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality, and the labor market. *Journal of economic literature*, 40 (1), p.7–72.

Bárcena, A., Prado, A., Hopenhayn, M., & Amarante, V. (ed.). (2014). *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

Barrera Insua, F. (2015). La acción sindical en el conflicto salarial de la Argentina post-convertibilidad (2006-2010). *Sociedad y economía*, (28), 115–136.

Barrera Insua, F. (2017). Desigualdad salarial sectorial en la Argentina (2003-2012): entre las características productivas de los capitales y la acción sindical. Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Doi: 10.13140/RG.2.2.24860.39040.

Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research.

Botwinick, H. (1993). *Persistent inequalities: wage disparity under capitalist competition*. Princeton University Press Princeton.

Castellani, A. (2004). Gestión económica liberal corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar. En A. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura* (p. 173–218). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

CEPAL. (2011). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*:

modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta. CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1074>

CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2017). *Informe Voluntario Nacional*. (p. 142). Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Recuperado de [www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/.../ivn\\_\\_16-06\\_.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/.../ivn__16-06_.pdf).

Jessop, B. (2007). *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity Press.

López, E., & Vértiz, F. (2015). Extractivism, Transnational Capital, and Subaltern Struggles in Latin America. *Latin American Perspectives*, 42 (5), 152–168.

López-Calva, L. F., & Lustig, N. (2010). Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy. En: *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* (pp. 1-24). Brookings Institution Press.

Marx, K. (2004). *El Capital, Tomo I* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Marx, K. (2010). *El capital, Tomo III* (Vol. 6). México: Siglo XXI.

Mincer, J. A. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.

Morley, S. A. (2000). *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

Pérez, P. E. (2011). ¿Nueva política económica, viejos problemas? Viabilidad económica y distribución de ingresos en la postconvertibilidad. En P. Chena, N. Crovetto, & D. T. Panigo (eds.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. (Primera, pp. 81-92). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEIL-PIETTE / Universidad Nacional de Moreno / Miño y Dávila Editores.

Salvia, A., & Vera, J. (2011). Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas. En *10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* (pp. 1-27). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ASET.

Shaikh, A. (2006). Valor, Acumulación y Crisis. Ensayos de economía política. Buenos Aires: RyR Ediciones.

Shaikh, A. (2008). Competition and Industrial Rates of Return. En P. Arestis & J. Eatwell, *Issues in Finance and Industry: Essays in Honour of Ajit Singh* (Palgrave Macmillan). New York.

Shorter, E., & Tilly, C. (1986). *Las huelgas en Francia, 1830-1968*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Slipak, A. M. (2014). América Latina y China: ¿'Cooperación Sur-Sur' o 'Consenso de Beijing'? *Revista Nueva Sociedad*, 250, 102–113.

Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva sociedad*, (244), 30–46.

Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Tsoufidis, L. (2015). Contending conceptions of competition and the role of regulating capital. *Panoeconomicus*, 62 (1), 15.



## CAPÍTULO XIV. Déficit de trabajo decente en el comercio en locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup>

Gabriela Adriana Sala

### 1. Introducción

Uno de los rasgos más destacables del mercado laboral argentino es la elevada informalidad laboral, que a fines de 2017 afectaba a alrededor de un tercio de los ocupados. El comercio, con sus múltiples expresiones, es uno de los segmentos económicos en los que la informalidad es elevada y resistente a la baja, pese a las acciones gubernamentales orientadas a reducirla.

A mediados del 2017, entre los ocupados del Área Metropolitana de Buenos Aires, 11 por ciento de los varones y 15 por ciento de las mujeres desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa, tanto en la forma tradicional como a través del *telemarketing*. Entre las mujeres este grupo ocupacional era la categoría modal.<sup>2</sup> Seis de cada diez varones y siete cada diez mujeres vinculados a ocupaciones de la comercialización directa eran trabajadores informales y/o trabajaban en micro-establecimientos.

La informalidad laboral se traduce en menores salarios, inestabilidad laboral, condiciones de trabajo precarias, carencia de acceso a la seguridad social y a la representación sindical. En definitiva, la informalidad laboral es un déficit del trabajo decente, un impedimento para el acceso a los derechos laborales y un factor que torna inseguros los entornos laborales.

---

<sup>1</sup> En este capítulo no se han introducido formas de uso del lenguaje que incorporan las diferencias de género para no sobrecargar la redacción.

<sup>2</sup> El peso de las ocupaciones del corretaje comercial, la venta domiciliaria, la comercialización indirecta, ambulante y callejera era exiguo y en conjunto concentraba a 4 por ciento de los varones y a 2 por ciento de las mujeres ocupados/as de la región.

Este trabajo busca caracterizar a los varones y mujeres vinculados a las ocupaciones de la comercialización directa y dar cuenta de algunos factores subyacentes en la informalidad laboral en este grupo ocupacional. Se enmarca en la discusión sobre el derecho al trabajo decente, contemplado en el Objetivo del Desarrollo Sustentable No 8, que postula **la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos**. La relevancia de la informalidad en las ocupaciones de la comercialización y el peso de estas en la estructura de empleo de varones y mujeres del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) justifica la indagación detallada de factores que obstaculizan la formalización de los trabajadores del sector y privan de trabajo decente a una porción significativa de los ocupados.

Consideramos trabajadores informales a los asalariados a quienes no se les efectuaban descuentos jubilatorios y no aportaban para la seguridad social, a los cuentapropistas no profesionales y a los trabajadores familiares no remunerados.

En este capítulo se analizan datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares de fines del 2016 y mediados de 2017. También se recurre a información proveniente de 14 entrevistas en profundidad, realizadas durante los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017. Fueron entrevistados empleadores, empleados, ex empleados y comerciantes cuentapropistas del comercio minorista en locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y del centro del Partido de Moreno e informantes clave de la Dirección Nacional de Fomento al Monotributo Social (DNFM) y de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

A través de las entrevistas se indagó sobre las condiciones laborales y las prácticas de formalización laboral del propio comercio y del entorno vigentes en el momento de la entrevista y en años anteriores. La selección de los entrevistados se basó en redes de contacto, porque se buscaba obtener información que solo podía brindarse en un marco de confianza

con el entrevistador, ya que algunas de las practicas descritas no se ajustan a los lineamientos de la legislación laboral. Se acotó el campo de análisis para ajustarlo al tiempo y recursos disponibles. Fueron entrevistados 9 mujeres y 5 varones, de 21 a 55 años; 3 empleadores de comercios minoristas, 2 cuentapropistas con local, 2 ex asalariadas del comercio, 5 empleados de comercios minoristas y 2 informantes calificados. La lista de entrevistados y algunos de sus atributos consta en el Anexo Metodológico.

Se aplicaron tres cuestionarios conformados por preguntas abiertas, organizadas en ejes comunes, adecuados al papel de cada entrevistado. Dos de ellos se refieren al comercio en locales y el primero está orientado a captar las apreciaciones de los asalariados. El segundo está destinado a los trabajadores por cuenta propia y a los micro empleadores. Estos actores comparten la misma guía de preguntas, porque ambos toman decisiones de compra, inversión y contratación en sus comercios. Un tercer grupo de cuestionarios está orientado a captar las apreciaciones de los informantes calificados. Los dos primeros cuestionarios apuntaron a indagar: 1- atributos sociodemográficos del entrevistado, el rubro comercial y la trayectoria laboral relacionada con el comercio; 2- características del trabajo en el comercio: extensión de la jornada laboral, descanso y alimentación, tareas propias y de otros trabajadores en el mismo local, remuneración y se interrogó sobre los problemas más comunes que enfrentan quienes trabajan en el comercio; 3-experiencias de trabajo informal, opiniones sobre las consecuencias de la informalidad, motivos por los que los empleadores del sector no formalizan el vínculo laboral y experiencias relacionadas con la fiscalización laboral en los comercios en los que trabajaron. A los comerciantes por cuenta propia en locales y a los patrones se les preguntó por la modalidad de acceso al local y a las habilitaciones municipales. A los empleadores se les preguntó por los costos del registro y el conocimiento de facilidades relacionadas con la formalización de trabajadores en microempresas y sobre experiencias relacionadas con la fiscalización laboral. Entre los trabajadores por cuentapropia

se indagó sobre la condición de Monotributista y el mecanismo de adhesión.

Las hipótesis que guían esta indagación suponen la existencia de barreras a la formalización de los trabajadores del comercio en locales vinculadas con: a) los costos administrativos del registro de trabajadores en microempresas, b) el desconocimiento de las leyes favorables al registro de trabajadores en microempresas y de categorías tributarias como el Monotributo Social para el registro de comerciantes cuentapropistas, y c) la existencia de una cultura de evasión tributaria.

## 2. Los ocupados del comercio

A continuación se describen algunos atributos de los varones y mujeres ocupados en la comercialización directa, a partir del procesamiento simultáneo de dos ondas de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes al cuarto trimestre de 2016 y al segundo trimestre de 2017.<sup>3</sup> Los cuadros constan en el Anexo Metodológico.

Alrededor de 77 por ciento de quienes desempeñan ocupaciones de la comercialización directa trabajaban en establecimientos cuya actividad principal era el comercio, incluyendo la venta y reparación de vehículos automotores y motocicletas. El resto estaba compuesto por quienes trabajaban en estas ocupaciones en establecimientos cuya actividad principal era la producción de manufacturas (8 %), el transporte y almacenamiento (3 %), las actividades inmobiliarias (2 %) y los servicios de comidas y bebidas (2 %), entre otros.

Los jóvenes, las mujeres, los extranjeros, quienes habían concluido estudios de nivel

---

<sup>3</sup>Para describir los atributos de quienes desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa se optó por el procesamiento simultáneo de dos ondas de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes al cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017. Esta modalidad permite aumentar el número de individuos y reducir el error muestral y realizar estimaciones para distintos grupos de edades.

medio, los cuentapropistas y los ocupados en micro establecimientos estaban sobre-representados en este grupo de ocupaciones, respecto al total de ocupados de la región.

Eran mujeres el 51 por ciento de los ocupados en la comercialización directa y 43 por ciento en el total de ocupados del AMBA. Alrededor de 56 por ciento de los varones y 64 por ciento de las mujeres tenía menos de 45 años y los trabajadores menores de 25 años estaban sobre-representados. Eran extranjeros el 9 por ciento de los varones y 13 por ciento de las mujeres vinculados a ocupaciones de la comercialización directa.

Más de la mitad de los ocupados en la comercialización directa habían concluido estudios de nivel medio, habiendo o no iniciado estudios universitarios sin concluirlos. Alrededor de 38 por ciento de los varones y 36 por ciento de las mujeres vinculados al comercio no los habían concluido.

Trabajaban en micro establecimientos 59 por ciento de los varones y 70 por ciento de las mujeres. Alrededor de 23 por ciento de los varones trabajaba en el comercio de mercaderías n.c.p,<sup>4</sup> incluso usadas y 18 por ciento en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco. Mayor variedad de rubros comerciales albergaba a los varones que a las mujeres. La mayoría de las mujeres se concentraba en el comercio de alimentos, bebidas y tabaco (20 %), de mercaderías n.c.p, incluso usadas (18 %), de textiles y avíos, mercería, prendas de vestir, calzado, marroquinería y artículos similares (18 %) y en tiendas no especializadas con predominancia de alimentos y bebidas (16%).

La mayoría eran asalariados (58 % de los varones y 57 % de las mujeres); no obstante, el nivel de participación de los asalariados en el comercio era inferior al del total de ocupados. Además, 40 por ciento de los varones y 40 por ciento de las mujeres eran trabajadores por cuenta propia. Los cuentapropistas estaban sobre-representados, ya que en el total de

---

<sup>4</sup>Las siglas n.c.p se refieren a “no clasificada precedentemente”.

ocupados, 23 por ciento de los varones y 17 por ciento de las mujeres compartían esta condición. La presencia de trabajadores familiares no remunerados era muy baja entre los varones y alcanzaba 4 por ciento entre las mujeres. El porcentaje de trabajadores familiares era más relevante entre los jóvenes, ya que 8 por ciento de los varones y 6 por ciento de las mujeres menores de 25 años trabajaba con un familiar sin recibir remuneración (Gráficas 1 y 2). La indagación cualitativa permitió ver la importancia del trabajo remunerado de familiares en los comercios pequeños, especialmente en los que involucran a familias migrantes.

Los menores de 25 años vinculados a la comercialización directa presentaban mayor nivel de asalarización que los trabajadores de mayor edad (76% de los varones y 90% de las mujeres). A partir de esa edad, crecía el peso de los trabajadores por cuenta propia, principalmente por el aporte de los asalariados no registrados (Gráficas 1 y 2).

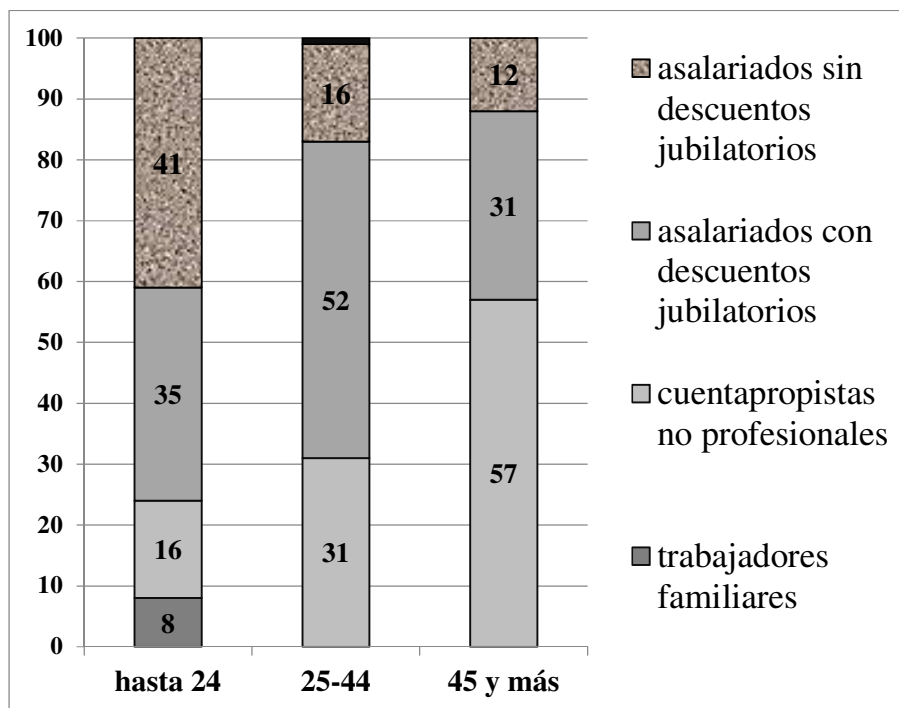
La mayoría de los trabajadores jóvenes eran asalariados no registrados (41% de los varones y 52% de las mujeres). Eran trabajadores por cuenta propia la mayoría de las mujeres de 25 a 44 años y de los varones y mujeres de 45 y más (38%, 57% y 64%, respectivamente). Entre los varones de 25 a 44 años predominaba el empleo asalariado formal (52%) (Gráficas 1 y 2). Los gráficos 1 y 2 indican que en una cohorte hipotética, la mayoría de los asalariados no registrados continúa en la informalidad, ya que transitan hacia el cuentapropismo o abandona la actividad. Solo un porcentaje menor transita hacia el empleo formal en el comercio y este tránsito es más frecuente entre los varones.

A 31 por ciento de los varones y a 48 por ciento de las mujeres asalariados de la comercialización directa no se les efectuaban descuentos jubilatorios. La informalidad laboral de los asalariados del comercio era semejante a la del total de varones ocupados, mientras que el no registro laboral era mayor entre las asalariadas del comercio que en el total de ocupadas. En este grupo ocupacional, la informalidad laboral afectaba en mayor medida a los

trabajadores jóvenes y mayores,<sup>5</sup> a las mujeres, a quienes no habían concluido estudios de nivel medio y a quienes nacieron fuera de la Argentina.

La mayoría de los cuentapropistas ocupados en la comercialización directa eran propietarios de las maquinarias y equipos (58% entre los varones y 65% entre las mujeres). La mayoría de las mujeres eran propietarias del local comercial (52%) y la mayoría de los varones no (37%). En ambos sexos, pero especialmente entre los varones, era muy relevante el porcentaje de quienes lo alquilaban (29% de los varones y 20% de las mujeres). La mayoría no tenía vehículo propio ni del local (66% de los varones y 82% de las mujeres).

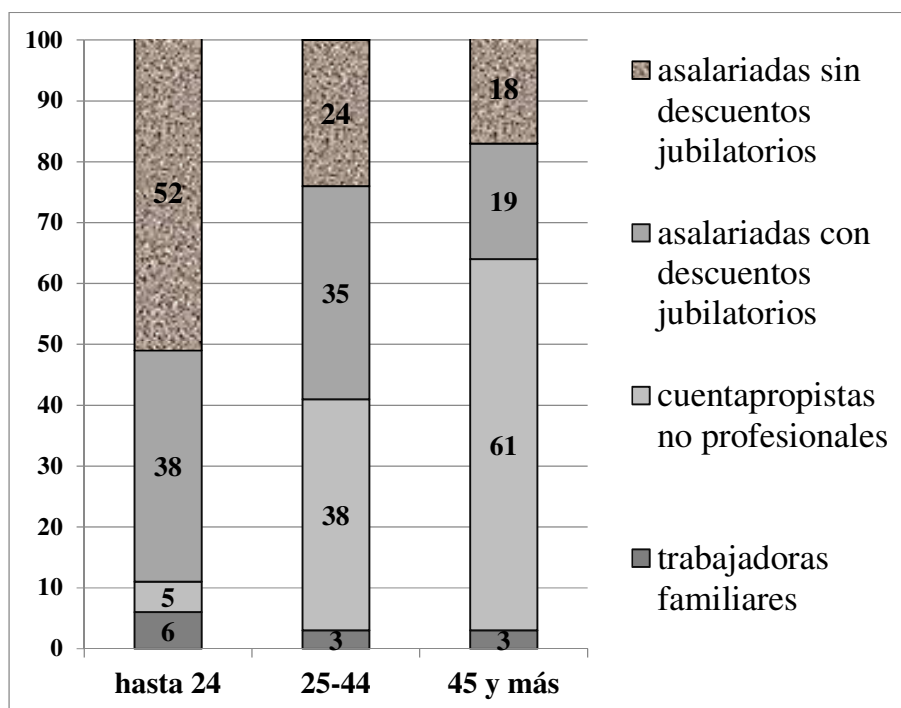
Gráfica 1. Varones que desempeñan ocupaciones de la venta directa, por categoría ocupacional y descuentos jubilatorios, según edad (%). Área Metropolitana de Buenos Aires, 2016-2017



<sup>5</sup> Se define como trabajadores jóvenes a los ocupados menores de 25 años y mayores a los de más de 44 años.

Fuente: INDEC Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017.

Gráfica 2. Mujeres en ocupaciones de la venta directa (tradicional y telemarketing), por categoría ocupacional y descuentos jubilatorios, según edad (%). Área Metropolitana de Buenos Aires, 2016-2017



Fuente: INDEC Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017

### 3. Condiciones laborales e informalidad en el comercio

Hacia fines de 2016 y mediados de 2017, en el área metropolitana de Buenos Aires, 52 por ciento de los varones y 42 por ciento de las mujeres trabajaban más de cuarenta y cinco horas semanales. Entre quienes desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa, los sobreocupados estaban sobre-representados y los sub-ocupados por insuficiencia horaria estaban sub-representados, respecto al total de ocupados.

Las entrevistas en profundidad permiten concluir que la notable extensión de la jornada



laboral es uno de los rasgos que definen al trabajo en el comercio y se vincula con la notable amplitud del horario de atención. Las jornadas laborales de más de doce horas diarias están generalizadas en el comercio. Por estar menos sujetos a la fiscalización, los empleadores de comercios medianos y pequeños en general no respetaban las disposiciones legales que establecen límites máximos para la duración diaria y semanal del trabajo y pautas sobre el descanso durante la jornada laboral.<sup>6</sup>

Los micro empleadores entrevistados definían al trabajo en el comercio como *complicado, desgastante y agotador*, ya que trabajaban de diez a doce horas, de lunes a sábado. Sin embargo, justificaban la carga horaria extensa para poder obtener ganancias, cada vez menores.

Además de la extensión de la jornada laboral, los empleados y ex empleados entrevistados declaraban que los problemas más comunes del comercio eran los bajos salarios, los abusos y arbitrariedades de los patrones y la inseguridad. Relataban la exigencia patronal de estar de pie, mostrándose permanentemente ocupados, malos tratos y sobrecarga de tareas no pactadas inicialmente. También referían la carencia de elementos que hicieran más cómoda la estancia

---

<sup>6</sup> La duración de la jornada laboral de los empleados de comercio está regida por la ley 11.544 de Duración de la jornada de trabajo y la Ley de Contrato de Trabajo 20.744. Ambas estipulan que la duración de la jornada laboral no podrá exceder las 8 horas diarias o 48 horas semanales, pudiéndose realizar hasta 9 horas diarias como normales. La limitación establecida por la ley es máxima y no impide una duración menor. La ley 11.544 contempla excepciones temporarias admisibles para permitir a las empresas hacer frente a las demandas extraordinarias de trabajo. Para jornadas laborales de hasta 48 horas semanales, con al menos 8 horas diarias continuas, la ley prevé un descanso de media hora cada cuatro horas de trabajo, que debe computarse como tiempo de trabajo.

en el lugar de trabajo, como sillas, acondicionadores de aire y estufas. Además se refirieron a la prohibición de comer o tomar mate en el local, la carencia de un espacio específico para comer fuera de la vista del público y el control de la cantidad de veces que concurrían al baño, que en casos extremos se expresaba en el control de la llave de la puerta de sanitarios. También se refirieron a la exposición de los vendedores a la delincuencia.

Los empleados y ex empleados argentinos entrevistados conocían los derechos laborales, las obligaciones patronales y las consecuencias del empleo no registrado. Sin embargo, aceptaban las jornadas laborales extensas, la baja remuneración y la informalidad frente a la alternativa del desempleo. También destacaban que la informalidad era una práctica generalizada en el comercio y señalaban condiciones laborales en otros comercios peores a las que ellos experimentaban. Explicaban la decisión de los empleadores de no formalizarlos, a partir de considerar las preferencias de éstos por no pagar el costo del registro laboral. Además señalaban que la informalidad laboral beneficiaba a los empleadores y les permitía sobrecargar de tareas a los empleados y despedirlos con facilidad. Señalaban que los empleadores no registraban a sus empleados por el temor a la pérdida de la obediencia y de la motivación para trabajar y vender. En síntesis, el trabajo informal también tenía un efecto disciplinante, puesto que empleados y empleadores sabían que podían ser despedidos y despedir con facilidad.

Los entrevistados más jóvenes consideraban el trabajo informal como una experiencia transitoria, que se aceptaba mientras se conseguía un empleo mejor o se concluían estudios terciarios o universitarios. Un entrevistado consideraba que el trabajo no registrado proveía ingresos mayores a los del registrado, porque visualizaba a las contribuciones del empleador y del empleado como parte del salario que se perdía. Además no consideraba útil la contribución para jubilaciones, frente a la generalización de jubilaciones por Moratoria

Previsional.<sup>7</sup>

En otro estudio se observó que en los pequeños comercios de migrantes sudamericanos, en los que predominaban las formas de trabajo familiar, con frecuencia era sólo un integrante de la familia quien efectuaba contribuciones previsionales y tenía obra social, por ser el propietario inscripto. El trabajo del resto de la familia era considerado una ayuda carente de reconocimiento o como una forma aceptable de iniciación en la actividad (Sala, 2015). Dos mujeres migrantes con hijos valoraban trabajar para un familiar, porque les daba “libertad” en la organización del tiempo, facilitando el cuidado infantil, que muchas veces se realizaba en el local de venta. Estas mujeres justificaban la baja remuneración, la notable extensión de la jornada de trabajo y la ausencia de beneficios laborales (Sala, 2015).

La gran rotación de trabajadores es uno de los datos remarcables del sector. Entre los entrevistados, este rasgo explica la existencia de trayectorias laborales en las que se alternaban periodos de trabajo registrado y no registrado entre los ex empleados del comercio. La mayoría de trayectorias laborales de los empleados entrevistados presentaba cambios reiterados de empleo y continuidad en la informalidad.

---

<sup>7</sup> Desde el año 2004, el Gobierno nacional argentino promovió cambios en la legislación, orientados a mejorar la inclusión en el sistema previsional de las personas en edad jubilatoria que no habían efectuado contribuciones o que, habiendo completado los años de aportes requeridos, no tenían la edad para jubilarse. Como consecuencia de las medidas englobadas en lo que posteriormente se llamó “Plan de Inclusión Previsional”, entre 2005 y septiembre de 2011, se otorgaron 2,7 millones de nuevas jubilaciones y pensiones, que representaban más del 40 por ciento del total de beneficios otorgados por el sistema previsional. De este modo, la cobertura previsional en Argentina superó el 90 por ciento y se ubicó entre las más altas de Latinoamérica (Bertranou *et. al.*, 2012).

Entre los micro empleadores entrevistados se observó una actitud de búsqueda casi permanente de empleados y de resistencia a formalizar el vínculo laboral. Estos fundamentaban la decisión de no formalizar a los asalariados en la necesidad de contar con un período de prueba del trabajador,<sup>8</sup> en el costo de las contribuciones patronales, en el temor a los juicios laborales y en el clima de incertidumbre, presente sobre todo entre los comerciantes que alquilaban el local en el que se desarrollaban la actividad.

A comienzos de 2017, la incertidumbre sobre la continuidad de la actividad comercial se asociaba al aumento del costo de alquileres, expensas, servicios y otros gastos de funcionamiento. También se fundaba en el temor derivado de la instalación en zonas cercanas de otros locales comerciales del mismo rubro, vinculados a cadenas con mayor capacidad de negociación del precio de los insumos.

Los micro comerciantes en general afrontaban los aumentos estacionales de las ventas a partir de la intensificación de la carga horaria de los empleados ya existentes o convocando a familiares. Algunos de ellos preferían no incrementar la escala de actividades, aun teniendo demanda para sus productos y servicios.

Los comerciantes entrevistados relataban que una práctica habitual en el sector era la formalización parcial de la jornada de trabajo y del plantel de trabajadores, debido al alto costo de las contribuciones patronales.<sup>9</sup> Así justificaban la opción por reconocer solo parte de

---

<sup>8</sup>Los empleados y ex empleados relataban que la duración habitual del “tiempo de prueba” previo a la formalización laboral era de un año, mientras que los empleadores en general declaraban menor duración.

<sup>9</sup> Fueron entrevistados varios micro empleadores, pero se consideraron específicamente las entrevistas de tres de ellos, por considerarlas más veraces y completas. Los tres habían sido también asalariados en otros comercios y tenían mucha relación con otros comerciantes

la jornada de trabajo y pagar el resto sin registro, o pagar comisiones sobre las ventas.

Desde la perspectiva de los micro comerciantes cuentapropistas entrevistados, la propia informalidad también resultaba de la complejidad de los trámites, las pocas facilidades para acceder al asesoramiento especializado y la percepción del carácter persecutorio de las prácticas estatales. Destacaban que los agentes públicos exigían el cumplimiento de las normas impositivas y municipales, pero eran poco proclives al asesoramiento y la promoción.

#### **4. Los obstáculos para la formalización de las empresas**

Las actividades comerciales que se desarrollan en locales requieren habilitaciones de cada municipio.<sup>10</sup> Los comerciantes entrevistados, con y sin empleados, calificaban como *costoso*, *difícil* y *lento* el proceso de obtención de las habilitaciones comerciales, y referían demoras en el trámite de habilitación de hasta cuatro años, en comercios que ya estaban funcionando. Los comerciantes cuentapropistas solían no recurrir a los “habilitadores” por considerarlos *caros* próximos.

<sup>10</sup> En general, cada unidad administrativa establece pautas para otorgarlas que difieren según el rubro de venta y el tamaño de establecimiento. En la Ciudad de Buenos Aires, los requisitos para el otorgamiento fueron complejizándose y el trámite se encareció. Habilitar un comercio en la Ciudad supone ajustar los locales a los códigos y normas legales vigentes específicas para cada actividad y al código de zonificación, que establece qué actividades están autorizadas o prohibidas en determinadas zonas. En la CABA existen profesionales y estudios especializados en tramitar habilitaciones comerciales y adecuar las instalaciones y equipos. Pese a ser costoso, es habitual que los micro empleadores recurran a un “habilitador”, quien realiza el asesoramiento técnico y la gestión en la Municipalidad. Por este motivo, el costo de la adecuación de los locales para ser habilitados presenta un fuerte impacto económico, especialmente al comenzar la actividad.

y *poco confiables*. Por el costo y la complejidad del proceso de habilitación, muchas veces optaban por no iniciar el trámite y evitaban los controles abriendo sus locales por la tarde. En síntesis, las entrevistas permitieron observar que la ausencia de información, el costo y la complejidad de los trámites actuaban como barreras a la formalización de la actividad comercial.

Además de la incertidumbre económica que cotidianamente enfrentaban, y de los mayores gastos, a los comerciantes entrevistados en la CABA les preocupaba que las exigencias municipales fueran permanentes y cambiantes. Un micro comerciante entrevistado en el Conurbano bonaerense esperaba equidad en los controles municipales, especialmente con respecto a aquellos comercios no habilitados que funcionaban en domicilios particulares. Los micro-comerciantes entrevistados cuestionaban el comportamiento del Estado al quitar subsidios y cambiar permanentemente la legislación. Los micro empleadores que alquilaban el local veían con preocupación el aumento de los alquileres, de las expensas y de los servicios. Al mismo tiempo, esperaban un mayor papel de las agencias estatales en la regulación de los alquileres y del comercio informal.

El representante de la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) destacaba las dificultades que enfrentaba el comercio “legal” debido a la mayor cantidad de restricciones, el mayor costo de las habilitaciones, de las inspecciones, de las multas y alquileres. Desde la perspectiva de la CAME, el comercio minorista enfrentaba la competencia de los vendedores callejeros, de los grandes supermercados -con sus múltiples expresiones en los mini mercados ampliamente diseminados-, y de las ferias en espacios cerrados. Además, señalaba el proceso de concentración dentro del comercio mayorista, que había dejado fuera de la actividad a varios actores (Entrevista al Secretario de Asuntos legales, laborales y sociales de la CAME).

### **5. Instrumentos que promueven la formalización laboral en el comercio**

La condición de asalariado o cuentapropista abre dos vías para el registro laboral. El

registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y cabe al trabajador por cuenta propia la obligación de inscribirse como monotributista.

Ronconi y Colina (2011) analizaron los componentes del costo administrativo del registro laboral en Argentina. Retomaron el postulado de De Soto (1986) sobre el papel de la complejidad administrativa, que resultaba especialmente onerosa para las empresas de menor tamaño. También mencionaron el efecto negativo sobre la tasa de registro laboral del nivel de los aportes y contribuciones a la seguridad social, la baja eficacia de la inspección laboral, la apertura y la pérdida de competitividad, el desempleo, la falta de información de los trabajadores sobre sus derechos y la alta volatilidad de la demanda (Ronconi y Colina, 2011). La dificultad para afrontar los costos de la formalización laboral deriva de la rentabilidad insuficiente de muchos micro-comercios (Casanova, Lé pore y Schleser, 2015).

Ronconi y Colina (2011) señalaron las complejidades administrativas para el registro laboral, derivadas de la variedad de dispositivos de protección social, que generaban cargos sobre el salario. Aun hoy, el registro laboral implica realizar aportes para la seguridad social, contribuciones obligatorias para los sindicatos -establecidas por los convenios colectivos de trabajo-, y adelantos del Impuesto a las Ganancias. Los autores analizaron el impacto sobre la formalización del empleo de dos reformas simplificadoras que tuvieron lugar en Argentina desde el año 2005. Concluyeron que tuvieron un impacto positivo sobre el registro laboral, particularmente para los nuevos trabajadores, pero que ese impacto fue pequeño. Ambas reformas redujeron la carga burocrática, el tiempo de ejecución y los costos, por lo que significaron un avance en la simplificación del registro laboral. Sin embargo, señalaron que el trámite continuaba siendo complejo y requería del asesoramiento y gestión de un contador. La complejidad se originaba en la necesidad de información de todos los gestores de la seguridad social (el ente de previsión social, los seguros de salud, los seguros de riesgos del trabajo) (Ronconi y Colina, 2011). La complejidad de los trámites administrativos para

registrar un trabajador tampoco se modificó con los cambios legislativos que se comentarán a continuación.

La sanción la Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley 26.940) buscaba estimular la contratación de personal registrado y disminuir la informalidad laboral a través de incentivos para el registro y penalidades a los empleadores que contratan fuera de esta ley. Este instrumento legal prevé una reducción permanente de 50 por ciento de las contribuciones patronales para los trabajadores contratados a tiempo completo y de 25 por ciento para los trabajadores contratados a tiempo parcial. Pero esta reducción cubre sólo algunos componentes de las contribuciones, quedando sin descuentos las que corresponden a las obras sociales, las ART y las que se orientan a regímenes previsionales especiales o diferenciados (Casanova *et al.*, 2015).

Casanova, Lépre y Schleser (2015) constataron que la aplicación de esta ley contribuyó a la reducción de la informalidad especialmente entre los establecimientos de más de cinco ocupados. Atribuyeron la menor reducción en los de menor tamaño en primer lugar al no registro de muchos micro establecimientos en instituciones fiscales, laborales o de la seguridad social y en segundo lugar, a la formalización de parte de su personal. El costo de la formalización laboral tiene varios componentes, el costo administrativo ya descrito -el de las contribuciones a la seguridad social-, que se redujo a partir de la sanción de la Ley 26.940) y, en tercer lugar, el costo de las contribuciones solidarias y voluntarias a los sindicatos que por presión sindical no fue incorporado en el trámite único simplificador. Ronconi y Colina (2011) señalan que las alícuotas de las contribuciones solidarias y voluntarias a los sindicatos con personería gremial en la actividad, fijadas por los convenios colectivos de trabajo, representan aproximadamente el 5 por ciento del salario. Añaden que los sindicatos se resistieron a incorporar estas contribuciones en el trámite único simplificador.

Los empleadores del comercio también están obligados a retener aportes solidarios al



Sindicato de Empleados de Comercio. El artículo 100 del CCC N° 130/75 del Convenio Colectivo de Trabajo de los Empleados de Comercio estableció que todos los empleados (estén o no afiliados) deben regirse por este convenio, teniendo la obligación de aportar mensualmente 2,5 por ciento de su salario bruto mensual. El empleador debe efectuar la retención y derivar 2 por ciento al Sindicato de Empleados de Comercio y 0,5 por ciento a la Federación de Empleados de Comercio.

Los empleadores de micro-comercios entrevistados manifestaron desconocer los beneficios de la ley 26.940 y además se mostraron reticentes a incorporar nociones de legislación laboral, porque en general, percibían toda la normativa sobre habilitación de locales y formalización de trabajadores como ajena, coercitiva y cambiante. Los propietarios de micro-comercios con mayor nivel de actividad recurrían habitualmente a un contador, que influía en las decisiones de formalización laboral. La red de comerciantes próximos también desempeñaba un rol clave en la obtención de información sobre el registro de empleados y del comerciante cuando era cuentapropista.

A partir de las entrevistas, suponemos en primer término que los micro comerciantes no respondían a los incentivos del MTESS para el registro de empleados porque desconocían la ley y, en segundo término, porque estaba muy generalizada la modalidad de registro de media jornada y el pago informal de las horas restantes. En estos casos, el descuento de las contribuciones era del 25 por ciento para este tipo de contrataciones, es decir, era un incentivo bajo.

## **6. Las limitaciones de la fiscalización laboral**

El registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y el Estado debe velar por el cumplimiento de esta obligación a través de las fiscalizaciones laborales. Casanova, Lépre y Schleser (2015) señalaban que si bien la fiscalización laboral contribuyó a la reducción de la no registración en el sector formal de la economía, no alteró sustancialmente

el comportamiento evasor de algunos empleadores, entre los cuales no tuvieron efecto las sanciones laborales. Apoyan esta afirmación en datos del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), que muestran la persistencia de irregularidades en la segunda fiscalización y destacan además que la mayor parte de las multas quedó impaga.

Las entrevistas en profundidad dan cuenta de la existencia de una cultura de evasión e informalidad que se actualiza en prácticas de empleadores, empleados e inspectores. Los empleados y ex empleados del comercio entrevistados tuvieron experiencias directas de fiscalización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de la Municipalidad y con frecuencia confundían ambos tipos de controles. En general no los consideraban efectivos. Relataron que durante las fiscalizaciones laborales sus patrones los inducían a esconderse, salir del local, simular ser clientes o a sub-declarar las horas de trabajo para adecuarlas a la duración de la jornada laboral registrada. Los empleados aceptaban estas prácticas y si bien la mayoría las cuestionaba, algunos llegaban a justificarlas por el temor al cierre del comercio. Pese a reconocer la ineficacia de la fiscalización laboral debido a la facilidad con la que se podía engañar y sobornar a los fiscalizadores, consideraban que era mejor que existiera.

## 7. El Monotributo

El Monotributo es una categoría tributaria obligatoria para quienes desempeñan actividades económicas de forma independiente y que producen ingresos gravados. Es un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que integra en una cuota fija mensual dos componentes: el **impositivo**, (que sustituye al pago de Ganancias e Impuesto al Valor Agregado) y el **previsional**, que reúne los aportes de jubilación y de obra social

La mayoría de los comerciantes por cuenta propia que trabajan en locales o en la vía pública pueden tributar a partir de las categorías comunes del Monotributo y es probable que sólo un número menor de ellos deba hacerlo a través del Monotributo Social.

La mayoría de los comerciantes cuentapropistas con local y de los micro empleadores entrevistados eran monotributistas. Dos de ellos estaban asociados con un Responsable Inscripto.<sup>11</sup> Un comerciante entrevistado, micro empleador, sin contador, era monotributista y pagaba el Monotributo de dos de sus tres empleados, eligiendo una alternativa de formalización que no correspondía a ninguno de los dos roles, pero que era notablemente más económica que el registro como empleador con personal en relación de dependencia.

Entre los entrevistados era notable la aceptación del Monotributo, aun entre los empleados no registrados. Sin embargo, los comerciantes monotributistas de mayores ingresos señalaron su disconformidad con la falta de actualización de las escalas de ingresos de cada categoría de Monotributo.

A través de las entrevistas se detectaron dificultades para realizar los trámites de adhesión al Monotributo o Responsable Inscripto. Se destacó la mala predisposición de los empleados de la Administración Nacional de Ingresos Públicos (AFIP) para asesorar en la realización de los trámites, la existencia de barreras digitales para efectuar altas y bajas, y la percepción de las agencias de control como un gran obstáculo a evitar.

A través de la ley 25865, reglamentada mediante el decreto N° 806/04 en junio del 2004, se creó el Monotributo Social. Esta es una categoría tributaria que alcanza a los actores económicos en situación de vulnerabilidad. Como las categorías comunes del Monotributo, también permite emitir facturas, tener cobertura de obra social y realizar aportes para una

---

<sup>11</sup> Responsable Inscripto: es un régimen general para los trabajadores independientes que superan los parámetros máximos del monotributo (monto de ventas, consumo de energía, superficie destinada a la actividad). Por ello tienen que inscribirse a través de la web de AFIP en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Ganancias y Autónomos para realizar los aportes de seguridad social.

jubilación. Tiene un costo de inscripción menor a las demás categorías, porque el Estado reduce la carga impositiva y asume parte de las contribuciones al sistema previsional y la mitad del costo de la obra social. Además, la inscripción al Monotributo Social, a diferencia de otras categorías de monotributo, se realiza con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social (DNFMS), en su sede central o en los Centros de Referencia (CDR), ubicados en las distintas provincias. (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a y 2016b).

El Monotributo Social es una categoría tributaria permanente, que el titular mantiene mientras subsista la situación de vulnerabilidad social, cumpla con los requisitos de ingreso al programa y no se detecten incompatibilidades. Están previstas situaciones de cesación o interrupciones en los pagos, que afectan el usufructo de la obra social (que puede recuperarse al saldar la deuda tributaria).

La trabajadora social de la Dirección Nacional de Fomento al Monotributo Social entrevistada destaca que, a comienzos de 2017, la presencia de quienes desempeñaban ocupaciones del comercio entre los solicitantes de Monotributo Social era muy relevante. La mayoría de ellos desarrollaba actividades en locales emplazados en las propias viviendas o en predios de uso común, como las ferias, que en muchos casos contaban con el aval de los Municipios del Conurbano. También tramitaron el Monotributo social los vendedores callejeros desplazados de la avenida Avellaneda y los que fueron expulsados de la Plaza Once. Si bien muchos de los solicitantes buscaban adherir al Monotributo para formalizar la actividad que desempeñaban, otros fundamentaban la solicitud en la necesidad de completar aportes previsionales o de contar con una obra social para atender necesidades de familiares discapacitados o con enfermedades crónicas.

El solicitante completaba una declaración jurada y luego era entrevistado. Si se sospechaba la existencia de relaciones salariales encubiertas, se recurría a una entrevista más

exhaustiva y eventualmente, a visitas al espacio de trabajo. El personal de la DNFMS evaluaba cada solicitud y la canalizaba según los requerimientos de cada postulante, determinando si le correspondía o no la adhesión al monotributo social o a una categoría general de monotributo. Posteriormente el postulante debía realizar el trámite en la AFIP.

Sin perder de vista el objetivo de la inclusión social, los profesionales que realizaban las entrevistas indagaban el monto de facturación del solicitante y del comercio y la presencia de relaciones laborales encubiertas. Podían ser solicitantes del Monotributo los comerciantes que alquilaban áreas en locales de mayor tamaño, como los verduleros y carniceros que alquilaban a un supermercadista, siempre y cuando no guardaran con éste vínculos de dependencia laboral y mientras su facturación anual no superara el límite establecido. Por otra parte, el pago de alquileres permitía suponer que el monto de facturación del comercio podía superar el máximo anual permitido, por lo que el personal de la DNFMS disuadía la solicitud del Monotributo Social y fomentaba la afiliación al Monotributo común.

Las entrevistas a trabajadores familiares del comercio y a vendedores sin local permitieron ver que el conocimiento sobre la existencia del Monotributo Social no parecía estar muy expandido, especialmente entre las mujeres beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH), quienes temían que la adhesión significara la pérdida de este beneficio. El temor y la desinformación estaban presente entre mujeres migrantes de baja escolaridad y argentinas con estudios secundarios completos y larga trayectoria laboral en el comercio.

La mayor debilidad del Monotributo Social es un rasgo que comparte con las demás categorías del Monotributo, derivado del desfasaje de los límites máximos de facturación. En el caso del Monotributo Social, este límite era de aproximadamente 6000 pesos (ARS) mensuales hasta enero de 2018, es decir excesivamente bajo aun para comerciantes de subsistencia que recién se iniciaban en la actividad.

Los principios de accesibilidad e inclusión subyacentes en la implementación del

Monotributo Social se traducen en acciones de comunicación que reducen las barreras informativas para tramitar el alta. Además, el acompañamiento que reciben los solicitantes facilita el trámite. Ambas prácticas son componentes de gran valor que podría extenderse a otras categorías de Monotributo a fin de favorecer la formalización de cuentapropistas con mayor nivel de facturación.

## 8. Conclusiones

Este artículo caracterizó a los trabajadores de la comercialización directa en locales y reflexionó sobre los factores subyacentes en la informalidad en este grupo ocupacional. La elevada informalidad en las ocupaciones de la comercialización en el AMBA justifica la indagación detallada de factores que obstaculizan la formalización y privan de trabajo decente a una porción significativa de los ocupados. La discusión de los mecanismos subyacentes en la informalidad laboral en el comercio es un insumo para la promoción del trabajo decente en un segmento laboral que ha funcionado como refugio en un contexto de crisis del empleo. En este marco, el trabajo decente es un eje central de las políticas de desarrollo sostenible e inclusivo promovido por los ODS.

En el AMBA, hacia fines de 2016 y mediados de 2017, prevalecía la informalidad laboral entre los ocupados en la comercialización directa. En este grupo ocupacional era menor el porcentaje de asalariados que en el total de ocupados. Por su parte, el porcentaje de cuentapropistas y de asalariados sin descuentos jubilatorios era mayor que en el total de ocupados. La participación de los cuentapropistas crecía mucho con la edad, alimentada predominantemente por los asalariados informales y en menor medida por los formales.

Si bien el análisis se basó en el abordaje sincrónico, suponemos la existencia de patrones asociados al ciclo de vida. Se detectó que los jóvenes que comenzaban a trabajar en el comercio lo hacían mayoritariamente como asalariados no registrados. Con el tiempo, una parte importante de éstos dejaba la actividad, otra parte continuaba trabajando en el comercio

como cuentapropista y una parte muy pequeña establecía un vínculo salarial formal dentro del mismo sector. El tránsito hacia la formalización involucraba en mayor medida a los varones, mientras que entre las mujeres era más frecuente la salida de la actividad y el pasaje al cuentapropismo.

La notable extensión de la jornada laboral, los bajos salarios, la gran circulación de trabajadores y la informalidad laboral total o parcial continúan caracterizando al trabajo en el comercio. Entre fines de 2016 y mediados de 2017 trabajaban más de cuarenta y cinco horas semanales 52 por ciento de los varones y 42 por ciento de las mujeres ocupados en la comercialización directa. Estos porcentajes coincidían con la información proveniente de las entrevistas sobre la relevancia de jornadas laborales de doce horas, seis días a la semana.

Se destacó la gran rotación de empleados del sector, producto de la búsqueda de mejores condiciones laborales. Esta rotación encontraba una contraparte en la actitud exhibida por los empleadores de búsqueda permanente de empleados y baja propensión a formalizar el vínculo laboral. Los comportamientos de empleados y empleadores formaban un círculo vicioso que se perpetuaba, mostrando ser altamente resistente a las acciones de fiscalización laboral.

Se captaron apreciaciones de los micro comerciantes que consideraban costoso, difícil y lento el proceso de obtención de las habilitaciones comerciales. Se detectó que mientras los requisitos para la habilitación de locales eran permanentemente monitoreados, era menos frecuente la fiscalización laboral. Por lo que, en general, los comerciantes observaban más las disposiciones municipales que las normas laborales. En algunos micro establecimientos con asalariados, se priorizaba la formalización del comercio y en segundo lugar, la de los trabajadores. Los micro comerciantes cuentapropistas era el segmento más vulnerable y, por su bajo nivel de capitalización, no podían costear los requisitos de habilitación del local y muchas veces desplegaban estrategias para “invisibilizar” la actividad y evadir los controles

municipales.

El registro de los asalariados es una responsabilidad del empleador y el Estado debe velar por el cumplimiento de esta obligación a través de las fiscalizaciones laborales. La visibilidad de la actividad comercial, a diferencia de otras actividades como el trabajo doméstico, facilitaría el control. Sin embargo, éste pierde eficacia frente a un conjunto de prácticas de evasión sólidamente enraizadas.

Las entrevistas en profundidad permitieron detectar que los micro comerciantes demoraban la formalización de los empleados, ampliando el periodo de prueba hasta casi un año. Cuando formalizaban, recurrían a esquemas de registro parcial del total de horas de trabajo y del conjunto del personal, justificando esta práctica en el costo elevado de las contribuciones patronales y en la preferencia por no adquirir compromisos laborales en un clima de incertidumbre, especialmente cuando alquilaban el local. Además mostraron que la evasión de las obligaciones laborales se acentuaba en un contexto de incertidumbre económica, caída de las ventas e incremento de los costos operativos

Hasta el presente, algunas de las barreras a la formalización laboral son los costos administrativos del registro de trabajadores y la existencia de una cultura de evasión enraizada, reforzada por el desconocimiento de leyes registrales con facilidades para micro establecimientos y de categorías tributarias como el Monotributo Social.

La indagación cualitativa mostró que los micro comerciantes no respondían a los incentivos de la ley 26.940, en primer lugar porque la desconocían pero, sobre todo, porque en los comercios de menor tamaño estaba generalizada la formalización de la mitad de la jornada laboral y el pago sin registro de las horas restantes. Para este tipo de contratos, el descuento de las contribuciones era del 25 por ciento, es decir, era un incentivo bajo.

Las entrevistas permitieron observar que las acciones de fiscalización parecen estar ausentes y/o ser poco efectivas, debido a las prácticas de empleadores y empleados de ocultar



el vínculo laboral, y a la corrupción de los inspectores laborales. La fiscalización laboral, pese al nuevo impulso a partir de la sanción de la Ley 26.940, no alteró la cultura evasora de algunos empleadores. Las entrevistas mostraron también que los cuentapropistas tienen información parcial para adherir al Monotributo, pese a las consideraciones positivas de esta categoría tributaria. También se constató la persistencia de desinformación sobre la categoría de Monotributo orientada a personas en situación de vulnerabilidad. Fue destacada la mala predisposición de los empleados de la AFIP para asesorar en la realización de los trámites y la existencia de barreras digitales para efectuar altas y bajas.

Estas barreras de acceso fácilmente podrían ser removidas a partir del aumento del plantel de empleados de la AFIP, la capacitación y motivación para mejorar su predisposición para asesorar sobre los trámites de adhesión. En este sentido, los profesionales que asesoran durante la inscripción en el Monotributo Social muestran mejor desempeño para reducir las barreras informativas y facilitar el trámite. Esta modalidad de acompañamiento debería extenderse a las demás categorías de Monotributo para favorecer la formalización de cuentapropistas con mayor nivel de facturación.

En este artículo quedaron esbozadas algunas líneas de investigación que merecerían mayor atención en el futuro. Una de ellas es el impacto diferencial por género de las condiciones laborales del comercio en locales. Línea que se complementarían con estudios comparativos de las condiciones laborales en el comercio y en otros sectores con elevada informalidad, como la construcción, el comercio callejero, el servicio doméstico y la gastronomía.

## **9. Anexo Metodológico**

### *9.1. Cuadros*

Cuadro 1. Distribución de los varones ocupados por grupo de ocupación. Participación de los trabajadores informales en el grupo ocupacional. Participación de los trabajadores informales del grupo ocupacional el total de trabajadores informales (%). Área Metropolitana

de Buenos Aires 2017.

Grupo ocupacional	Peso del grupo ocupacional en el total de ocupados**	Peso de los trabajadores informales en el grupo ocupacional	Participación de los trabajadores informales del grupo ocupacional el total de trabajadores informales**
de la construcción edilicia y de obras de infraestructura	14	81	26
de la producción industrial y artesanal	13	38	12
de la comercialización directa (tradicional y telemarketing)	11	60	15
del transporte	10	59	13
de la gestión administrativa, planificación y control	7	20	3
de la gestión presupuestaria, contable y financiera	4	7	1
de los servicios de limpieza (no domésticos).	4	15	1

de la reparación de bienes de consumo	3	86	7
de la educación	3	19	1

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Segundo trimestre de 2017

\*\* Las columnas no suman 100%

Cuadro 2. Distribución de las mujeres ocupadas por grupo de ocupación. Participación de los trabajadores informales en el grupo ocupacional. Participación de los trabajadores informales del grupo ocupacional el total de trabajadores informales (%). Área Metropolitana de Buenos Aires 2017.

Grupo ocupacional**	Peso del grupo ocupacional en el total de ocupados**	Peso de los trabajadores informales en el grupo ocupacional	Participación de los trabajadores informales del grupo ocupacional el total de trabajadores informales**
de la comercialización directa (tradicional y <i>telemarketing</i> )	15	72	23
de la gestión administrativa, planificación y control	13	23	6

de los servicios domésticos	12	71	18
de la educación	11	21	5
del cuidado y la atención de las personas	7	78	12
de la producción industrial y artesanal	7	70	10
de la salud y sanidad	6	24	3
de la gestión presupuestaria, contable y financiera	6	14	2
de los servicios de limpieza (no domésticos)	5	23	3
de servicios gastronómicos	4	64	6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Segundo trimestre de 2017

\*\* Las columnas no suman 100%

Cuadro 3. Atributos de los individuos que desempeñaban ocupaciones de la comercialización directa. Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). 2016-2017.

Variables	ocupaciones de la comercialización directa		todas las ocupaciones	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
	N 752176	N 806401	N 7161448	N
	(N2017	(N2017	(N2017	5474304
	378877)	395063)	3575170)	(N2017
				2696776)
Edad *				

Hasta 24	16%	20%	13%	11%
25-34	20%	22%	23%	22%
35-44	20%	22%	23%	26%
45-59	29%	26%	29%	31%
60 y más	15%	10%	12%	10%
Nivel de instrucción *				
Muy bajo	6%	5%	4%	3%
Bajo	32%	31%	39%	25%
Medio	51%	54%	40%	42%
Alto	11%	10%	17%	29%
Tamaño del establecimiento *				
Hasta 5	59%	70%	37%	34%
6 a 40	18%	13%	23%	25%
Más de 40	13%	8%	28%	30%
NS/NR	9%	8%	12%	12%
Principales actividades				
4807 Comercio de mercaderías n.c.p. incluso mercaderías usadas	23%	18%		
4803 Comercio de alimentos, bebidas y tabaco	18%	20%		

4804 Comercio de textiles y avíos, mercería, prendas de vestir, calzado, marroquinería y artículos similares	8%	18%		
4808 Tiendas no especializadas con predominancia de alimentos y bebidas	7%	16%		
Categoría ocupacional*				
Patrón			4%	2%
Cuenta propia	40%	40%	22%	17%
Obrero o empleado	58%	57%	73%	80%
Trabajador familiar sin remuneración	1%	4%	0%	1%
Intensidad de la ocupación *				
Sub-ocupado por insuficiencia horaria	7%	11%	11%	16%
Ocupado pleno	40%	44%	49%	61%
Sobreocupado	52%	42%	38%	20%
Ocupado que no trabajó en la semana	1%	2%	3%	4%

de asalariados sin descuento jubilatorio o aportes voluntarios al Sistema Previsional	31%	48%	31%	37%
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	-----	-----	-----

Fuente: INDEC Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017

\*Las columnas suman 100%

Cuadro 4. Atributos seleccionados de los trabajadores por cuenta propia ocupados en el comercio Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). 2016-2017.

	ocupaciones de la comercialización directa		todas las ocupaciones	
	Varones N 305050 (N2017 155395)	Mujeres N 307801 (N2017 164164)	Varones N 1582892 (N2017 746175)	Mujeres N 895956 (N2017 479823)
Variables*				
¿En ese negocio/empresa/actividad, tiene maquinarias/equipos?				
Propio (del negocio)	58%	65%	68%	68%
Prestado/alquilado	1%	1%	2%	1%
No tiene	41%	34%	30%	30%
¿En ese negocio/empresa/actividad, tiene				

local (incluye kiosco/puesto fijo)?				
Propio (del negocio)	33%	52%	18%	30%
Prestado/alquilado	29%	20%	15%	18%
No tiene	37%	28%	66%	51%
¿En ese negocio/empresa/actividad, tiene vehículo?				
Propio (del negocio)	33%	18%	30%	13%
Prestado/alquilado	1%	%	1%	1%
No tiene	66%	82%	68%	87%

Fuente: INDEC Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre 2017

\* Las columnas suman 100%

Cuadro 5. Distribución de los ocupados en la comercialización directa por intensidad de la ocupación, según categoría ocupacional y descuentos jubilatorios (%). Área Metropolitana de Buenos Aires 2016- 2017.

	Varones			Mujeres		
	Cuenta propia no profesional	asalariados con descuentos	asalariados sin descuentos	Cuenta propia no profesional	Asalariado con descuentos jubilatorios	Asalariado sin descuentos jubilatorios
Subocupación por	7%	1%	8%	16%	3%	19%



insuficiencia horaria						
Ocupación plena	31%	47%	44%	39%	52%	50%
Sobre ocupación horaria	61%	50%	48%	45%	38%	31%
Ocupado que no trabajó en la semana	1%	2%	1%		7%	1%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Cuarto trimestre de 2016 y segundo trimestre de 2017

\* Las columnas suman 100%

## 9.2. Información Básica de los entrevistados

### Empleadores

1. F 47. Propietaria de Pet Shop. Peluquería canina y Veterinaria. Empleadora 2 empleados con registro parcial de horas de trabajo. Trabaja con Veterinaria Monotributista. Contrató a tres empleados del Programa de entrenamiento en empresas privadas del MTSS. Alquila el local, CABA
2. F 55. Propietaria de Verdulería, dos empleados. Participa también en la entrevista la socia de F33 Contrataron tres empleados del Programa de entrenamiento en empresas privadas del MTSS, CABA
3. M 49. Propietario de Despensa. Tres empleados. Les paga monotributo y libreta

Sanitaria, CABA

#### Cuentapropista con local

4. F 49. Propietaria de Feria Americana. Monotributista Categoría B. Alquila el local.  
Previamente alquilo puesto en mercado municipal, CABA
5. F47. Propietaria de tienda que vende Blanco (sábanas, toallas, cortinas) en Moreno.  
Monotributista. Fue vendedora en negocio mayoristas del mismo rubro en CABA.  
Alquila local.

#### Ex empleados del comercio en local

6. F-49. Ex empleada de comercio desde los dieciocho años hasta los 42.  
(Electrodomésticos, Vinería, Insumos de Computación, Bancos y AFJP). Actualmente  
vendedora independiente sin local de ropa de gastronomía- CABA
7. F-48. Ex empleada de comercio 30 años (Bijouterie, supermercado y librería)  
Actualmente trabaja en limpieza de oficina por horas y vender productos Tupperware  
Moreno

#### Empleados

8. M-29. Empleado no registrado en Maxi-kiosco, regalería, librería atención al público,  
reposición (comercio con tres empleados, todos en negro). Además vende CD y  
muñecos en la vía pública los fines de semana.
9. M-49. Empleado no registrado en local de alimento balanceado y comida para  
mascotas. Tiene dos compañeros
10. M-23. Estudiante. Empleado no registrado en cadena de Maxi kioscos 14 compañeros  
que rotan en 5 locales, trabajando como repositores, vendedores, administración y  
personal de Rapipago.
11. F- 21. Estudiante. Vendedora y cajera ocasional no registrada en local de ropa.

Trabaja junto a dos vendedoras no registradas y una cajera, hermana de la dueña.

12. F- 41. Venta de elementos de telefonía y electricidad CABA. Fue encargada y cajera y capacitó empleados. Trabajó en librería y local de computación.

Informantes Calificados

13. Trabajadora Social en la Dirección de Fomento al Monotributo Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

14. Secretario de Asuntos legales, laborales y sociales de la CAME

### Referencias bibliográficas

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la restatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico* N° 205. ISSN 0046-001X, Vol. 52, abril-junio.

Casanova, L., Léopore, E. y Schleser D. (2015) Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Ponencia presentada en el XII Congreso de Estudios del Trabajo de la ASET. Recuperado de [http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14\\_Casanova.pdf](http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Casanova.pdf).

CEPAL/OIT. (2017) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (n°16): La inmigración laboral en América Latina. Recuperado de [www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS\\_553535/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_553535/lang--es/index.htm)

Directorio de estudios jurídicos. Recuperado de <http://www.abogados.com.ar/la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion-pone-freno-a-la-recaudacion-sindical/14919>

Ministerio de Desarrollo Social. (2016a). *Condiciones para ser monotributista social*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Condiciones-para-ser-monotributista-social.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social. (2016b) *¿Qué es el monotributo social?* Recuperado de <http://www.monotributo.com.ar/que-es-el-monotributo-social.php>

Ronconi, L. y Colina J. (2011). *Simplificación del registro laboral en Argentina: logros obtenidos y problemas pendientes*. En Banco Interamericano de Desarrollo (IDB working paper series; 277). Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3799>.

Sala, G. (2015). *Sudamericanos en el Comercio*. En International Labour Organization; ILO Country Office for Argentina “Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales. Buenos Aires: OIT, 2015. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_379419.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_379419.pdf)

## PARTE V: CONSUMO, PRODUCCIÓN Y SOSTENIBILIDAD

## CAPÍTULO XV. Patrones de consumo no sostenibles en la Argentina

Carla Arévalo

### 1. Introducción

Un análisis sobre sostenibilidad pone en el centro de la discusión los problemas de pobreza, hambre y desigualdad que continúan azotando a la humanidad pese a los esfuerzos realizados y a los avances logrados. Naciones Unidas (2015) reconoce que erradicar la pobreza es uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad y un requisito indispensable para lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad se muestra paradójica, pues en el mundo convive una buena parte de la población con recursos insuficientes para alimentarse, vestirse, educarse o acceder a algún tipo de atención sanitaria, junto con un grupo que ostenta consumos excesivos y estilos de vida insostenibles. Además de completar un escenario que roza lo absurdo, el consumo desmedido ejerce fuertes presiones sobre el ambiente, poniendo en riesgo la disponibilidad para las generaciones futuras.

Este estudio se propone identificar a los grupos y sectores que impactan relativamente más sobre el ambiente –o tienen menor conciencia ambiental-, y por lo tanto sobre quiénes se debiera accionar a través de políticas para sensibilizar o modificar su comportamiento. Para eso, se construye una medida original que da cuenta del consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) en bienes son considerados nocivos para el ambiente: el Índice de Consumo Excesivo (ICE).

El impacto del consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) tiene un efecto multiplicador a través de las presiones sociales y la imposición de normas de consumo deseables para alcanzar cierto estatus social (Bauman, 1999). Las sociedades le otorgan al sujeto una identidad y un lugar en la sociedad en base a sus hábitos de consumo. Esto, junto con la necesidad de las personas de formar parte de la sociedad humana y de vivir una vida

que se reconozca como significativa, deriva en la replicación de los comportamientos de masas, en este caso del consumo excesivo o despilfarro. El consumo desmedido incluso provoca pobreza en aquellas personas que no necesariamente lo son en términos objetivos. Crea pobreza subjetiva; la imposibilidad de acceder a los productos y/o servicios de moda derivan en una sensación de exclusión, frustración y, quizá, hasta depresión.

Los vínculos entre el consumo y el deterioro ambiental han sido ampliamente estudiados desde que emergió la crisis ambiental a escala mundial, hacia principios de los años 70 (Leff, 2009). Es sabido que solo una parte de los recursos naturales son renovables y que, por lo tanto, es preciso evitar un uso anárquico de los recursos que derive en una situación irreversible (Conesa, 1993). Según González (2002), las causas de los problemas ambientales son las conductas humanas, y enumera: el crecimiento de la población, el consumo abusivo y la falta de conservación de los recursos naturales existentes. En vistas de que la tasa de crecimiento de la población muestra una tendencia decreciente (Paz, 2017) que en el futuro estabilizará el tamaño de la población, se podría obviar la primera conducta humana *problemática* y el foco debería colocarse en las últimas dos. Desde un abordaje cognitivo, la solución al *consumo abusivo y la falta de conservación* consiste en acercar a los seres humanos información ambiental relevante. De esta manera los cambios en las percepciones y pensamientos de los individuos derivarán en cambios en las conductas ecológicas hacia el desarrollo de un sistema de protección ambiental adecuado (González, 2002, tomado de Fransson y Gärling, 1999 y de Oskamp, 2000).

En base a lo anterior, se puede afirmar que la responsabilidad de la sostenibilidad recae sobre los individuos, a través de sus propias conductas; y sobre grupos, organizaciones y Estados que deben informar y promover los cambios necesarios en las conductas humanas. Desde una visión ética de la sostenibilidad, el principio de responsabilidad se orienta hacia la *responsabilidad prospectiva*, más que *retrospectiva*. Esto es, ser responsable del cuidado y

protección de seres vulnerables (generaciones presentes, futuras y otros seres vivos), más que responsable por las consecuencias o efectos de nuestras acciones pasadas. Los supuestos mínimos de esta responsabilidad, que se considera colectiva y orientada al futuro, indican que la humanidad actual en su totalidad es responsable, incluyendo a individuos, empresas, organizaciones intermedias, Estados y organismos internacionales (Lecaros, 2013).

Más allá de lo anterior, seguramente haya un acuerdo sobre la responsabilidad diferencial que recaee entre consumidores de diferente clase social o nivel educativo. De la misma manera, los llamados países desarrollados debieran mostrar mayor compromiso hacia la sostenibilidad. Por el contrario, tienen mayor capacidad de consumo y mayor consumo efectivo. Y son los países en desarrollo los que sostienen esas modalidades de consumo a través de sistemas de producción, en general, nocivos, ineficaces y dispendiosos.

Durante la década 1994-2004, en América Latina se duplicó la superficie destinada al cultivo de soja en respuesta al incremento de la demanda mundial de productos pecuarios. Esta demanda es principalmente movilizadora por China y otros países del Asia oriental donde las tierras escasean y se ven obligados a importar alimentos para sus animales. Uno de los países latinoamericanos donde la producción y exportación de granos se ha expandido notablemente es Brasil. Esa expansión tuvo lugar gracias a la relativa abundancia de tierras ganadas, en parte, por el avance sobre zonas forestales (FAO, 2006).

Las acciones pro-ambiente de los consumidores se materializan en el nivel y la composición del consumo y la posibilidad de reutilización de los productos pese a la tendencia del *usar y tirar*, entre otras acciones. En el agregado, los consumidores pueden generar cambios positivos en la estructura productiva a través de cambios en la demanda. En la práctica ocurre lo contrario: el consumo irracional de lo producido deriva en la sobre-explotación de los recursos y en la degradación del ambiente (Gherzi, 1999). Como ejemplo puede mencionarse el consumo de carnes rojas y el consecuente impacto negativo sobre el



ambiente biofísico de la producción bovina con sobrepastoreo. Básicamente, esta forma de producción modifica la infiltración del agua en el suelo favoreciendo los procesos erosivos. Esto ocurre, entre otros lugares, en el pastizal de cumbre de las Sierras de Humaya, Catamarca. Dadas las consecuencias nocivas sobre el ambiente, De la Orden *et al.* (2005) sugieren “buscar alternativas de manejo que no comprometan la estabilidad del ecosistema, y que a la vez logren mantener una alta producción de forraje”. En otras palabras, lograr una producción sostenible. Sin embargo, los consumidores no tienen control sobre las formas de producción; solo sobre qué consumir y cuánto consumir.

¿Qué consumir? La composición de las dietas determina el grado de impacto ambiental individual. Según García (2006) “las dietas con más proteína animal son ambientalmente más costosas que las relativamente más vegetarianas.” Para tener una dimensión del impacto de la producción de carne bovina, García (2006) explica que cada kilogramo de este tipo de carne cuesta alrededor de 16 kg de suelo erosionado, hasta quince veces más agua que una cantidad equivalente de proteína vegetal, y requiere más de diez kilogramos de ésta última.

En los años 90 se han introducido conceptos útiles para contabilizar el agua consumida, se habla del *agua virtual* y de la *huella hídrica* o *huella de agua*. El agua virtual se mide como el agua contenida (en forma virtual) en el producto final considerando el agua consumida en todo el proceso productivo. Esto permite la comparación de la eficiencia en el uso de agua de diferentes rubros agrícolas y, por ende, la asignación del recurso hídrico para usos eficientes y prioritarios. Por su lado, la *huella hídrica*, mide “el agua virtual contenida en los productos de consumo de un individuo o un grupo de consumidores”. Este indicador agrega además “el agua necesaria para diluir la contaminación asociada al proceso productivo” (Parada, 2012).

En este estudio se busca identificar consumidores con mayor nivel de consumo excesivo relativo – o con menor consciencia ambiental- en la Argentina. Para eso, se construye una medida que refleja el nivel de consumo excesivo (consumo no sostenible o despilfarro) a

nivel individual. El análisis del consumo doméstico tiene especial interés pues en el agregado significa una parte importante del consumo de energía, de recursos no renovables y de las emisiones contaminantes. Se espera brindar perfiles de consumidores útiles para la focalización de acciones apropiadas que busquen mitigar sus efectos, por ejemplo, a través de la provisión de información a grupos específicos identificados como consumidores excesivos.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en la siguiente sección se presentan estudios previos que abordan la relación consumo-ambiente. En la sección 3 se presentan y justifican los bienes y servicios cuyo consumo será analizado y medido. Las secciones 4 y 5 describen los datos y metodología que intervienen en la construcción del Índice de Consumo Excesivo (ICE). Los resultados obtenidos se muestran en la sección 6 y, finalmente la sección 7 resume conclusiones y hallazgos más salientes.

## 2. Consumo y ambiente

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 refiere específicamente al consumo y producción responsables. Se espera que los Estados miembros de las Naciones Unidas garanticen modalidades de consumo y producción sostenibles, a través de la cooperación de los participantes de la cadena de suministro, incluidos los consumidores finales. Naciones Unidas (2015) sugiere adoptar medidas que sensibilicen a los consumidores a través de la enseñanza de modos de vida sostenibles. Son de especial interés las siguientes metas enumeradas en el ODS 12:

De aquí a 2030...

- reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores (12.3).
- reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización (12.5).
- asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los

conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (12.8).

- elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos [del consumo] en el desarrollo sostenible (12.b).
- racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado [...] para reflejar su impacto ambiental (12.c).

La Agenda 21 (Naciones Unidas, 1992), instrumento internacional emergente de la Cumbre de Río, ratifica una estrecha relación entre la pobreza y la degradación del ambiente. Explica que las causas principales del deterioro ambiental son las modalidades insostenibles de consumo y producción. Y que éstas, además, agravan la situación de pobreza y los desequilibrios. Aunque también establece que la pobreza produce ciertos tipos de tensión ecológica.

Estudios previos no logran un consenso generalizado sobre cuáles son los grupos poblacionales que más contribuyen al deterioro del ambiente. Por ejemplo, Bonilla (2016), que estudia el caso de Ecuador, sostiene que las personas, independientemente de su clase, pueden o no preocuparse por cuidar el ambiente. La autora no encuentra evidencia clara de una relación directa entre clase social y cuidado del ambiente.

Por otra parte, Alix-García *et al.* (2010) aseguran que aumentos en el ingreso provenientes del programa de transferencias condicionadas Oportunidades de México tiene impacto en la deforestación local. El mecanismo que relaciona el aumento marginal del ingreso de los beneficiarios del programa con la deforestación es el incremento en el consumo de bienes intensivos en el uso de la tierra: leche y carne vacuna. Esto deriva en mayores niveles de deforestación dada la necesidad de tierras para pastoreo y producción. Al menos en el corto plazo, el mayor uso de las tierras en detrimento de los bosques no es ejercido directamente

por los beneficiarios del programa. Es decir, el mayor consumo de los bienes mencionados no proviene de la auto-producción. Frente a esta evidencia, los autores sugieren diseñar programas de gestión ambiental que acompañen a los programas de alivio de la pobreza.

Un estudio realizado para el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, estima un exceso en el consumo residencial de electricidad cercano a 20 por ciento. Sin embargo, los autores no encuentran que el ingreso *per cápita* sea un determinante significativo de los niveles altos de consumo. El consumo alto en hogares fue determinado aplicando el método de regresión cuantílica, logrando comparar consumo efectivo y consumo predicho de los hogares. Con esto, los autores afirman que “el sobreconsumo de energía eléctrica no se explica nítidamente por el nivel de ingreso de los hogares” (Hancevic y Navajas, 2015). En cambio, sí existen otros atributos asociados a un mayor consumo de energía eléctrica como la cantidad de miembros en el hogar, la cantidad de habitaciones de la vivienda, la falta de acceso a red de gas natural, entre otros.

Delacámara y Azqueta (2007) realizan un análisis económico de los costos ambientales de la generación de energía eléctrica. Los autores explican que teniendo en cuenta todo el proceso productivo de la generación de energía eléctrica se identifican serias repercusiones sobre el clima, el adelgazamiento de la capa de ozono, el aumento de sustancias tóxicas en la atmósfera, la degradación del suelo y de las aguas. Se suma a esto los riesgos asociados a las sustancias radiactivas y la generación de residuos de este tipo.

Instituciones internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales realizan acuerdos implementan acciones tendientes a garantizar el cuidado del ambiente. Naciones Unidas elaboró La Agenda 21 que en su capítulo IV sugiere “crear conceptos nuevos de riqueza y prosperidad que permitan mejorar los niveles de vida mediante el cambio de los estilos de vida”. También propone que los países desarrollados sean los primeros en lograr modalidades de consumo sostenibles; que los países en desarrollo incorporen en sus procesos

de progreso modalidades de consumo sostenibles, garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres y eviten las modalidades de consumo insostenibles, principalmente de los países industrializados; que los países industrializados asistan tecnológicamente al resto para lograr lo anterior (Naciones Unidas, 1992).

Los antecedentes no muestran una dirección clara entre los atributos de los individuos y su postura en relación al cuidado del ambiente y, como se dijo antes, es aquí donde se espera introducir un aporte. Este estudio busca identificar a los grupos que ejercen mayor presión sobre el ambiente a través de niveles de consumo excesivo en bienes y servicios que resultan ecológicamente nocivos. Esto, eventualmente, permitiría focalizar acciones tendientes al cuidado del medio ambiente y de la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

### **3. Selección de bienes y servicios nocivos para el ambiente**

#### *Consumo de combustible*

En el mundo, son varias las ciudades que han adoptado medidas de restricción vehicular. Estas acciones se imponen ya sea por la necesidad de gestionar la demanda vial o por la necesidad de disminuir la contaminación atmosférica producida por los vehículos. Es por ejemplo el caso de Santiago de Chile (Cantillo y Ortúzar, 2012), donde la restricción se aplica a los vehículos sin convertidor catalítico según el último número de su placa en días de alerta ambiental y comenzó a aplicarse en el año 1986 producto de los altos niveles de contaminación. En Beijing se realizaron varias pruebas piloto para aplicar una medida de este estilo. Los estudios buscaron justificar las medidas ante la tensión de los ciudadanos por la falta de libertad plena para utilizar sus vehículos. En una de las intervenciones se descubrió que reducir 28 por ciento la circulación vehicular disminuyó 40 por ciento las emisiones de NOx -gases tanto o más perjudiciales que el CO<sub>2</sub>- (Sun *et al.*, 2014).

Noruega se ha puesto como meta ser el primer país con cero emisiones. En este sentido, el

Gobierno ha implementado medidas, como la exención del pago de impuestos a la importación ni el IVA, de peajes y estacionamiento público gratuito, entre otras, que promueven el uso de autos eléctricos. Estas medidas serán mantenidas hasta el año 2020, momento en que serán revisadas. Los incentivos implementados contribuyeron a que 40 por ciento de los autos vendidos en 2016 sean eléctricos y en 2017, 52 por ciento. Además, se proyecta que, en un futuro cercano, la venta de vehículos a gasolina y diésel esté prohibida (Vaughan, 2017; Álvarez, 2018).

Gobiernos nacionales y locales de todo el mundo han fomentado la implementación de sistemas de transporte alternativo y sostenible como tranvías, cables, bicicleta y peatonal. El tranvía ha proporcionado mejoras inmediatas en el medio ambiente, ya que contribuye a la reducción de la contaminación del aire, tiene mayor capacidad de pasajeros y mantiene un consumo energético reducido. Se puede mencionar el caso exitoso de Francia donde este medio es además aprovechado por paisajistas que han renovado la ciudad en el entorno del sistema tranviario. Por otro lado, Medellín, Caracas, Río de Janeiro, Portland, Nueva York, Argel son ciudades modelo en la implementación de transporte por cable. Se trata de un medio de transporte limpio no solo pensado para el turismo, sino también con acceso a la población local de menos recursos (Quintero y Quintero, 2015).

Como medio de transporte individual se destaca la bicicleta. Este medio se ha transformado en algunas ciudades en transporte público a través de sistemas de préstamo o alquiler de unidades en la vía pública. El uso de la bicicleta no sólo contribuye a la disminución de emisiones nocivas, sino que también contribuye a la salud de las personas. Por último, el sistema de transporte peatonal se constituye como un sistema de cero emisiones de gases efecto de invernadero por uso de combustibles fósiles y también proporciona mejoras en la calidad de vida de las personas que optan por esta alternativa (Quintero y Quintero, 2015).

Estas y otras medidas son adoptadas para mitigar los efectos nocivos del uso masivo de transporte privado. Sin embargo, hay cierta evidencia de que algunas medidas derivan en resultados no deseados. Cantillo y Ortúzar (2012), tras analizar los casos de Santiago y Bogotá, sugieren que es preferible mejorar el transporte público, aplicar políticas de ordenamiento urbano y control del espacio público y de tarifación por congestión, que restringir el uso de vehículos. Más allá de las medidas que puedan adoptarse, el objetivo último es reducir las externalidades negativas que derivan del uso masivo de vehículos.

### *Consumo de carnes rojas*

El consumo de carne roja bovina contribuye ampliamente a las emisiones de metano (CH<sub>4</sub>), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) a la atmósfera, pues esos gases son emitidos durante la producción (Carmona *et al.*, 2005). Boari *et al.* (2014) han proyectado el consumo de carne en el periodo 2010-2013 a 2023 y pronostican, por ejemplo, que el consumo de carne aviar aumentará 27 por ciento. Luego, las perspectivas son variadas en relación a otros tipos de carne. Por ejemplo, el consumo de carne de cerdo crecerá, pero a tasas muy bajas perdiendo mercado en favor de la carne aviar. Incluso, en China el consumo de cerdo se reducirá, según los autores porque el mercado está llegando a niveles de saturación. Por su parte, el consumo de carne vacuna también aumentará. Pero en los países desarrollados se espera que disminuya (por ejemplo, proyectan una reducción de 3,1 kg *per cápita* por año en América del Norte). Finalmente, la carne ovina también aumentará principalmente por el consumo en África, China y otros países de Medio Oriente y Asia.

La concentración de los gases generados por la producción de carnes rojas provoca calentamiento en la superficie terrestre y destrucción en la capa de ozono, contribuyendo al efecto invernadero. Si bien el CO<sub>2</sub> es el más abundante de los gases que aportan al calentamiento global, el metano se está incrementando rápidamente y tiene un efecto 21 a 30 veces más contaminante que el CO<sub>2</sub> (Carmona *et al.*, 2005).

El consumo excesivo de carnes también tiene consecuencias en el ambiente por otras vías: a) el deterioro de la tierra y b) el abundante uso del agua. La deforestación para obtener pastos de ganado es una de las formas a través de la cual la producción y posterior consumo de carnes tienen un impacto ambiental negativo. En la Amazonia se quemaron más de 25.000 km<sup>2</sup> en 2002-2003 duplicándose la producción de ganado vacuno. En Costa Rica, la producción creció 92 por ciento cuando paradójicamente el consumo interno cayó 26 por ciento. Resulta que el destino de la producción es la exportación hacia el mercado norteamericano (Velázquez, 1993).

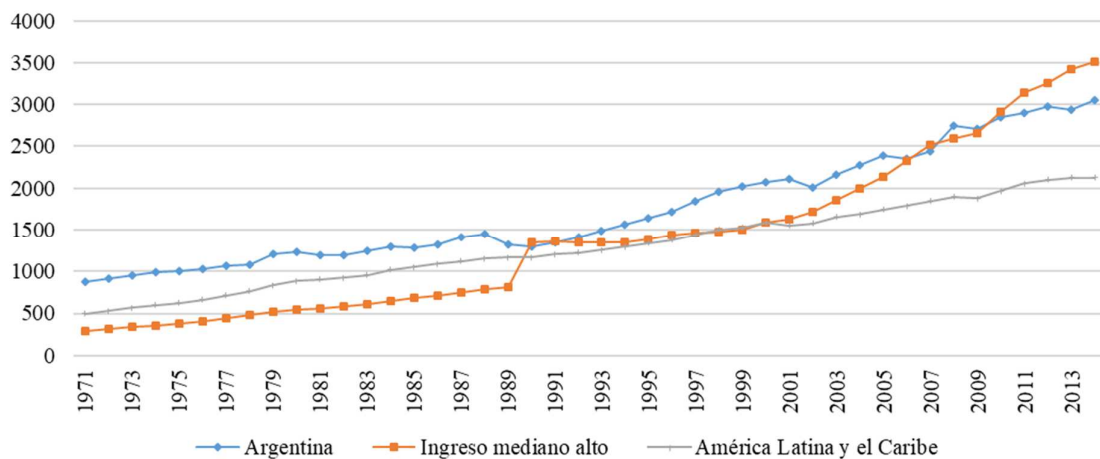
El agua dulce es un recurso natural escaso, muchos países como los del Norte del Continente Africano tienen problemas de sequía, y el calentamiento global agudizó la situación (Pérez, 1999). La producción de carnes demanda grandes caudales de agua. En efecto, la producción de un kg de ternera requiere de 15 a 20.000 l de agua, la de un kilo de cordero, 10.000 l y la de un kg de pollo, 6.000 l. Para tener una idea clara en comparación con la producción agraria, producir un kilo de maíz implica utilizar 1.500 l y un kg de papas, 160 l (Velázquez, 1993).

#### *Consumo de electricidad*

Según se observa en la Gráfica 1, el consumo de energía eléctrica de la Argentina supera notablemente el consumo promedio de la región, pero en los últimos años se posicionó por debajo del nivel de los países de ingreso mediano alto. Uno de los usos más frecuentes de este indicador es mostrar el nivel de desarrollo de las economías. Sin embargo, existe una conexión directa entre las emisiones de gases nocivos y el consumo energético, principalmente cuando la producción se basa en fuentes no renovables. Entonces, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero requiere diseñar e implementar políticas de ahorro y eficiencia energética (Linares, 2009).

Gráfica 1. Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita).





Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Chumacero *et al.* (2000) estudian la crisis energética de Chile, siendo la experiencia de ese país similar a la de varios países de Latinoamérica. Describen que, en Chile han ocurrido sucesivos apagones y racionamientos. Según explican, esto podría ser atribuido al desabastecimiento energético y la falta de inversión por parte del Estado. Sumado a esto, el consumo eléctrico per cápita ha aumentado sensiblemente en poco tiempo (se duplicó en una década, 1990-1999). La falta de provisión del suministro combinada con su uso excesivo genera tensiones entre los ciudadanos y los gobiernos, pero también tensiones ambientales ya que muy pocos países tienen un planeamiento serio de incorporación de energías renovables para abastecerse (Chumacero *et al.*, 2000).

### *Consumo en restaurantes y bares*

El desperdicio de comida es un problema global. A título de ejemplo se puede mencionar el caso del Reino Unido, donde un tercio de la comida termina como desperdicio. Más grave todavía es que la mitad de ese tercio todavía es comestible. Es decir, se convierte en desechos alimentos (y elementos) que aun ni siquiera han cumplido su vida útil. Un estudio clasifica a los ingleses según su nivel de desperdicio de comida: 30 por ciento de los ingleses son altos

desperdiciadores, 27 por ciento desperdiciadores medios y 43 por ciento desperdiciadores bajos. Como se puede ver, no hay desperdiciadores nulos. El desperdicio de comida tiene un impacto notable sobre el medio ambiente ya que la comida basura que termina en vertederos emite gas metano y dióxido de carbono contribuyendo también al efecto invernadero y al cambio climático. Este problema se agudiza por el mayor consumo y el crecimiento demográfico (Melikoglu *et al.*, 2013).

La recomendación principal para reducir el desperdicio de comida es la prevención. Papargyropoulou *et al.* (2014) sugieren prevenir evitando la generación de alimentos excedentes en toda la producción de alimentos. Los restaurantes son uno de los principales generadores de basura y desperdicio, por lo tanto, como consumidores una manera de prevenir consiste en reducir el consumo de comidas en restaurantes. También tiene un efecto importante la gestión de residuos realizada por los gobiernos locales.

#### 4. Datos

Se utilizan datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) realizada en la Argentina en los años 2012-2013. En el país el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) realizó otros relevamientos de esta encuesta siendo el primero en 1996-1997 y con una periodicidad aproximada de 10 años (2004-2005, 2012-2013). Recientemente (2017-2018), se relevó una nueva ENGHo, aunque hasta el momento de elaboración de este capítulo no se han puesto a disposición las bases de datos ni los resultados de la encuesta.

Como otras encuestas de gastos, la ENGHo proporciona datos sociodemográficos, ocupacionales, sobre ingresos, y sobre gastos de los hogares. Este relevamiento estableció como período de referencia para los gastos *la semana*, de manera que los hogares encuestados debieron anotar diariamente los gastos realizados por sus miembros durante la semana de la encuesta. En cambio, para las variables sociodemográficas, de ingresos y gastos con períodos de referencia superiores a la semana, los datos fueron relevados por

encuestadores mediante entrevista directa.

La ENGHo fue realizada en base a la Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina, es decir que tiene representatividad solamente de las áreas urbanas del país. Con todo, la encuesta representa localidades de 5.000 y más habitantes permitiendo estimaciones confiables a nivel provincial, regional y nacional, con una representación de 93,5 por ciento de la población total.

## 5. Metodología

Este artículo contiene una presentación descriptiva y analítica del consumo excesivo de bienes y servicios que se considera tienen efectos negativos sobre el ambiente. Así, en base a los datos disponibles y a lo establecido por el Plan de Acción “Agenda 21” se estimarán los niveles de consumo excesivo de combustible, carnes rojas, electricidad y comidas en bares y restaurantes. Estos elementos se aproximan a aquellos que para la Agenda 21 registran modalidades de consumo o producción insostenibles: energía, transporte y desechos.

A partir de los datos disponibles se define como consumo no sostenible al uso relativamente excesivo de combustibles (transporte), carnes rojas (composición de la dieta), electricidad (energía) y comidas en restaurantes y bares (desechos).<sup>1</sup> Mantener niveles de consumo o uso *relativamente excesivos* implica niveles mucho mayores que los del resto de la población. Para implementar esta noción se identifica como consumidor excesivo a las personas en hogares con consumo per cápita superior al percentil 75. Es decir que, al menos en parte, estas personas podrían prescindir del consumo de esos bienes y servicios nocivos

---

<sup>1</sup>Se propone medir el consumo en restaurantes y bares como una forma indirecta de medir los desechos producidos (ya que las fuentes de datos no brindan información sobre desechos). No se incluyen alimentos y bebidas comprados y consumidos en comedores escolares, universitarios o fabriles por considerarlos más una compulsión que una elección.

para el ambiente.

Los indicadores seleccionados para definir consumo no sostenible son luego resumidos en un índice que da cuenta del consumo excesivo de los cuatro ítems propuestos en conjunto.

Así, el ICE (Índice de Consumo Excesivo) tendrá la forma  $ICE = \frac{CE_c + CE_{cr} + CE_e + CE_r}{4}$ . Su rango va de 0 a 1 donde valores cercanos a 0 implica consumo menos excesivo y valores cercanos a 1 consumo muy excesivo.

## 6. Resultados

### *Análisis descriptivo*

En este apartado se presenta un análisis descriptivo de la incidencia del consumo excesivo en bienes y servicios considerados de alto impacto sobre el ambiente y un índice original que refleja el consumo excesivo de estos bienes y servicios en conjunto.

Uno de los factores micro generalmente asociado a la degradación ambiental es el nivel de ingresos. Se podría pensar que las personas con más recursos son las que afectan más al ambiente, pues tienen mayor capacidad de consumo, muchas veces rozando un perfil consumista, que ejerce fuertes presiones sobre el sistema natural. En efecto, en la Argentina se observa que los hogares considerados pobres<sup>2</sup> registran menores niveles de consumo excesivo. Posiblemente, por tener una capacidad económica restringida o por mayor conciencia ecológica, aspecto que no es posible dilucidar con los datos disponibles. Llama la atención que, a pesar de que son hogares pobres, un porcentaje no menor (entre 6,4 % y 16,2 %) mantiene niveles de consumo sobre el último cuartil de la distribución en todos los bienes y servicios observados. No obstante, el nivel de consumo excesivo de los hogares no pobres

---

<sup>2</sup>Se ha definido como pobres a aquellos hogares cuyo ingreso familiar *per cápita* se encuentra por debajo de 50 por ciento de la mediana.

supera ampliamente el nivel de los hogares pobres.

Cuadro 1. Perfiles de hogares con consumo excesivo en ítems seleccionados e índice de consumo excesivo (ICE), Argentina 2012-2013.

	% Hogares con consumo excesivo (cantidades)				
	Combustible	Carros rojas	Electricidad	Comidas en restaurantes	Índice (ICE)
Condición de pobreza					
No pobre	29,9	28,4	27,3	28,3	0,284
Pobre	6,4	12,3	16,2	9,0	0,110
Región					
CABA	23,9	19,3	6,7	48,9	0,247
GBA	20,3	25,6	7,9	26,4	0,200
NOA	16,9	25,4	48,9	20,5	0,279
NEA	15,5	28,6	37,7	12,4	0,236
CUYO	34,3	18,8	25,7	15,6	0,236
Pampeana					
	31,0	27,2	32,0	23,8	0,285
Patagonia	35,0	18,4	36,5	13,4	0,258
Tipo de hogar					
Unipersonal mujer					
	7,8	38,3	31,7	20,9	0,246
Unipersonal varón					
	24,2	43,8	24,8	30,8	0,309

Unipersonal	14,4	40,5	28,9	24,9	0,272
Dos personas	26,9	37,6	33,4	28,0	0,315
Cuatro personas	32,3	26,3	23,6	28,2	0,276
Cinco personas y más	18,1	13,7	20,2	19,6	0,179
Nivel educativo del jefe					
Bajo	16,9	24,3	22,9	15,7	0,199
Medio	30,5	25,6	27,2	30,2	0,284
Alto	48,1	27,0	29,3	47,9	0,380
Género del/la jefe/a					
Mujer	16,4	22,7	23,3	23,5	0,214
Varón	28,6	26,0	25,7	24,6	0,262

---

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGHo 2012.

Las regiones más pobres de la Argentina, el Noroeste (NOA) y Nordeste (NEA), registran la menor incidencia de consumo excesivo en combustible: solo alrededor de 16 por ciento de los hogares supera el umbral considerado mínimo, en cambio en la Patagonia el  $CE_c$  es 35 por ciento y en CABA, 24 por ciento. En el resto de los ítems se observan patrones variados. Por ejemplo, GBA y CABA muestran un nivel de consumo excesivo en electricidad notablemente menor que el resto (7,9 % y 6,7 % respectivamente). Probablemente, porque cuentan con mayor acceso a fuentes de energía alternativas como el gas de red, servicio del cual carecen la mayoría de las provincias del Nordeste. Mientras que la media nacional de

hogares que utilizan principalmente gas de red para cocinar es 56,1 por ciento, en CABA la cobertura alcanza 92 por ciento, en 2010.

Algunos hallazgos sobresalientes son: a) la menor incidencia relativa de consumo excesivo en carnes rojas en regiones de ingresos medio-alto como son la Patagonia, Cuyo y CABA. Sería de esperar que regiones con mayor capacidad de consumo opten por mayor consumo de carne; pero también es posible que prefieran dietas más variadas y saludables, y b) casi la mitad de los hogares en CABA consumen niveles de comida en restaurantes y bares en cantidades excesivas. La magnitud cobra importancia comparada con la segunda región que registra 26,4 por ciento.

La composición y tamaño de los hogares tiene implicancias claras en el nivel de consumo. Mientras más grande el hogar mayor nivel de consumo, aunque también puede haber un mejor aprovechamiento de los recursos, o de las economías de escala. Por ejemplo, un hogar hipotético con un hombre de edad media que tiene y utiliza una heladera (donde utilizar una heladera implica tenerla encendida permanentemente) consume cierta cantidad de kilovatios (kW) de electricidad. Si este hombre se casa y convive con su esposa, el gasto per cápita en electricidad por esa heladera se reducirá a la mitad. En el caso particular de la Argentina, se observa un patrón en forma de U-invertida entre el consumo excesivo y el tamaño del hogar. Es decir, los hogares unipersonales y aquellos con 5 miembros o más tienen menor acumulación en los altos niveles de consumo que los hogares de tamaño intermedio. Probablemente, los hogares más numerosos sean también aquellos de menores recursos, por ende, su consumo no resulta excesivo.

Como la base de datos presenta los gastos y consumos a nivel hogar, es particularmente difícil identificar diferencias según características personales. Sin embargo, tomando ventaja de los hogares unipersonales se ha hecho una clasificación por género. Allí se observa que las mujeres que viven solas tienen menor exceso de consumo en todos los ítems considerados,

excepto en electricidad. La mayor diferencia se registra en la demanda de combustible. Casi 1 de cada cuatro varones que vive solo registra consumo excesivo en combustible, superando el 10 por ciento estimado para sus pares femeninas. El género del/la jefe/a de hogar arroja la misma conclusión: mayor concentración de consumo excesivo en hogares con jefe varón, y la brecha es más amplia en combustibles (16,4 % versus 28,6 %).

Los diferentes grados de responsabilidad del cuidado del ambiente que recaen sobre la población pueden ser atribuidos según el nivel educativo, tal como se mencionó en secciones previas. De la misma manera que con el nivel de ingresos, la relación educación-consumo se puede presentar en ambas direcciones: la educación puede mitigar o fomentar el consumo. Por un lado, mayor nivel educativo derivaría en mayores niveles de ingreso que finalmente se traducirían en el consumo desmedido de bienes y servicios nocivos para el ambiente. Por otro lado, mientras más educación, mayor conciencia ambiental. En la Argentina, se observa que predomina la primera dirección en la relación educación-consumo: en todos los ítems el nivel de consumo excesivo de los hogares con jefe/a de nivel educativo medio supera el nivel de aquellos con jefe/a de nivel educativo bajo. Lo mismo ocurre comparando hogares con jefe/a de alto nivel educativo respecto a los de nivel medio.

#### *Análisis condicional*

Se realiza un análisis condicional utilizando un modelo de mínimos cuadrados ordinarios donde la variable independiente es el Índice de Consumo Excesivo (ICE). Este tipo de modelos permite aislar los efectos de las características de los hogares sobre el ICE. Si bien no es posible hablar de causalidad, las estimaciones brindan una estructura de correlaciones que resulta informativa para delinear los perfiles de los consumidores excesivos.

De manera coincidente con el análisis descriptivo, se observa que las personas pobres, en hogares con jefatura femenina y con jefes/as menos educados se asocian a niveles más bajos de consumo excesivo.



Pese a que la región GBA registra el menor ICE (0,200), una vez incorporados los controles al análisis condicional, todas las regiones muestran mayor concentración de hogares con consumo excesivo que CABA (categoría base).

Cuadro 2. Modelo de regresión multivariado del índice de consumo excesivo (ICE).  
Argentina, 2012-2013.

Índice de	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Consumo						
Excesivo						
Pobre	-	-	-	-	-	-
	0,175***	0,146***	0,128***	0,122***	0,120***	0,126***
Hogar con 2 personas		0,017***	0,020***	0,020***	0,019***	0,019***
Hogar con 3 personas		-	-	-	-	-
		0,004***	0,002***	0,010***	0,010***	0,010***
Hogar con 4 personas o más		-	-	-	-	-
		0,072***	0,062***	0,070***	0,070***	0,072***
Jefe/a de hogar nivel educativo bajo			-	-	-	-
			0,116***	0,121***	0,120***	0,123***
Jefe/a de hogar nivel educativo medio			-	-	-	-
			0,057***	0,063***	0,062***	0,064***
Jefe/a de				0,055***	0,055***	0,052***

hogar varón

Beneficiario					-	-
AUH					0,037***	0,038***
GBA						0,014***
NOA						0,115***
NEA						0,075***
Cuyo						0,049***
Pampeana						0,081***
Patagonia						0,053***
Constante	0,284***	0,305***	0,377***	0,347***	0,347***	0,299***
Observaciones	36138213	36138213	36138213	36138213	36138213	36138213
R <sup>2</sup>	0,084	0,105	0,135	0,145	0,146	0,169

---

Nota: \*\*\* p<0,01

### 7. Consideraciones finales

En este análisis se respondió a la pregunta ¿Cuál es el perfil de individuos que más contribuyen al deterioro del ambiente en la Argentina a través del consumo excesivo? Para ello se construyó un índice original, el Índice de Consumo Excesivo (ICE), útil para identificar grupos de población que tienen hábitos nocivos para el ambiente. Por ende, útil para la focalización de acciones que fomenten hábitos de consumo sostenible. Se reconoce la responsabilidad fundamental del Estado en la generación de acciones pro-ambiente, no obstante, los consumidores también tienen responsabilidad a diferentes niveles según sus posibilidades. Consumir es una acción plausible de ser modificada de manera individual. Es decir, la población tiene poder y responsabilidad sobre sus actos a favor o en detrimento del ambiente.

En este estudio se ha logrado caracterizar a los individuos que registran mayores niveles de consumo excesivo en la Argentina. El escenario hallado es poco alentador en tanto quienes debieran asumir mayor responsabilidad por tener mayores recursos y/o mayores elementos provistos por niveles más altos de educación son quienes concentran mayor consumo excesivo.

Lamentablemente, los datos permiten ver solamente consumo o gastos a nivel de hogares lo cual restringe la posibilidad de realizar un análisis a nivel individual. No obstante, apelando a los hogares unipersonales se observa que las mujeres muestran patrones de consumo menos excesivos que los varones.

Alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible que han sido consensuados en la Agenda 2030 depende en gran medida de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, es decir alcanzar el ODS 12. Abordar este objetivo tiene implicancias importantes sobre otros, en tanto modalidades de consumo adecuadas mejorarían la distribución de los recursos para mitigar la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2) y la desigualdad (ODS 10). Disminuir la presión sobre el ambiente reduciría los elementos contaminantes mejorando las perspectivas hacia una vida sana y de bienestar para todos a todas las edades (ODS 3). Menores niveles de consumo, especialmente de productos como las carnes rojas y combustible, implican no comprometer la disponibilidad de agua (ODS 6) y de otros recursos naturales (ODS 15), a la vez que se mitigaría el proceso de cambio climático y sus efectos adversos (ODS 13).

### Referencias bibliográficas

Alix-Garcia, J., McIntosh, C., Sims, K. y Welch, J. (2010). *Development and Deforestation in Mexico: Impacts Using the Discontinuity in Eligibility for Oportunidades*. Documento de trabajo. Madison: Department of Agricultural and Applied Economics, University of Wisconsin. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/profile/Craig\\_Mcintosh/publication/265825139\\_Development\\_and\\_Deforestation\\_in\\_Mexico\\_Impacts\\_Using\\_the\\_Discontinuity\\_in\\_Eligibility\\_for\\_Oportunidades/links/56eaca6008aeb65d7593560a.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Craig_Mcintosh/publication/265825139_Development_and_Deforestation_in_Mexico_Impacts_Using_the_Discontinuity_in_Eligibility_for_Oportunidades/links/56eaca6008aeb65d7593560a.pdf)

Álvarez, R. (2018). Noruega ya es el primer país del mundo donde más de la mitad de los coches vendidos son eléctricos o híbridos. Xataka. Recuperado de:

<https://www.xataka.com/energia/noruega-ya-es-el-primer-pais-del-mundo-donde-mas-de-la-mitad-de-los-coches-vendidos-son-electricos-o-hibridos>

Bauman, Z. (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Ed. Gedisa.

Boari, R., Chuard, N., Fernández, V. y Pouiller, P. (2014). Mercado de Ganados y Carnes Proyecciones 2023. OCDE-FAO.

Bonilla, A. (2016). La segregación espacial socio-económica y su relación con la huella ecológica: parroquias urbanas del DMQ (Tesis de grado). PUCE, Quito.

Cantillo, V. y Ortúzar, J. (2012). Restricción vehicular según número de patente: Réquiem para una política errónea. *Revista Ingeniería de Sistemas*, (26), 7-22.

Carmona, J., Bolívar, D. y Giraldo, L. (2005). El gas metano en la producción ganadera y alternativas para medir sus emisiones y aminorar su impacto a nivel ambiental y productivo. *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, 18(1).

Chumacero, R., Paredes M. y Sánchez C. (2000). Regulación para Crisis de abastecimiento: Lecciones del racionamiento eléctrico en Chile. *Cuadernos de Economía*, 323-338.

Conesa, V. (1993). Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental (2.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Mundi-Prensa.

De la Orden, E, Quiroga, A., Ribera, D. y Morláns, M. (2005). Efecto del sobrepastoreo en un pastizal de altura. Cumbres de Humaya. *Revista Ecosistemas*, 15(3).

FAO (2006). Ganadería y Deforestación. *Políticas Pecuarias*, 3. Recuperado de:

<http://www.fao.org/3/a-a0262s.pdf>

Delacámara, G. y Azqueta, D. (2007). Análisis económico de los costos externos ambientales de la generación de energía eléctrica. Documento de proyecto de la CEPAL.

García, E. (2006). Consumo y medio ambiente en el País Valenciano (1980-2000). *Papers: revista de sociología* (82), 97-120.

Gherzi, C. (1999). Consumo sustentable y medio ambiente. *Revista do Consumidor*, 97-103.

González A. (2002). La preocupación por la calidad del medio ambiente: un modelo cognitivo sobre la conducta ecológica (Tesis de Doctorado). Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Hancevic, P. y Navajas, F. (2015). Consumo residencial de electricidad y eficiencia energética. Un enfoque de regresión cuantílica. *El Trimestre Económico*, 82(328).

Lecaros, J. (2013). La ética medio ambiental: principios y valores para una ciudadanía responsable en la sociedad global. *Acta bioethica*, 19(2), 177-188.

Leff, E. (2009). Pensamiento Ambiental Latinoamericano: Patrimonio de un Saber para la Sustentabilidad. Publicación Ocasional, No. 6. ISEE, Sección Filosofía Ambiental Sudamericana.

Linares, P. (2009). Eficiencia Energética y Medio Ambiente. *Revista Economía y Medio Ambiente*, (847).

Melikoglu, M., Lin, C. y Webb, C. (2013). Analysing global food waste problem: pinpointing the facts and estimating the energy content. *Open Engineering*, 3(2), 157-164.

Naciones Unidas (1992). Programa 21. Recuperado de:  
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

Naciones Unidas. (2015). *Resolución 70/01*.

Papargyropoulou, E., Lozano, R., Steinberger, J., Wright, N. y Ujang, Z. (2014). The food

waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste. *Journal of Cleaner Production*, 76, 106-115.

Parada-Puig, G. (2012). El agua virtual: conceptos e implicaciones. *Orinoquia*, 16(1), 69-76.

Paz, J. (2017). De tragedias y de farsas. Los nexos entre la población, el crecimiento económico y la desigualdad. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Pérez, K. (1999). Vulnerabilidad y desastres: Causas estructurales y procesos de la crisis de África. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*.

Quintero, J. y Quintero, L. (2016). El transporte sostenible y su papel en el desarrollo del medio ambiente urbano. *Ingeniería y Región*. 14(2):87-97.

Sun, C., Zheng, S. y Wang, R. (2014). Restricting driving for better traffic and clearer skies: Did it work in Beijing? *Transport Policy* (32), 34-41.

Vaughan, A. (2017). Norway leads way on electric cars: 'it's part of a green taxation shift. *The guardian*. Recuperado de:  
<https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/25/norway-leads-way-electric-cars-green-taxation-shift>

Velázquez, F. (1993) ¿Por qué debemos reducir el consumo de carne? Propuesta de educación ambiental. *Revista de la Asociación Española de Educación Ambiental*. Segunda Época N°2.

## Capítulo XVI. Catolicismos, desigualdades y sustentabilidad en Argentina

Fortunato Mallimaci y Juan Cruz Esquivel

### 1. Introducción

Las referencias al desarrollo humano y sustentable asumen significantes diversos, según los marcos valorativos de las instituciones y los actores que las formulan. Este trabajo se propone analizar las producciones religiosas -principalmente del mundo católico- sobre el proceso de globalización, la lucha contra las pobreza y por la ecología en Argentina ante un Estado que prioriza intereses económicos ligados al capital financiero internacional. La mirada analítica estará focalizada tanto en los documentos o pronunciamientos religiosos, como en el despliegue de acciones significativas en ese terreno. Se pretende dar visibilidad a algunos de los objetivos 2030 de desarrollo sostenible (ODS) por parte de ese mundo católico en interacción con otros actores sociales en Argentina donde pobreza y hambre cero -por ejemplo- eran ejes centrales a cumplir según el planteo del actual gobierno. Se analizará cómo esos objetivos se relacionan, interactúan, compiten y enfrentan con otros actores de la sociedad civil, el Estado y en la sociedad global mediatizada a partir de acciones, discursos e imaginarios socio-religiosos creados e implementados por grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales de formación e inspiración católicas en Argentina, América Latina y desde el Vaticano.

Si bien las construcciones axiomáticas y discursivas emanadas desde distintos espacios de la sociedad civil -en especial dentro del catolicismo- acerca de la problemática medioambiental, el desarrollo sostenible, la desigualdad, la eliminación del hambre y la lucha contra las pobreza no son nuevas, adquieren nuevas resonancias ante las desigualdades creciente que vivimos a nivel planetario. Asimismo, se inscriben en un repertorio de propuestas anti y/o no-liberales que está anclado en culturas y acciones de largo plazo y es expresado con continuidades, rupturas y recomposiciones en cada momento histórico por el

movimiento católico a nivel nacional e internacional.

## 2. Experiencias socio religiosas en el espacio público y privado.

La literatura especializada ha caracterizado el estado de situación de la religión en la vida contemporánea en términos de “regreso”, “retorno” o incluso de “revancha”, luego de haber preanunciado el declive o el ocaso de la religión con el advenimiento de la modernidad (Stark y Bainbridge, 1986; Weber, 1984; Berger, 1967 y 2016; Casanova, 1994). No nos inclinamos por adscribir a esas perspectivas dado que, como venimos investigando desde hace décadas, la pregunta no es si ha crecido o decrecido lo religioso, si existe o no relación entre la política y la religión, entre lo secular y lo religioso; sino cómo, desde dónde, con quiénes y en qué situaciones concretas esas relaciones se expresan en nuestras sociedades y estados.

Por eso es importante recordar que los exponentes de la creación y transformación de las ciencias sociales en el mundo capitalista dedicaron buena parte de su vida intelectual a discernir la trama vincular entre las éticas religiosas -en especial las surgidas del mundo judeo-cristiano- y los sistemas sociales y culturales hegemónicos y alternativos a lo largo de la historia y viceversa, o sea el vínculo entre las estructuras y los actores sociales y los comportamiento y sociabilidades religiosas (Weber, 1998; Durkheim, 1993; Giddens, 1998; Habermas, 2008) .

América Latina no vivió al margen de esa reflexión. Procesos emancipatorios, democráticos y dictaduras cívico-militares, movimientos de campesinos, de pueblos originarios, obreros, populares y revolucionarios, así como burgueses, oligárquicos e industriales comprendieron la importancia de lo religioso y apelaron a los símbolos, movimientos, acciones, ritos, arte y cultura de ese múltiple y diverso mundo religioso, en especial el cristiano.

De allí que no resulta una excepcionalidad que la religión y el desarrollo sustentable inscriban su interrelación en la continuidad del lazo, esferas, campos y arenas entre la larga



historia de lo político, lo religioso, lo económico, lo social y la inclusión los últimos años de lo ambiental. Continuidades que, vale aclarar, no remiten a formatos estáticos, deterministas ni unilineales, sino que contemplan configuraciones históricas situadas, en función de permanentes disputas, redefiniciones y renegociaciones entre estas esferas y campos. Configuraciones de modernidades capitalistas y modernidades religiosas que en América Latina son diferentes a las de Europa, Estados Unidos, África o Asia y que exige de la investigación, análisis de situaciones históricas y sociales concretas. Para comprender la influencia o las pretensiones de influencia y de rechazo o pretensiones de rechazo en/de los modelos de desarrollo por parte de las religiones y viceversa, es imprescindible reconstruir históricamente los debates sobre la comprensión del factor y hecho religioso dentro de los regímenes sociales de acumulación en el capitalismo.

Este trabajo se propone desentrañar las producciones materiales y simbólicas (acciones, documentos y presencias en el espacio público y en el estado) religiosas -principalmente del mundo católico- sobre el proceso de globalización, el desarrollo, el medioambiente y la ecología, y su impacto sobre las producciones materiales y simbólicas de otros actores de las sociedades civiles y estatales. El análisis de contenido de las encíclicas, documentos pontificios y discursos pronunciado por las máximas autoridades vaticanas permitirá, por ejemplo, comprender los universos de sentido y acciones grupales e individuales que identifican y representan a la institución católica frente a tales tópicos. De todas maneras, a no olvidar, los mismos no son asumidos por igual en los distintos catolicismos a nivel global y de allí la importancia de la investigación situada histórica y sociológicamente..

Reconociendo su pertinencia coyuntural, no obstante, afirmamos que las construcciones de los entramados católicos acerca de la problemática medioambiental, el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y la riqueza y las desigualdades, remiten a líneas discursivas anti y/o no-liberales ancladas en culturas y acciones de largo plazo y expresadas con

continuidades y rupturas en cada momento histórico. Nos interrogamos así sobre las configuraciones y posicionamientos de los distintos actores religiosos frente a asuntos que han cobrado mayor gravitación y visibilidad pública en tiempos recientes.

De ese modo, algunos de los Objetivos 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS), aparecen de una y otra manera significativamente en los discursos, acciones e imaginarios socio religiosos de grupos, movimientos y organizaciones no gubernamentales de formación e inspiración católica en Argentina, América Latina y desde el Vaticano, que son actores relevantes formados en ese mundo y activos en otras esferas y campos. Entre ellos, cabe mencionar el objetivo de “*poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*”; el de *poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*”; el de “*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*” y el de “*reducir la desigualdad en y entre los países*”.<sup>1</sup>

Nos detendremos también en el caso del catolicismo argentino, y en los modos en que su andamiaje institucional y sus actores y grupos se despliegan en la sociedad política y en la sociedad civil en busca de socializar otros modelos de desarrollo sustentable, basado en principios cristianos.

Comprender hoy lo religioso y su vínculo con lo económico, lo social, lo cultural y lo simbólico en América Latina supone orientar nuestra mirada a la presencia diversificada de grupos y organizaciones religiosas en diversos planos que no queda circunscripta al ámbito de lo privado y lo sagrado. Por el contrario, en una región signada por la desigualdad y la fragmentación social estructural, el accionar de los agentes de la sociedad civil, de la política y del Estado se proyecta sobre varias esferas al mismo tiempo a través de vínculos

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

entrelazados y complejos. Esas esferas, analíticamente diferenciadas en la buena parte de la literatura de las ciencias sociales (Weber, 1984; Stark y Bainbridge, 1986), son representadas en los imaginarios de los actores como un campo continuo con fronteras difusas o incluso inexistentes. Estamos frente a presencias que reportan a una matriz que integra más que escinde la religión, la política, la economía, la salud y el ambiente.

### 3. ODS y catolicismo: Tensión entre un mercado privatizador desregulador y un desarrollo sustentable.

El compromiso de firmar ODS para el 2030, asumido por los estados nacionales, representa un intento de lograr acuerdos globales a fin de recrear un clima de esperanzas y certezas en las actuales incertidumbres planetarias. Son 17 objetivos a cumplir<sup>2</sup> y el gobierno argentino ha creado su propia página para informar sobre los resultados de la implementación.<sup>3</sup> Sin embargo, el actual proceso de globalización ha generado profundas transformaciones en el funcionamiento de la economía y de los mercados, ha redefinido las estrategias geopolíticas de los países, ha erosionado las bases de soberanía de algunos Estados nacionales y ha ocasionado profundas mutaciones en el plano económico, social y cultural. En nuestro continente la pobreza y el hambre siguen aumentando.<sup>4</sup> Con un fuerte

---

<sup>2</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

<sup>3</sup> <http://www.odsargentina.gob.ar/>. Se puede leer allí: que el actual presidente anunció “que los tres grandes ejes de su gobierno eran pobreza cero, acabar con el narcotráfico y la unidad de los argentinos”.

[http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion\\_publicaciones/relatoriopaisargentina\\_2018\\_\\_portugues\\_.pdf](http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/relatoriopaisargentina_2018__portugues_.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2017/12/aumenta-la-pobreza-en-america-latina-revela-comision-economica-para-america-latina-y-caribe/>

acento desregulador, este proceso supone un avance creciente en la mercantilización y privatización de los espacios de la salud, educación, entretenimiento, mediático, religioso y relacional. Una vez más debemos diferenciar países y experiencias históricas. Allí donde hubo o hay estados de bienestar con sus bienes “universales” la crisis se vivió y vive con diferencias según clases, géneros, edades, etnias, razas y religiones. Allí donde no lo hubo y no lo hay, se acentúan desigualdades. Por otro lado, las nuevas guerras comerciales han fortalecido al Estado en Estados Unidos, China, Rusia y sus aliados poniendo en cuestión y tensión la ilusa creencia de una globalización liberal armónica, sin historias y sin intereses.

El curso transitado por la actual globalización, timoneado por la modernización capitalista financiera, ha cristalizado en simultáneo una ampliación de la brecha económica y un acceso desigual a las nuevas tecnologías, generando un incremento de las asimetrías sociales y un impacto diferencial de la crisis ambiental. A modo de ejemplo, los procesos de concentración de los mercados no han tenido su correlato en la integración social y cultural de los pueblos. La dinámica del crecimiento desigual y la lógica del ajuste económico permanente han hecho caso omiso de las consecuencias ocasionadas por el deterioro y la degradación del medioambiente. En definitiva, el mundo contemporáneo refleja una lógica del devenir económico – el llamado “progreso indefinido” - que presenta cortocircuitos en el plano social y ambiental.

En estas injusticias, las religiones institucionalizadas encuentran no sólo una fundamentación discursiva, sino también un intersticio desde el cual relegitimar su lugar en el espacio social contemporáneo. Desde una aproximación holística, las religiones no escinden, sino que unifican los tres pilares que dan cuenta de un desarrollo sustentable: el económico, el social y el ambiental y le agregan la dimensión espiritual y de sentido último de la vida.

La propuesta de los ODS 2030 encuentra un campo fértil en esos grupos religiosos. Ante la hegemonía de un sistema económico, financiero, cultural y social que proyecta un

horizonte utópico de salvación a través del mercado auto-regulador, la iniciativa privada, el mérito individual y la prosperidad sin límites; las instituciones religiosas no renuncian a proclamar sobre las políticas públicas y la vida cotidiana sus propias éticas político-religiosas de salvación y liberación alternativas.

#### 4. Institución católica y deslegitimación capitalista liberal.

En el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en 2015, el papa Francisco definió a la globalización por su carácter excluyente y degradador de la naturaleza: “*¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando el suelo, el agua, el aire y todos los seres de la creación están bajo permanente amenaza? Me pregunto si somos capaces de reconocer que esas realidades destructoras responden a un sistema que se ha hecho global. ¿Reconocemos que ese sistema ha impuesto la lógica de las ganancias a cualquier costo sin pensar en la exclusión social o la destrucción de la naturaleza?*”

(Francisco, 2015a). En su visita a Perú en enero de 2018 reforzaba esa línea argumentativa, cuando en el Arzobispado de Lima se preguntaba: “*¿Qué pasó en América latina, que estaba buscando un camino hacia la Patria grande que nuestros héroes soñaban y, de golpe, en pocos años, está sufriendo bajo un capitalismo liberal deshumanizado?*” (Página/12, 23/01/2018).<sup>5</sup>

La incursión de lo religioso en estos planos no es un elemento novedoso; por el contrario, en el caso de América Latina, es constitutiva de la modernidad capitalista realmente existente: “*la relación entre lo cultural, lo político, lo social y lo religioso ha estado y sigue*

---

<sup>5</sup> Esta frase, formulada en tono coloquial, y captada durante el encuentro de Bergoglio con los obispos peruanos, expresa de alguna manera la perspectiva política del actual líder de la Iglesia Católica y de qué manera ve la realidad de América latina. Ver en: <https://www.pagina12.com.ar/90902-temas-y-debates-del-viaje-de-francisco>.

*vinculado por matrices comunes que permiten el paso de uno a otro sobre la base de mecanismos complejos de resignificación y redefiniciones recíprocas” (Mallimaci 2005: 242).*

En el caso del catolicismo, su reticencia a circunscribirse a las tareas religiosas de la sacristía y al ámbito de lo privado – espacio que la modernidad hegemónica, sea liberal o socialista, le asignó- se tradujo en un enfrentamiento intransigente con los valores e imaginarios del mundo capitalista y socialista contemporáneo. Ha persistido en su misión de instaurar un catolicismo integral -social y doctrinal- en toda la vida como fundamento de la sociedad actual. Esta instauración se renueva y recompone constantemente según los desafíos y propuestas históricas.

La denuncia al capitalismo salvaje, al mercado desbocado y últimamente, al capitalismo liberal deshumanizante durante el viaje del Papa por Chile y Perú en 2018, no sólo posiciona al catolicismo como alternativa social y cultural, sino que trasunta la pretensión de institucionalizar otra ética global que regule las relaciones políticas, económicas y sociales, un modelo de desarrollo sustentable armónico y de largo aliento donde la vieja “amenaza comunista” ya no está presente. Si ayer la propuesta católica intransigente era antiliberal y anticomunista, hoy la acción y la denuncia se llevan a cabo fundamentalmente contra el capitalismo de mercado auto-regulado y la globalización financiera. La denuncia se desarrolla y propaga a nivel planetario pues encuentra un vacío político partidario y de liderazgos a nivel mundial, dado que son pocas o nulas las voces, partidos, estados y movimientos que cuestionan las causas y consecuencias de la actual concentración capitalista.

Las exhortaciones católicas anti-liberales en cuestiones económicas y sociales (esto es, el rechazo a la primacía del mercado y su cultura como principio regulador de la sociedad, el rechazo a la primacía del capital sobre el trabajo, nominar al dinero como la “caca del diablo”

y el reconocimiento de la función social de la propiedad) son de larga data.<sup>6</sup>

### 5. La propuesta católica antiliberal de “otra ecología social e integral” que priorice el mundo de los pobres.

Lo innovador en la crítica del catolicismo al liberalismo actual gira en torno a la incorporación de la problemática ecológica y del medioambiente. La temática ambiental es contemplada también en la promoción de una sociedad fundada en las matrices cristianas y en su falta de protección, adjudicada a un sistema económico auto regulado por principios alejados de los estándares éticos y religiosos (Francisco, 2015b).

La historicidad de las narrativas y propuestas católicas dedicadas al desarrollo humano en particular, y al desarrollo sustentable de los pueblos en general, muestra que la cuestión ambiental, concebida de modo integral, es constitutiva de su orden axiológico y de su estrategia pastoral de presencia pública (Pablo VI, 1967; Juan Pablo II, 1979; Benedicto XVI, 2009; Francisco, 2015b). Lejos de pensarse como una problemática coyuntural sobre la cual la institución religiosa explicita su postura, estamos frente a un componente perdurable de su acervo identitario, y de presencia pública global.

De Pablo VI a Francisco, la preocupación por el desarrollo humano integral -y hoy por la ecología integral como núcleo vertebrador del desarrollo sustentable- asume un lugar de relevancia en las producciones vaticanas. En la Encíclica *Populorum progressio*, Pablo VI se apoyaba en la Doctrina Social del catolicismo para explayarse en el desarrollo de los pueblos en contextos de pobreza y desigualdad social. Su apelación a la necesidad de un desarrollo

---

<sup>6</sup> En el Syllabus de 1864 se condenan numerosos errores a los cuales se debe combatir. El número 80 dice: “LXXX. *El Romano Pontífice puede y debe reconciliarse y transigir con el progreso, con el liberalismo y con la moderna civilización.*” Hay una continuidad antiliberal - hasta hoy como veremos más adelante - en las encíclicas papales llamadas “sociales”.

integral del ser humano se complementaba con la denuncia de los desequilibrios a escala planetaria. El concepto de integralidad se materializa en Pablo VI cuando promueve una acción que enlace las dimensiones económicas, sociales, culturales y espirituales. Al explicitar la visión cristiana sobre el desarrollo, manifiesta que este *“no se reduce al simple crecimiento económico. Para ser autentico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre”*. Y citando al padre Louis-Joseph Lebret, transparenta su perspectiva holística: *“Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano”* (Pablo VI, 1967).

Por su parte, en la Exhortación Apostólica Post-sinodal *Ecclesia in America* (1999), Juan Pablo II considero al medioambiente como ‘don de Dios’ y condeno una globalización regida por las meras leyes del mercado. En su alocución integró claramente las dimensiones de lo que hoy denominamos desarrollo sustentable. La supremacía de la normatividad impersonal del mercado, *“aplicada según las conveniencias de los poderosos, lleva a consecuencias negativas. Tales son, por ejemplo, la atribución de un valor absoluto a la economía, el desempleo, la disminución y el deterioro de ciertos servicios públicos, la destrucción del ambiente y de la naturaleza, el aumento de las diferencias entre ricos y pobres, y la competencia injusta que coloca a las naciones pobres en una situación de inferioridad cada vez más acentuada”* (Juan Pablo II, 1999).

En la Encíclica *Caritas in veritate* (2009), Benedicto XVI retoma la línea conceptual enhebrada por Pablo VI. Recupera la noción de desarrollo humano integral, con una lectura en clave de las encrucijadas y los desafíos planteados en el siglo XXI. Por su formación académica, Benedicto XVI puso el acento en otro esquema de integración, como respuesta a la racionalidad científico-técnica dominante en la Ilustración. Propuso una racionalidad católica de confluencia entre la razón y la fe como cimiento del desarrollo humano. Y desde esa premisa, vuelve a discutir el rol del catolicismo en el mundo moderno. Asume un papel



público que no se agota en las actividades de asistencia o educación, sino que manifiesta toda su capacidad de servicio a la promoción del ser humano y la fraternidad universal cuando - nos dice- puede contar con un régimen de libertad. Dicha libertad se ve impedida en muchos casos por prohibiciones y persecuciones, o también limitada cuando se reduce la presencia pública de la Iglesia solamente a sus actividades caritativas (Benedicto XVI, 2009).

Dado que el bienestar de la humanidad se contempla a partir del desarrollo del ser humano en todas sus dimensiones, se reivindica el accionar de la institución católica en los más diversos planos de la vida social. En la defensa de esa cosmovisión integral, el papa alemán vuelve a rebatir los supuestos del libre mercado como vehículo del progreso de una comunidad. La asociación del desarrollo humano con la vocación, que Benedicto XVI recupera de Pablo VI, supone una primacía del compromiso de los actores -por encima de las estructuras- para alcanzar un orden mundial sustentable. Benedicto, en un tono revisionista, no desatiende la responsabilidad del Estado como regulador de las relaciones sociales e impugna, al igual que en el siglo XIX, al mercado como único instrumento de promoción del desarrollo humano.

Desde esta cosmovisión religiosa, la separación entre racionalidad económica y ética solidaria, propia de la modernidad dominante, ha desembocado en un proceso de desprecio de la vida humana pensada sólo como mano de obra barata, que se proyecta en la explotación y el uso destructivo del medioambiente. El énfasis católico se coloca tanto en la denuncia de los modelos económicos dominantes como en el impacto moral de su aplicación y en las consecuencias sociales y ambientales derivadas de un sistema desprovisto de toda ética religiosa fraternal.

Al silogismo clásico del papado católico entre economía deshumanizada y degradación social (tensión hoy casi ignorada en los análisis de la dirigencia política mundial), se adiciona la crisis del cambio climático. Así es presentado por el papa Francisco en su Encíclica

*Laudato si, sobre el cuidado de la casa común*, divulgada en 2015 y recibida favorablemente por sectores críticos desde el mundo social, cultural, político y religioso al actual capitalismo financiero.

Francisco emprende allí un recorrido histórico en el que destaca otros documentos de sus antecesores, reforzando así la línea de memoria, compromiso social y linaje cimentada por la Santa Sede frente a estas problemáticas, que tiene en la Encíclica *Rerum novarum* de León XIII (1891) un punto referencial como continuidad del Syllabus del papa Pio IX. Hace mención también de *Pacem in Terris* de Juan XXIII, de la Carta Apostólica *Octogesima Adveniens* de Pablo VI, de *Redemptor hominis* y *Centesimus annus* de Juan Pablo II en 1991 y de *Caritas in Veritate* de Benedicto XVI.

El papa argentino enmarca la gravedad de la situación ecológica en la crisis ética, espiritual y cultural derivada del desarrollo industrial propio de la modernidad capitalista. Ésta refleja el predominio de un sistema económico basado en el consumo de bienes materiales, y en el despliegue de una racionalidad científico-técnica al servicio de empresas y grupos que generan cada vez más mayores ganancias y concentraciones económicas, provocando inevitablemente pobrezas, un deterioro de la naturaleza y profundas asimetrías sociales. Citando la Encíclica *Caritas in Veritate* de Benedicto XVI, recuerda que, desprovisto de referencias éticas, “*el mercado, por sí mismo, no garantiza el desarrollo humano e integral y la inclusión social*” (Francisco 2015b). Analizada de este modo, la conjunción entre economía y tecnología al servicio de los intereses de grupos económicos de poder, sin otro encuadre normativo regulador, se ha erigido en el factor explicativo del fuerte desequilibrio del ecosistema mundial.

La cuestión ambiental es un eje vertebrador contemporáneo de la histórica confrontación y enfrentamiento del ideario católico intransigente con el ideario liberal y burgués (Poulat, 1977). Para Francisco, no es la lógica del mercado ni la de los intereses económicos la que

resolverá los problemas sociales y ambientales, habida cuenta de que la maximización de los beneficios motoriza su dinámica.

Como sus antecesores en el Vaticano, Francisco enlaza la preocupación por la ecología con la cuestión social y el mundo de los pobres desde una presencia católica integralista o sea en toda la vida. Luego de advertir que la degradación ambiental no está separada de la degradación humana y que el mayor impacto de los problemas ambientales (contaminación, ausencia/carencia de agua potable y redes cloacales, concentración de áreas insalubres) lo sufren las poblaciones empobrecidas, esboza uno de los núcleos angulares de su pensamiento - que es crítico de otros ambientalismos-, cuando esgrime que *“hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en planteo social, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres”* (Francisco, 2015b). De manera explícita, coloca a la pobreza y la exclusión como la otra cara de la fragilidad ambiental del planeta, y contrasta *“un superdesarrollo derrochador y consumista con situaciones persistentes de miseria deshumanizadora”* (Francisco, 2015b). De allí surge la proclama de una conversión ecológica global y su apelación a un desarrollo sostenible e integral. Sostenible, en términos de garantizar la inclusión de los sectores vulnerados. Integral, en clave de interpelación a todas las dimensiones del ser humano, como lo viene haciendo el catolicismo romano desde principios del siglo XX. Esa tarea, según Francisco, tiene responsabilidades diversificadas, dado que los países más pobres ven reducidas sus posibilidades de revertir el impacto ambiental.

Si Pablo VI acuñó la idea de desarrollo humano integral, profundizada luego por Juan Pablo II con evangelización integral y Benedicto XVI con liberación integral, Francisco incorpora la noción de ecología integral. Desde una cosmología anclada en América Latina, el papa contempla las dimensiones humanas y sociales al referirse a las relaciones entre el ser

humano y el ambiente donde se desarrolla. El individuo, la familia, la comunidad, la nación y el mundo se encuentran afectados por los marcos axiológicos que definen la relación naturaleza-ambiente-sociedad. La condena a los modelos socio económicos basados en la lógica de acumulación del capital es la contracara de la denuncia de los desequilibrios ecológicos, que son, al mismo tiempo, desequilibrios sociales, económicos, habitacionales, culturales, religiosos y de la vida cotidiana. Y sentencia en un lenguaje poco escuchado hoy desde los sectores de poder a nivel mundial: *“Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la madre tierra”* (Francisco, 2015a).

Esa mirada integral conduce al Papa a sumar el sombrío diagnóstico sobre el cuidado del planeta a la crítica a los poderes económicos hegemónicos. Pero, en un tono esperanzador, convoca a subordinar la economía a una ética universal solidaria y protectora de lo que denomina la casa común de todos. Humanizar la economía, el desarrollo y la ecología implica una inmersión en una matriz ético-religiosa que oriente su derrotero. Como trasfondo, subyace una disputa con otras agencias de poder global que crean sentidos comunes por hegemonizar los principios rectores que regulan los comportamientos humanos; una contienda ahora planetaria que no resulta novedosa desde el advenimiento de las modernidades múltiples.

El catolicismo, en particular -aunque el análisis es pertinente para otras religiones, como ha quedado demostrado en los encuentros interreligiosos de Asís en Italia<sup>7</sup>-, ha integrado

---

<sup>7</sup> En 1986, Juan Pablo II convocó a una Jornada de Oración por la Paz en Asís. Más de 100 líderes de distintas religiones de todo el mundo acudieron a la cita: [https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/october/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19861027\\_prayer-peace-assisi-final.html](https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/october/documents/hf_jp-ii_spe_19861027_prayer-peace-assisi-final.html). Treinta años después, junto con diversos referentes religiosos, Francisco participó del Encuentro

históricamente en su línea discursiva lo económico con lo ético, lo social con lo espiritual, lo público con lo privado, lo local con lo global (Esquivel, 2013).

En definitiva, la evidencia de situaciones de conflicto entre el desarrollo económico, social y ambiental y la ausencia de una moral religiosa como lógica subyacente del devenir social movilizan a instituciones y actores religiosos, que se deslizan hacia el amplio espectro de las políticas públicas. La fragmentación y la desigualdad social, por un lado, y la desprotección del medioambiente y la creciente contaminación, por otro, muestran las fragilidades de los cimientos del desarrollo sustentable en nuestras sociedades. Las estrategias que despliegan diversas organizaciones religiosas sobre esas áreas reflejan las batallas que entablan para irradiar un ideario que sustente otra lógica reguladora de la vida en sociedad.

#### [6. Presencia territorial del catolicismo argentino en su lucha contra las pobreza y desigualdades y por el medio ambiente.](#)

Las manifestaciones de una cierta sensibilidad del catolicismo argentino sobre el tema de la naturaleza en las décadas del sesenta y setenta aparecen con los grupos vinculados a las experiencias campesinas e indígenas, insertos en el noreste, noroeste y sur del país. Defender y proteger a los pueblos originarios, así como a las pequeñas propiedades, o los espacios ocupados por campesinos pobres, se fundamentan en la concepción de que la tierra es de todos, Dios es dueño de la tierra y ama a los pobres. Allí aparecen el Movimiento Rural Católico y la Pastoral Aborígen como canalizadores de esos reclamo que, luego de un camino conflictivo, darán origen a las llamadas Ligas Agrarias (Moyano, 1992) y posteriormente a numerosas organizaciones campesinas.

---

Interreligioso por la paz entre los pueblos, reeditando la histórica jornada de 1986.

[http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/september/documents/papa-francesco\\_20160920\\_assisi-preghiera-pace.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/september/documents/papa-francesco_20160920_assisi-preghiera-pace.html)

Durante esos mismos años y desde espacios urbanos, esa sensibilidad se une a la exigencia de trabajo digno y sin explotación y de apoyo a las organizaciones sindicales y territoriales del mundo obrero. El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo es la referencia central pero no única. Lo que es importante destacar es el vínculo político y religioso de larga data entre el mundo obrero y popular (especialmente el organizado) y el movimiento católico liberacionista en Argentina.

Un ejemplo es el que se reproduce en el catolicismo neuquino, con la lucha impulsada por el obispo Jaime De Nevares en defensa de la tierra de las comunidades mapuches, (invadidas, expulsadas y amenazadas por las compañías petroleras y los emprendimientos de empresas y empresarios multinacionales) y por la preservación del medioambiente, de sus pobladores y la vida de los trabajadores, amenazados por la construcción de represas en la zona del Chocón-Cerro Colorado de la misma provincia.

Durante la dictadura, esta temática es casi inexistente salvo en las marchas al santuario de San Cayetano en la ciudad de Buenos Aires de líderes obreros y populares exigiendo Pan, Paz y Trabajo – la misma consigna convoca a 800.000 obreros sindicalizados a la basílica de Lujan a fines del 2018- y en las tomas de tierra fiscales -lideradas por sacerdotes y religiosas- para construir viviendas dignas y no contaminadas alrededor de las grandes ciudades (Forni, 1992). En la pos-dictadura, a partir de 1983, los temas ambientales fueron hegemonizados por organismos internacionales no gubernamentales con presencia en el país, que hacían énfasis en el cuidado, la preservación y conservación del medioambiente como sinónimos del cuidado de plantas, bosques y animales. Ante la crisis institucional católica, fruto de su complicidad con la dictadura cívico-militar-religiosa, cristianos vinculados a los Seminarios de Formación Teológica, Curas en la Opción por los Pobres, grupos de religiosas y religiosas organizados en Comunidades Religiosas Insertas en el Medio Popular (CRIMPO) expresan otra manera de ser católicos (Gimenez Beliveau, 2016). Hacen suyas las diferentes

sociabilidades del amplio mundo de la pluralidad, diversidad y complejidad de discriminados, estigmatizados, dominados y víctimas del terrorismo de Estado. Desde estos grupos se genera una nueva forma de comprender los desafíos ecológicos desde lo popular (Mallimaci, 1995).

En las últimas décadas, se destacan las intervenciones de los obispos de la Patagonia Sur (Neuquén, Viedma, Alto Valle, Chubut y Santa Cruz) frente a cuestiones ambientales, gremiales y sociales; en Iguazú (Misiones), ante problemas políticos; y en Gualeguaychú (Entre Ríos), ante las diferencias diplomáticas entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de pasta de celulosa en el margen del río Uruguay y la probable contaminación ambiental de la región. Otros casos son el movimiento de Curas Villeros en las villas de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores y el movimiento de Sacerdotes en Opción por los Pobres, que ha acompañado también los reclamos de villeros, organismos de DDHH, comunidades originarias y de poblaciones contra la instalación de minería a cielo abierto y contra la contaminación de las tierras.

La frontera agrícola rentable se expande en los años noventa del siglo pasado y llega a producir 60 millones de toneladas de granos -se habló de la cosecha del siglo- mientras que hoy, ya naturalizado ese crecimiento, se esperan 130 millones para el ciclo 2018-2019. El nuevo producto exportable que comienza a expandirse en las tierras argentinas es la soja y trae nuevos actores a la dinámica agroexportadora. Para ello, es necesaria la incorporación de semillas transgénicas, que obliga a una utilización cada vez mayor de herbicidas agro tóxicos, lo que produce contaminaciones y enfermedades no conocidas hasta el momento que afectan a las poblaciones que trabajan y/o viven cerca de los campos irrigados. Grupos católicos -en especial, órdenes religiosas femeninas insertas en lo popular-, junto a pueblos originarios, sectores campesinos pobres y de las periferias de las ciudades vinculados a la nueva explotación sojera, marcan su presencia junto a las poblaciones afectadas y en las protestas en el espacio público con la consigna "*Paren de fumigar y contaminar. Sí a la Vida*". Proponen,

al mismo tiempo, otro modelo productivo, social y espiritual.

La instalación de fábricas de celulosa (pasteras) en el vecino Uruguay, frente a la ciudad costera de Gualeguaychú, en la provincia de Entre Ríos, movilizó en 2005 a nuevos sectores sociales en defensa del medioambiente y contra la contaminación de los ríos. Pobladores y autoridades del municipio, junto con grupos ambientalistas decidieron en asambleas populares bloquear el puente que une a esa ciudad con Uruguay, para expresar el rechazo a las pasteras. El obispo de Gualeguaychú, Jorge Lozano, acompañó el reclamo y buscó una conciliación a partir del diálogo, rezando con su par de la ciudad de Salto (Uruguay), donde está radicada la pastera. Por primera vez, un tema ambiental trasciende el ámbito de lo local para visibilizarse a nivel nacional e internacional. Más aún, el gobierno de Nestor Kirchner creó la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que el gobierno de Mauricio Macri ha convertido en 2016 en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a cargo del rabino Sergio Bergman.

Lo importante a destacar es que en el territorio, en el espacio local, el mundo religioso organizado se convierte en uno de los actores centrales en la lucha contra la contaminación y en la exigencia de un desarrollo sustentable. A falta del Estado y de otro tipo de actores en el mundo popular que se opongan a esa destrucción de la vida, la religiosa, el sacerdote, el pastor, la comunidad creyente se transforma, la mayoría de las veces, en la única comunidad de interpretación de esas necesidades vitales ignoradas e invisibilizadas por las representaciones sociales, políticas, mediáticas y sindicales dominantes. Cuando se suma la maestra, el intendente, alguna ONG, dirigentes sociales o sindicales y la radio comunitaria – muchas veces actores provenientes de dinámicas religiosas- esa demanda se amplifica y se encuentran soluciones.

Las protestas contra la instalación de empresas mineras a cielo abierto en las provincias de San Juan, La Rioja y Catamarca, junto a la protección del medioambiente en el sur argentino,



adquieren una marcada visibilidad pública. En la actualidad, en Salta y Jujuy se han sumado grupos católicos contra la explotación indiscriminada del litio, que ha expulsado a miles de campesinos pobres de esas regiones. No se trata de experiencias aisladas. La Conferencia Argentina de Religiosas y Religiosos (Su sigla es Confar y reúne a todas las órdenes y congregaciones del país) expresa año tras año esas denuncias, propuestas y modos de vida para órdenes religiosas (esto es, grupos de personas ascetas, místicas y/o católicas entregadas a tiempo completo en seguir sus convicciones que viven en comunidades elegidas y con afinidades construidas por el mismo grupo). En 2016, la Confar renovó su compromiso ante el grito de los pobres: “[...] *que sus gritos se vuelvan nuestros gritos, que sus cantos sean nuestros cantos [...] los derechos de los pueblos originarios en todo el territorio continúan siendo no reconocidos y avasallados como hace más de 500 años. Se profundiza la degradación a la Casa Común: mega minería, deforestación salvaje, contaminación ambiental, cultivos transgénicos*” (“La Confar renovó su compromiso”, 2016).

En la Patagonia argentina, la denuncia ya no es de tal o cual sacerdote, religiosa o grupo, sino del conjunto de los obispos de la región. Desde 2009 hasta el presente, en la reflexión de Pascuas, los obispos del Sur acompañan la defensa de la ecología integral. En su mensaje de Pascuas de 2015 afirman: “*Nuestra sociedad, y cada uno de nosotros, tenemos experiencia de manos violentas o cerradas, porque buscan acumular más y más [...], o mezquinas para dar al obrero su salario, o ausentes de cariño y delicadeza de una manera especial hacia su familia, o depredadoras de la naturaleza. Al mismo tiempo, con impotencia, vemos también que hay muchas otras manos clavadas a la cruz del abandono, de la soledad, de los sin tierra, sin agua, sin vivienda, sin salud, sin futuro, sin trabajo, sin vida digna. Atadas no solo por la pobreza, sino por padecer hoy injusta exclusión o descarte*” (Mensaje Pascual de los Obispos de la Región Patagonia-Comahue “Miren mis manos y mis pies. ¡Soy Yo mismo!”, 2015).

## 7. ODS, sociedad civil movilizada desde grupos religiosos y Estado ausente y/o

### represor.

En un plano de cotidianidad y sociabilidad de proximidad, diversas experiencias socio religiosas han plasmado, desde el mundo de los pobres, modelos organizativos y normativos que pretenden reconstruir una trama de sentido identitario y democratizador en el territorio, exigiendo mayor justicia, derechos y respetando el medio ambiente. Se plantean como alternativas de desarrollo sustentable, en oposición a las formuladas desde el paradigma del mercado auto regulador de las relaciones sociales estadocéntricas. Se trata de redes socio religiosas que permiten la circulación de recursos económicos, sociales, de autoestima y simbólicos. Promueven proyectos solidarios destinados a regenerar comunitariamente lazos sociales, a partir del compromiso sostenido por parte de los propios beneficiarios. Planes de construcción de viviendas, programas de micro-emprendimientos productivos, cooperativas de empleo, distribución de planes de salud, radios comunitarias, espacios de recreación y sanación y vastas iniciativas solidarias son algunas de las acciones impulsadas por organizaciones religiosas, con diferentes grados de inserción institucional en el campo social. Trabajan generalmente con poblaciones vulnerables, y la interpelación a estos sectores se ancla en proyectos que apuntan a una mejora en la calidad y el sentido de vida, cimentada en la edificación de un fuerte lazo comunitario solidario.

El dilema de muchas de estas experiencias se centra en la sustentabilidad de los proyectos, en términos de garantizar su permanencia e incidencia en el mediano plazo y en sus vínculos con otras organizaciones y con el estado. Por lo pronto, se plantean como espacios de generación de empleo, de contención social y de desarrollo comunitario y de expansión de un modelo de sociedad divergente del formato impersonal y explotador propio de las relaciones sociales dentro del mercado capitalista. En contextos de fuerte desintegración social y desempleo creciente, se busca recrear las relaciones sociales a partir del trabajo comunitario

y, desde allí, que las propias comunidades generen sus propios marcos de sociabilidad. La apuesta es construir un capital social solidario y un nuevo horizonte de sentido en ese mundo popular, en oposición al que subyace a la modernidad capitalista e, incluso, a las premisas liberales que inducen a la individuación y mérito del sujeto, llevadas adelante por modelos culturales y estados tanto neoconservadores como neoliberales en el siglo XXI que producen y/o reproducen dicha modernidad. El Estado, tanto nacional como provincial, está ausente y lejano en el acompañamiento de estas poblaciones. Más aún, en la mayoría de los casos mencionados es el Estado (nacional, provincial y municipal) el responsable de las acciones denunciadas y enfrentadas. En situaciones de este tipo, las posibilidades de articular propuestas de ODS generales se tornan difíciles y a veces imposibles; hoy en día constituye un tema central de reflexión en América latina y el Caribe. Fortalecer, articular y diversificar la sociedad civil es el camino más conveniente y eficaz. La incidencia en estados neo liberales o conservadores es casi nula por el momento.

El desarrollo sustentable no se vive de la misma manera en las diferentes clases sociales. La individuación producida por los modelos hegemónicos de desarrollo no es la misma en un lugar que en otro. En sectores acomodados puede engendrar mayor autonomía y libertad y se pueden consumir otros productos naturales; en sectores populares empobrecidos reina una mayor incertidumbre y fragmentación y el consumo natural es inexistente y prohibitivo por sus costos. La finalidad de la acción por parte de estas redes cristianas gira en torno a la integración social de estos amplios sectores, vulnerables y excluidos, en el marco de una cultura de la solidaridad. Ante un estado ausente y que promueve injusticias especialmente hacia los sectores populares y trabajadores, no creíble, y más preocupado por pagar la deuda externa que por poner en marcha los ODS, estos grupos son uno de los pocos -articulados con otros actores sociales, científicos, políticos, culturales y productivos- que pueden contener y organizar desde (y con) esos mundos.

En síntesis, en los últimos veinticinco años se advierte, ante las emergentes problemáticas del desarrollo sustentable, la presencia de un complejo mundo católico que interviene en la organización y promoción de grupos comunitarios con capacidad de incidir en políticas públicas. Estos grupos también inciden en la construcción de un universo contenedor de diversas redes vinculadas a la protección integral del medioambiente, a la defensa de los pueblos originarios y a la mejora en las condiciones de hábitat y de vida en esas regiones. Se va produciendo lo que algunos autores han llamado ética económica surgida de una religión. Esta expresión no alude a las teorías éticas que provienen de los compendios y tratados teológicos, ya que éstos, más allá de su importancia y del conocimiento interno que producen, no impactan sobre el conjunto de los creyentes de una religión. Al decir de Weber, *“la expresión ética económica alude a los estímulos prácticos para la acción fundamentados en las implicancias psicológicas y pragmáticas de las religiones... Ninguna ética económica ha tenido jamás determinantes exclusivamente religiosos... pero no por ello es menos cierto que la determinación religiosa del modo de vida se cuenta como uno -nótese bien, solo uno- de los determinantes de la ética económica”* (Weber, 1998, tomo I, pp. 234).

Más allá del mayor o menor grado de inserción dentro de la estructura institucional, la dinámica de estas organizaciones -que articulan lo social con lo político y lo religioso- permite que el catolicismo disemine su presencia en la sociedad y conserve un espacio en el plano de la producción de nuevos sentidos contrarios al mercado auto regulado, que circulan en la vida colectiva de amplios y heterogéneos sectores sociales.

Tiene así presencia institucional, presencia social, presencia en el plano político y en el mundo de los empresarios y de los trabajadores. En esa diversidad de ámbitos se proyectan la prédica y el accionar de un catolicismo que se presenta como integral y que busca reproducir su fuerza espiritual y cultural, para dejar su impronta tanto sobre las estructuras y los modelos como sobre los individuos y el conjunto de relaciones que entablan. Esa presencia, por otro

lado, es naturalizada y legitimada por diferentes actores políticos, económicos, sociales, e incluso de otras religiones.

## 8. Conclusiones

Hemos analizado cómo las propuestas de implementar los ODS en Argentina encuentran actualmente más espacio en la sociedad civil que en el Estado. Diversas organizaciones y redes promueven acciones sostenidas en la temática medioambiental, sanitaria, habitacional, alimentaria, productiva y laboral, con el fin de construir otro modelo de desarrollo. Como contrapartida, el objetivo de *poner fin a la pobreza* no sólo no se está cumpliendo sino que los pobres y la pobreza siguen creciendo en Argentina. Según el informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina de fines de 2018, la pobreza en hogares alcanza a 33 por ciento, el guarismo más alto de la última década.<sup>8</sup> A su vez, el objetivo de *promover la agricultura sostenible* pierde relevancia ante un modelo agroexportador fundamentalmente sojero que destruye la agricultura sostenible, en especial la de los pequeños agricultores y campesinos. Por su parte, el objetivo de “*promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*” es inalcanzable con el actual modelo económico que prioriza lo financiero, cuyas consecuencias son el crecimiento de la desocupación, el cierre de comercios y fábricas y el trabajo precario e inseguro. Del mismo modo, el objetivo de reducir la desigualdad en el país es una promesa irrealizable en el mediano plazo con políticas que priorizan el ajuste continuo para los sectores populares.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Para mayor información, véase: <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina>, Infobae, 13/12/2018, <https://www.infobae.com/politica/2018/12/13/la-pobreza-crecio-al-336-en-la-argentina-y-es-la-mas-alta-de-la-decada-segun-un-informe-de-la-uca/>

<sup>9</sup> Ver: <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/Agenda2030/informe->

La puesta en práctica y discusión de los ODS en Argentina, en especial de los relacionados con la pobreza y la lucha contra las injusticias y desigualdades, pasa por otros actores, fuera del Estado y muchas veces contra las políticas del Estado.

Es en este contexto que deben comprenderse e interpretarse las acciones de grupos socio-religiosos en Argentina y en el resto de América Latina. Tanto para los portadores de una perspectiva funcionalista -que asignan a la religión y sus sustitutos funcionales un papel de legitimación o deslegitimación moral de un orden social establecido- como para aquellos que asumen un encuadramiento sustantivista -centrado en los componentes intrínsecos de memoria, profecía y fraternidad universal-, la historicidad del vínculo entre el factor religioso y los sucesivos modelos de desarrollo no ha sido lo suficientemente profundizada desde el campo del conocimiento a partir de reconocer múltiples modernidades capitalistas (Eisenstadt, 2001) a nivel planetario. Como hemos visto, las instituciones religiosas en general, y las instituciones católicas, en particular, despliegan discursos, imaginarios y prácticas para construir y recomponer modernidades religiosas tanto en la sociedad civil como en el estado. Ellas son capaces de diseñar modelos y propuestas de sustentabilidad como modelos de otro tipo de desarrollo en sintonía con sus marcos conceptuales (recordemos que son tanto sociales, políticos, culturales como religiosos), que pueden -o no- enfrentarse a la lógica de la ganancia y del mercado sin regulaciones. A través de pronunciamientos públicos, en el contexto de celebraciones y acontecimientos de memoria y

---

[pais-ods-2018.html](#). Este informe oficial sobre el cumplimiento de los ODS es un intento de sistematización de lo realizado durante los años 2016 y 2017. Sin embargo, en menos de un año de su publicación los datos e indicadores económicos, sociales, educativos, científicos, laborales y culturales se han desactualizado de manera notable debido a la profunda crisis económica y social por lo que atraviesa Argentina.

de patrimonialización de la nación o por intermedio de acciones concretas ejecutadas por sus propias organizaciones, en alianza con o enfrentado al Estado y/o entidades no gubernamentales, los grupos religiosos se posicionan en un terreno que, a partir de sus concepciones, doctrinas, prácticas y enseñanzas, consideran inherente al bienestar de la humanidad y a su afirmación de la utopía cristiana que todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos.

Tales grupos, cuando incursionan en los planos de la denuncia, crítica y deslegitimación del capitalismo liberal deshumanizante (en especial la defensa de los migrantes, de los detenidos en cárceles, de los sin trabajo y de los considerados “descartables”) ampliando y construyendo nuevos derechos “desde la casa común”, encuentran espacios locales, nacionales y globales para legitimarse socialmente y dialogar, vincular y unificar a diversos actores sociales que buscan otro modelo de desarrollo y otra globalización democrática no capitalista y antiliberal.

Las grandes visiones religiosas y espirituales (cristianas, judías, islámicas, hinduistas, budistas, etcétera) movilizan a gran parte de la población mundial ya sea institucionalmente o creando espacios para que los creyentes también lo hagan por su propia cuenta, y son tenidas en cuenta en las decisiones diarias de millones de individuos y familias. Los valores culturales y espirituales - estudiados en nuestro caso para el mundo católico en Argentina pero con similitudes en la región - son un componente central del capital simbólico y social de una sociedad y, según los desafíos históricos concretos, pueden promover o impedir desarrollos sustentables y democráticos.

Alcanzar los ODS, en especial los de lucha contra la pobreza, la desigualdad y por trabajo digno para todos y todas y defensa de la casa común, es hoy parte constitutiva del actual catolicismo argentino. Merced a su presencia territorial y la ocupación del espacio público social y político, el catolicismo es más escuchado y seguido por sus críticas y propuestas

sociales que por sus normativas a nivel moral, cultural y de vida cotidiana. Los cuestionamientos a la implementación de programas neoliberales con sus emergentes mercados desbocados, amalgamadas a la persistente proclama de proyectar los valores religiosos en el mundo económico para fraternizar el conjunto relaciones sociales, se enmarcan en una línea discursiva inscrita en una presencia católica de larga data. Presencia que se reforma y actualiza según contextos y situaciones y que reproduce la matriz de integrar lo religioso con lo económico, lo social, lo sexual y lo cultural.

La “casa común católica” presenta un Dios para todos y todas, que ama a las personas (varón y mujer) y a la naturaleza contra las cuales no se puede ejercer violencia, y propone la distribución universal de los bienes materiales y simbólicos para que no haya ningún pobre en el planeta Tierra. También, y al mismo tiempo, busca presentarse como fundamento de una ética y se erige desde el Estado del Vaticano como un dispositivo de reaseguro mediante el cual el mundo católico propone encarrilar el bienestar de la humanidad en todas las áreas y esferas del mundo de la vida. Subyace también a tales propuestas -y esto puede ser causal de futuros conflictos con las necesarias autonomías- la búsqueda de restablecer la integralidad del mensaje religioso en el Estado y en el seno de sociedades secularizadas que no se han desentendido de sus necesidades espirituales.

Es una matriz católica institucional con varios catolicismos en su seno, que al mismo tiempo que lucha por los ODS, “la casa común”, la ecología integral y los derechos de las personas migrantes y los de las “no personas”, rechaza el *constructivismo de género*, la ideología y la diversidad sexual. Por un lado, se despliegan estrategias para continuar estructuralmente imponiendo modelos patriarcales de abuso de poder, un concepto de autoridad vertical, varonil, célibe y pregona una sexualidad de la culpa, rechazando el gozo y el placer del cuerpo, en especial de las mujeres y, por otro, a veces los mismos y a veces con otros catolicismos, deslegitiman al capitalismo deshumanizante, fortaleciendo a los



movimientos sociales y denunciando a una economía y globalización liberal que mata.

### Referencias bibliográficas

Azcuy, Virginia; Galli, Carlos y González, Marcelo (editores). (2006). *Escritos teológico-pastorales de Lucio Gera. Del Preconcilio a la Conferencia de Puebla (1956-1981)*. Buenos Aires: Agape-UCA.

Benedicto XVI. (2009). Encíclica Caritas in veritate. En:  
[http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html)

Berger, Peter. (1967). *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*. Buenos Aires: Amorrortu.

Berger, Peter. (2016). “Nuevas reflexiones en torno de la religión y la modernidad”. *Revista Sociedad y Religión*. Vol. 26. N° 45.

Casanova, José. (1994). *Public Religions in the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press.

Durkheim, Emile. (1993). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Editorial Alianza.

Eisenstadt, Shmuel. (2001). “Modernidades múltiples”. *Sociologia, Problemas e Práticas* N° 35, 139-163.

Esquivel, Juan Cruz. (2009). “Cultura política y poder eclesiástico: encrucijadas para la construcción del Estado laico en Argentina”. *Archives des sciences sociales des religions* N°146, 41-59.

Esquivel, Juan Cruz. (2013). “Catolicismo y modernidad en Argentina: ¿de la confrontación a la conciliación?”. *Revista Estudos de Religião* N°27 (2), 193-213.

Esquivel, Juan Cruz. (2016). “Religious and Politics in Argentina. Religious Influence on Parliamentary Decisions on Sexual and Reproductive Rights”. *Latin American Perspectives*

Nº43 (3), 133-143.

- Forni, Floreal. (1992). “Derechos humanos y trabajo de base: la reproducción de una línea en el catolicismo argentino”. En: AA.VV. *500 años de cristianismo en Argentina*.

Buenos Aires: CEHILA-Nueva Tierra.

Francisco, (2015a). Discurso en el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En:

[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco\\_20150709\\_bolivia-movimenti-popolari.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/july/documents/papa-francesco_20150709_bolivia-movimenti-popolari.html)

Francisco. (2015b). Encíclica Laudato Si. En:

[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

Gauchet, Marcel. (1985). *Le Désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*. Paris: Gallimard.

Giddens, Anthony. (1998). *La transformación de la intimidad*. Madrid: Editorial Cátedra.

Giménez Beliveau, Verónica. (2016). *Católicos militantes. Sujeto, comunidad e institución en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Habermas, Jürgen. (2006). *Entre naturalismo y religión*. Barcelona: Paidós.

Habermas, Jürgen. (2008). “A post-secular society – what does that mean?” *Philosophy and Religion*, Reset Doc, [www.resetdoc.org](http://www.resetdoc.org). Traducción: “¿Qué es lo que significa una sociedad ‘post-secular’?”, por Rocha Gutiérrez, Raúl. En: *Cátedra de Historia Social Argentina*: Fortunato Mallimaci, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Hervieu-Leger, Danièle. (1996). “Catolicismo: el desafío de la memoria”. *Revista Sociedad y Religión* Nº14/15, 9-28.

Juan XXIII. (1963). Encíclica Pacem in terris. En: [http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_11041963\\_pacem.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html)

Juan Pablo II. (1979). Encíclica Redemptor hominis. En:  
[http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_04031979\\_redemptor-hominis.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html)

Juan Pablo II. (1991). Encíclica Centesimus annus. En: [http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html)

Juan Pablo II. (1999). Exhortación Apostólica Ecclesia in America. En:  
[http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost\\_exhortations/documents/hf\\_jp-ii\\_exh\\_22011999\\_ecclesiain-america.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_22011999_ecclesiain-america.html)

Juan Pablo II. (2000). Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz en la tierra a los hombres que Dios ama. En: [https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/peace/documents/hf\\_jp-ii\\_mes\\_08121999\\_xxxiii-world-day-for-peace.html](https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_08121999_xxxiii-world-day-for-peace.html)

“La Confar renovó su compromiso ante el ‘grito’ de los pobres”. (2016).  
<http://www.aica.org/25622-la-confar-renovo-su-compromiso-ante-el-grito-de-los.html>

León XIII. (1891). Encíclica Rerum novarum. En: [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)

Luckmann, Thomas. (1973). *La religión invisible: el problema de la religión en la sociedad moderna*. Salamanca: Sígueme.

Mallimaci, Fortunato. (1995). “Les courants au sein du catholicisme argentin: continuités et ruptures”. *Archives de sciences sociales des religions* N°91, 113-136.

Mallimaci, Fortunato. (2015). *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Mallimaci, Fortunato y Esquivel, Juan Cruz. (2011). “Catolicismo, política y sociedad en el Bicentenario de la Argentina”. *Revista Argentina de Ciencia Política* N°13/14, 127-146.

Mensaje Pascual de los Obispos de la Región Patagonia-Comahue, Argentina. (2015). En:  
<http://diocesisbariloche.com.ar/mensaje-pascua-2015-obispos-patagonia-comahue/>

- Moyano, Mercedes. (1992). "Organización popular y conciencia cristiana". En: AA.VV. *500 años de cristianismo en Argentina*. Buenos Aires: CEHILA-Nueva Tierra, 152-183.
- Pablo VI. (1967). Encíclica *Populorum progressio*. En: [http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)
- Pablo VI. (1971). Carta Apostólica *Octogesima adveniens*. En [http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/apost\\_letters/documents/hf\\_p-vi\\_apl\\_19710514\\_octogesima-adveniens.html](http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniens.html)
- Pace, Enzo. (1997). "Globalização: um conceito polivalente". En: Oro, Ari y Steil, Carlos. *Globalização e Religião*. Petrópolis: Vozes, 62-91.
- Poulat, Emile. (1977). *Église contre bourgeoisie. Introduction au devenir du catholicisme actuel*. Paris: Casterman.
- Stark, Rodney y Bainbridge, William. (1986). *The future of religion: Secularization, Revival and Cult Formation*. Berkeley: University of California.
- Weber, Max. (1998). *Ensayos sobre sociología de la religión*. Madrid: Taurus.
- Weber, Max. (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Taurus.

Capítulo XVII. Pobreza y ciudades sustentables en los ODS: Análisis de las condiciones habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2004-2016).

Ana Paula Di Giovambattista y Delfina Rossi

### 1. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> que, aunque no son estrictamente vinculantes para los Estados que los suscribieron, se espera guíen los planes de acción gubernamental a los efectos de combatir las problemáticas globales neurálgicas, en términos económicos, sociales y ambientales.

El primero de los ODS alude al que es quizás el mayor desafío que enfrentan los gobiernos: la erradicación de la pobreza. Una cuestión de especial relevancia se refiere a entender la pobreza como fenómeno multidimensional (meta 1.2) que incluye, pero excede, la carencia de recursos monetarios. De manera que las condiciones de acceso a los servicios de salud, educación y vivienda constituyen manifestaciones específicas de la pobreza, siendo retomadas en los objetivos subsiguientes.

En lo que respecta al acceso a la vivienda digna, el objetivo 11, “Ciudades y Comunidades

---

<sup>1</sup>A saber: 1. Fin de la Pobreza; 2. Hambre Cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de Calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida Submarina; 15. Vida de Ecosistemas Terrestres; 16. Paz, Justicia e Instituciones sólidas; 17. Alianzas para lograr los objetivos.

Sostenibles” pone de relieve que la expansión urbana, consecuencia de la creciente urbanización de la población mundial, presiona sobre el territorio, implicando que la capacidad de las administraciones para garantizar el acceso a los servicios básicos de infraestructura y tenencia de vivienda adecuada se ve deteriorada.

La creciente centralidad asignada a la noción de sustentabilidad, proceso en el que se encuadra la aprobación de la Agenda 2030, conlleva la necesidad de abordar las problemáticas presentes desde una perspectiva de largo plazo, en la que la interrelación entre crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente constituye un aspecto clave. En este contexto, una instancia inaugural ineludible para toda estrategia tendiente al cumplimiento de los ODS se vincula a la disponibilidad de información e indicadores que potencien los abordajes sustentables.

Atendiendo a ello, el presente trabajo tiene por objeto analizar la situación habitacional en Argentina en el período comprendido entre 2004 y 2016, con foco en la realidad habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entendiendo a la precariedad en el hábitat como una expresión del déficit habitacional en términos cualitativos, y a la vez, al déficit habitacional como un dispositivo clave para el estudio de la pobreza multidimensional (Arancibia, 2013).

A partir de dicho análisis, se busca reflexionar en particular sobre la factibilidad de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado argentino en torno a la reducción de la pobreza y la promoción de ciudades inclusivas, seguras y sostenibles, en línea con lo propuesto por las autoridades gubernamentales en el Informe País - Argentina 2018 de Objetivos de Desarrollo Sostenible.<sup>2</sup>

Las reflexiones aludidas se realizarán a partir de la aplicación de métodos cuantitativos,

---

<sup>2</sup> Ver <http://www.onu.org.ar/stuff/ODS-Informe-pais.pdf>

que aportan información sobre el nivel y las aristas del déficit habitacional en su dimensión cualitativa -la precariedad-; y sobre el vínculo entre desigualdad de ingresos y desigualdad en el acceso a viviendas no precarias. Por un lado, mediante el método de análisis factorial, se elabora el Índice Compuesto de Vivienda Precaria (ICVP), que permite sintetizar información referida a múltiples variables cualitativas –i.e. grado de hacinamiento, características del suelo y el techo, proximidad a zonas inundables o a basurales–. Por otro, a partir de la técnica de modelos probabilísticos se estima la probabilidad de vivir en una situación de precariedad habitacional en la CABA.

Buscando contribuir a la identificación y estudio de las dimensiones que configuran escenarios de exclusión y pobreza estructural, se propone el siguiente esquema. En el apartado 2 se presenta el concepto de precariedad urbana como indicador de vulnerabilidad, en el marco de la distinción entre los enfoques “directo” e “indirecto” de pobreza. En el apartado 3 se exhiben las fuentes de información y metodologías de investigación utilizadas para el análisis de las condiciones habitacionales a partir de la construcción de un Índice Compuesto de Vivienda Precaria (ICVP), para el período 2004-2016, y un modelo probabilístico multinomial ordenado, como estrategia preliminar de determinación de probabilidades diferenciales de habitar viviendas precarias. Se despliegan estrategias mediante las cuales se busca echar luz sobre los siguientes interrogantes: ¿son las condiciones de vivienda homogéneas dentro de la Ciudad de Buenos Aires, o bien se encuentran incididas por factores socio-urbanos y espaciales? Además, ¿puede establecerse una relación directa entre condiciones de vivienda y nivel de ingreso de los hogares? Luego, en el apartado 4, se exponen los resultados obtenidos. Finalmente, en el apartado 5 se da cuenta de las conclusiones y reflexiones finales.

## **2. El concepto de precariedad habitacional en el marco del análisis de pobreza**

Un criterio para la categorización de metodologías de medición de pobreza se vincula al

carácter de la medición, distinguiéndose entre los enfoques “directo” e “indirecto” (Boltvinik, 1999; Conconi y Ham, 2007; Feldman y Ramos, 2016).

El método directo se basa en la definición de la pobreza en términos de necesidades, siendo el más extendido el de Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>3</sup> (NBI) (Altimir, 1979; Coudouel, Hentschel y Wodon, 2002; Di Giovambattista y Rossi, 2016), en el cual no resulta relevante si los hogares detentan un determinado nivel de ingresos monetarios que permita satisfacer sus necesidades básicas, sino que se evalúa si efectivamente éstas pueden o no ser cubiertas (Feres y Mancero, 2001). En tanto, las estrategias de abordaje indirectas refieren a la medición unidimensional de la pobreza por ingresos en términos absolutos y relativos a partir del Método de Línea de Pobreza (MLP), que define a un hogar como pobre si su nivel de ingresos es inferior al nivel umbral o línea de pobreza mínima (Feldman y Ramos, 2016); y que está ligado al análisis relativo a la insuficiencia de recursos: lo determinante para la situación de los hogares es la disponibilidad de recursos que permitan alcanzar cierto estándar de vida en función de las pautas sociales.

En línea con la definición de pobreza de los ODS, que explicita la necesidad de incorporar dimensiones diversas al análisis tradicional basado en variables monetarias, las metodologías multidimensionales potencian la incorporación de información vinculada a condiciones educacionales, laborales, y de acceso a servicios básicos de salud y vivienda (Sen, 1981, 1996; Atkinson y Bourguignon, 1982; Wagle, 2002; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Aguirre, 2010). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de los cuales los ODS resultan legatarios, ya ponían de manifiesto que *"(...) los principales desafíos respecto a la superación de la pobreza y la precariedad urbana (...) refieran a las condiciones mínimas de la*

---

<sup>3</sup> En Argentina, el método de estimación de pobreza por NBI fue aplicado por primera vez en el año 1984 a partir de la información del Censo Nacional de 1980 (Mario, 2003).



*habitabilidad o necesidades del hábitat"* (Fuchs y Martínez, 2009: 10).

Medida a partir de dimensiones indirectas, la pobreza urbana es habitualmente subestimada dado que "*(...) mientras la pobreza por ingresos está condicionada por los vaivenes coyunturales de la economía, la satisfacción de las carencias básicas suele caracterizarse por un progreso lento pero constante*" (Jordán Fuchs y Martínez, 2009:21). Por lo cual, desde una perspectiva de sustentabilidad, se vuelve imperativo estudiar y proponer medidas e indicadores que contribuyan al análisis de las distintas manifestaciones de la pobreza en términos estructurales.

El concepto de precariedad urbana alude a la existencia de una desproporción entre la demanda y la disponibilidad efectiva de servicios básicos de la ciudad (Fuchs y Martínez, 2009). Es decir, refiere no sólo al análisis en términos cuantitativos de la relación entre cantidad total de hogares y viviendas, que mide la insuficiencia del stock disponible de unidades habitacionales, sino que incorpora dimensiones cualitativas, como dotación de servicios, condiciones de materialidad (*i.e.* calidad de materiales, pisos y cubiertas) y condiciones sanitarias y de localización (*i.e.* grado de hacinamiento, proximidad a zonas inundables, basurales, etc.).

Así, las personas pueden vivir en condiciones de pobreza por residir en unidades habitacionales con hacinamiento (*i.e.* se considera hacinamiento severo a un ratio de personas por ambiente mayor a 3); o bien porque no cuentan con acceso a servicios de agua y saneamiento, o electricidad (Satterthwaite, 2001). Por lo cual es conveniente analizar la pobreza urbana en tanto indicador de vulnerabilidad y exclusión social a partir de la noción de vivienda y hábitat precario (Cecchini, Rodríguez y Simioni, 2006).

La precariedad habitacional, en este sentido, alude al déficit cualitativo del hábitat, con foco en las condiciones de vivienda –*i.e.* acceso a servicios básicos urbanos, tipología de vivienda, niveles de hacinamiento-, y permite circunscribir el análisis multidimensional de la

pobreza urbana a dimensiones ligadas a las condiciones habitacionales. En igual sentido, la Agenda 2030 define como meta asociada al objetivo de configuración de *Ciudades y comunidades sostenibles* el "asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales" (Naciones Unidas, 2015).

Dado lo precedente, a continuación se presenta la metodología implementada y los resultados obtenidos a partir del Índice Compuesto de Vivienda Precaria.

### 3. Fuentes de información y metodología

Las fuentes de información utilizadas son la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC)<sup>4</sup> para el período 2004-2016 y la Encuesta Anual de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (EAH - DGEyC)<sup>5</sup> para el año 2016.

Inicialmente se anualizaron las bases trimestrales de la EPH, adicionando al tercer trimestre de cada año las ondas correspondientes al cuarto trimestre de ese año, y del primero y segundo del año siguiente para 2004-2015 (desde el tercer trimestre de 2003 al cuarto de 2015) (Di Giovambattista y Rossi, 2016), y la unión de las bases del segundo, tercero y cuarto trimestre para 2016.<sup>6</sup> Asimismo, se eliminaron observaciones duplicadas, y se

---

<sup>4</sup> Véase el Diseño y Estructura de la Encuesta Permanente de Hogares en:  
[https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH\\_registro\\_4\\_trim\\_2016.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_registro_4_trim_2016.pdf)

<sup>5</sup> Refiérase, para consulta metodológica de la Encuesta Anual de Hogares a  
<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=87>

<sup>6</sup> Para el primer trimestre del 2016 no se encuentra disponible la base de microdatos de la EPH de INDEC. Cabe señalar que las bases de microdatos de la EPH del 2016 cuentan con modificaciones en relación a las ondas de años previos, sin embargo las preguntas relativas a

combinaron con posterioridad las bases de hogares y personas.

Se creó una base para 2004-2016 de la EAH, período para el que se cuenta con información relativa a la comuna de residencia de cada unidad de registro, hecho de relevancia para estudiar la precariedad de la vivienda y la desigualdad dentro de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, se realizó la unión entre EPH y EAH mediante un identificador, que surge de la división en mil cuartiles del logaritmo del ingreso per cápita familiar (IPCF), permitiendo asignar a cada registro de la EAH un valor de ICVP construido a partir de la base de la EPH. La base resultante, que surge de la unión vía el identificador y contiene información de la EPH para el aglomerado CABA y de EAH entre 2012 y 2016, dispone de 10.181 observaciones.

Sobre dicha base de datos se efectúa el análisis de la situación habitacional en Argentina en general, y en la Ciudad de Buenos Aires en particular, utilizando dos métodos de análisis cuantitativo.

### *3.1. Análisis Factorial para el Índice Compuesto de Vivienda Precaria*

El Índice de Compuesto de Vivienda Precaria (ICVP) se elaboró a partir del método de análisis factorial (AF), técnica multivariada de interdependencia (Warner, 2008; Hair, 2010). El análisis de componentes principales (ACP) es la variante más común del AF, y explica la variabilidad de los factores comunes a partir de un procedimiento lineal (Luque Martínez, 2000). Específicamente, el ACP busca explicar la varianza de la información a través de combinaciones lineales de los datos originales, considerando que buena parte de su variación puede explicarse mediante un número reducido de variables que no están correlacionadas -i.e. componentes principales, o factores latentes- (Le Roux y Rouanet, 2004).

---

condición de la vivienda se mantuvieron estables.

En otras palabras, “el ACP permite detectar estructuras subyacentes a un conjunto de variables y condensar información provista por ellas. En este caso se utiliza con ambos fines: identificar diferentes dimensiones en las cuales se presenta la precariedad habitacional, y resumir en pocas variables la información que proveen todas las relacionadas con la precariedad de la vivienda en la EPH” (Di Giovambattista y Rossi, 2016).

El indicador compuesto de precariedad cualitativa aquí utilizado sintetiza la información contenida en nueve variables relevadas en la EPH-INDEC, que fueron recategorizadas, de manera de asumir valores 0, 1 y/o 2, siendo 0 la situación que refleja el menor grado de precariedad (Cuadro 1). Luego, se calculó la matriz de correlación policórica<sup>7</sup>, que permite estimar la media de una variable continua y normal, asumida como latente en las categorías que se construyen. Este análisis supone una estimación basada en la máxima verosimilitud de variables latentes (Olsson, 1979).<sup>8</sup>

Finalmente, se seleccionan las variables que explican una elevada proporción de la variabilidad de los datos originales (más del 90% en nuestro caso), y mediante la combinación de los componentes seleccionados se construye el Índice Compuesto de Vivienda Precaria (ICVP), que fue normalizado de manera de adoptar valores entre 0 y 100, donde 100 indica no precariedad. El rango de valores relevante, en función de la distribución del ICVP va de 70 a 90.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Cuando las variables son categóricas, se recomienda no utilizar la tradicional de Pearson, por potenciales correlaciones espurias (Kolenikov y Angeles, 2004; Olsson, 2011)

<sup>8</sup>Olsson, U. (1979). Maximum likelihood estimation of the polychoric correlation coefficient. *Psychometrika*, 44(4), 443-460.

<sup>9</sup>Para una explicación más detallada, véase Di Giovambattista y Rossi (2016).

Cuadro 1.- Descripción de Variables constitutivas del ICPV<sup>10</sup>.

Variable	Pregunta - EPH	Valores	Frecuencia	
1. Hacinamiento	Grado de hacinamiento: cantidad total de miembros del hogar (ix_tot) por ambiente (iv2)	0 = número de personas por ambiente es menor a dos.	0	88.66
		1 = número de personas por ambiente es dos o tres	1	7.04
		2 = número de personas por ambiente es mayor a tres.	2	4.31
2. Piso	Tipo de piso	0 = mosaico / baldosa / madera / cerámica / alfombra	0	82.61
		1 = cemento / ladrillo fijo/ ladrillo suelto / tierra/ otro.	1	17.39
3. Cubierta	Tipo de cubierta	0 = membrana / cubierta asfáltica/ Baldosa / losa sin cubierta/ Pizarra / teja o Dpto en propiedad horizontal	0	63.82
		1 = chapa de metal sin cubierta/ Chapa de fibrocemento / plástico	1	34.97
		2 = chapa de cartón/ Caña / tabla / paja con barro / paja sola	2	1.21
4. Cielor	¿Tiene techo con cielorraso o revestimiento exterior?	0 = NO	0	84.2
		1 = SI	1	15.8
5. Agua	¿Tiene agua dentro de la vivienda?	0 = SI	0	94.32
		1 = NO	1	5.68
6. Desagüe	Tipo de desagüe	0 = Red pública (cloaca)	0	72.23
		1 = Solo cámara séptica y pozo ciego	1	18.96
		2 = Sólo a pozo ciego o hoyo / excavación en la tierra	2	8.81
7. Basural	¿Está próxima a un basural?	0 = NO	0	91.78
		1 = SI	1	8.22
8. Inundable	¿Está ubicada en zona inundable?	0 = NO	0	9.52
		1 = SI	1	8.48
9. Propiedad	¿Cuál es el régimen de propiedad?	0 = propietario de la vivienda y el terreno/ propietario de la vivienda/ inquilino o arrendatario	0	88.65
		1 = ocupante	1	11.35

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC, ondas 2004-2016.

### 3.2. Modelos de Probabilidad

A partir de la información que provee el ICVP se buscó, mediante un modelo

---

<sup>10</sup>Cuanto mayor es el valor que asume la variable, mayor indicio de precariedad habitacional.

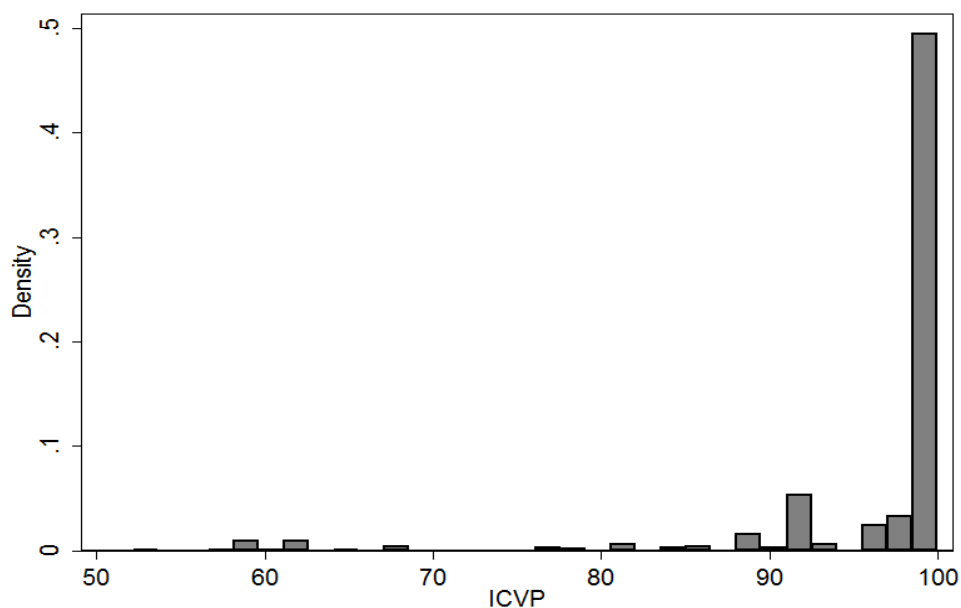
probit multinomial ordenado, estimar las probabilidades de residir en una vivienda precaria en función de características individuales en la CABA.

Estos modelos se estiman por máxima verosimilitud, y presentan una distribución normal estándar acumulada como forma funcional subyacente de la distribución (Hanh y Soyer, 2005). Asimismo, cuentan con variable dependiente ordenada, que asume más de dos valores.

La interpretación del sentido de los coeficientes es similar a la de los correspondientes a Mínimos Cuadrados Ordinarios, pero el análisis de las magnitudes debe hacerse teniendo en cuenta las formas funcionales. Por ello, se observan las probabilidades en los márgenes (Long, 1997). Esta forma de estimar valores probabilísticos permite, en nuestro caso, saber cuál es la probabilidad de un jefe/a de hogar de ingresos medios y nivel educativo no universitario (configuración base aquí propuesta) de vivir en una situación de precariedad habitacional.

Para la especificación estimada, la variable dependiente se construyó a partir del ICVP, en función de distintos umbrales que definen categorías de precariedad habitacional cualitativa compuesta. De manera que el ICVP, pasa de variable continua a discreta ordenada. El cuadro 2 sintetiza la nueva variable *Precariedad*, cuyos valores dependen de la densidad del ICVP, que como muestra la gráfica 1 tiene una simétrica con cola a la derecha (sesgada a la derecha), se propone capturar mejor las diferencias con cortes representativos de esta. Así, como el ICVP toma valor 100 cuando la vivienda no es precaria y 70 que sí lo es, se proponen dos cortes más para capturar la distribución del ICVP, siguiendo la distribución de éste.

Gráfica 1. Histograma de densidad del ICVP.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Cuadro 2. Descripción de variable dependiente: Precariedad.

$a_i$	Interpretación	Valor de ICVP
<b>Precariedad= 0</b>	<i>Refiere a una vivienda no precaria</i>	ICVP = 100
<b>Precariedad= 1</b>	<i>Presenta algún elemento precario</i>	$90 \geq \text{ICVP} > 100$
<b>Precariedad= 2</b>	<i>Presenta un nivel de precariedad medio</i>	$70 \geq \text{ICVP} > 90$
<b>Precariedad= 3</b>	<i>Refiere a una vivienda precaria</i>	ICVP < 70

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Asimismo, se recategorizaron nueve variables independientes sobre las características socioeconómicas del jefe/a de hogar y la comuna de la CABA que se incorporan a la estimación como regresores, tal y como describe el cuadro 3.

Cuadro 3.- Descripción de variables independientes.

Variable	Tipo	Valores
ocupado	dummy	0,1
desocupado	dummy	0,1
nivel_educ_alto (estudios terciarios y/o universitarios)	dummy	0,1
nivel_educ_medio (hasta nivel secundario)	dummy	0,1
joven (menor a 30)	dummy	0,1
log_ipcf	continua	n
comuna	categorica	1 a 15
quintil	categorica	1 a 15

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC y EAH-DGEyC

El modelo propuesto es:  $\Pr(\text{Precariedad}_i = a_i | X_i) = \Phi(X_i\beta)$

Donde  $X_i$  es una matriz de variables explicativas;  $i$  es indicador de cada jefe/a de hogar.  $\Pr$  es la probabilidad de que la variable dependiente adquiera los valores  $a_i$  condicionada a las características dadas. Por último,  $\Phi$  es distribución normal estándar.

#### 4. Resultados

Una primera aproximación a las condiciones habitacionales en Argentina, en el marco de la definición de pobreza propuesta por los ODS, en la que el acceso a la vivienda y hábitat digno representa una dimensión de particular relevancia, se realizó a partir de la información de los dos últimos Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda del INDEC (Cuadro 4).

En el período considerado, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad de ingresos dieron como resultado una mejora en la medición de pobreza por método indirecto. Sin embargo, tales avances no resultaron acompañados por adelantos de magnitudes similares en lo que respecta a las condiciones de acceso a la vivienda. En efecto, el mayor poder adquisitivo de las familias resultó simultáneo a un proceso de valorización del suelo de



mayor intensidad, configurando una caída relativa en el poder de los ingresos en términos de capacidad de adquisición de viviendas (Arrieta, 2002; Clichevsky, 2006; Pallini, 2007; Reese, 2012; Baer, 1012; CELS, 2013; López y Barberena, 2014).

Asimismo, dicha configuración se complementa con la información resultante de la comparación intercensal. Entre 2001 y 2010 se verifica a nivel total país un incremento en el ratio de hogares por vivienda, dando cuenta de un incremento más que proporcional en el número de hogares (definidos como personas o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten gastos de alimentación) en relación a las viviendas (recintos de alojamiento estructuralmente separados e independientes).

Cuadro 4. Viviendas particulares habitadas, hogares y población censada, y Déficit Habitacional Cuantitativo, Simple y Compuesto. Años 2001-2010, total país.

	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>Var.</b>
<b>Viviendas</b>	9.712.661	11.317.507	17%
<b>Hogares</b>	10.075.814	12.171.675	21%
<b>Población</b>	35.927.409	39.672.520	10%
<b>Ratio Hogares por Vivienda</b>	1.04	1.08	4%
<b>Déficit Habitacional Simple</b>	363.153	854.168	135%
<b>Déficit Habitacional Cuantitativo Compuesto</b>	967.669	1.345.016	39%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2001 y 2010) -INDEC.

Por su parte, el Déficit Habitacional Simple (DHS, en viviendas)- diferencia entre la cantidad total de viviendas habitadas y la cantidad total de hogares- crece en el período, expresando que la cantidad de viviendas en que la oferta debiera haberse expandido pasó de representar 1 por ciento a 2,2 por ciento en términos de la población total.

Para profundizar lo anterior, se consideró la definición de vivienda irrecuperable<sup>11</sup> del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación que agrupa a la totalidad de viviendas categorizadas en la variable censal Tipo de Vivienda en: a) Rancho, vivienda con salida directa al exterior construida para que habiten personas. Generalmente tiene paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja b) Casilla, vivienda con salida directa al exterior, construida originalmente para que habiten personas. Habitualmente construida con materiales de baja calidad o de desecho c) Vivienda móvil, estructura utilizada como vivienda, construida para ser transportada (carpa) o que constituye una unidad móvil (barco, casa rodante, etcétera) d) Situación de calle, espacio en la vía pública (calle, estación del ferrocarril, estación del subterráneo, portal de edificio, plaza, etc.) utilizado por las personas como lugar de habitación e) Pieza en hotel familiar o pensión, edificación para contener varias piezas que tienen salida a espacios de uso común y f) Local no construido para habitación, vivienda que no sido construida para que habiten personas pero en la que hubo personas que pasaron la noche de referencia del Censo.

De esta manera, puede calcularse el Déficit Habitacional Cuantitativo Compuesto (DHCC, en viviendas), que adiciona al DHS la cantidad de viviendas irrecuperables. Tal ejercicio arrojó que en 2001 el DHCC fue de 967 mil, y en 2010 de 1,345 millones, creciendo 39 por ciento.

Estos primeros hallazgos ponen de manifiesto las limitaciones de los procesos económicos, incluso cuando se caracterizan por disminuir las desigualdades de ingresos, para combatir las dimensiones de exclusión de carácter estructural, como es el acceso a la

---

<sup>11</sup> Véase INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

vivienda, aspecto que adquiere especial relevancia en la Agenda 2030 en la que se ha manifestado el compromiso de los Estados en la reducción de la pobreza no monetaria.

En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción en la que residen más de 3 millones de personas, y cuyo territorio se encuentra delimitado en 15 comunas, para 2010, 67.136 hogares no poseían vivienda propia. Sin embargo, el déficit habitacional no se distribuye homogéneamente dentro de la ciudad.

Cuadro 5. Viviendas particulares habitadas, hogares, población censada; Déficit Habitacional Simple por comuna, y DHS por comuna en % de DHS total, CABA, año 2010.

<b>Comuna</b>	<b>Viviendas</b>	<b>Hogares</b>	<b>Población</b>	<b>DHS</b>	<b>% sobre DHS</b>
Comuna 1	78.360	84.468	189.339	-6.108	9,10%
Comuna 2	70.869	73.156	152.256	-2.287	3,41%
Comuna 3	75.605	80.489	181.871	-4.884	7,27%
Comuna 4	69.680	76.455	215.629	-6.775	10,09%
Comuna 5	73.226	76.846	175.338	-3.620	5,39%
Comuna 6	72.942	75.189	172.815	-2.247	3,35%
Comuna 7	73.034	81.483	216.955	-8.449	12,58%
Comuna 8	48.631	58.204	186.877	-9.573	14,26%
Comuna 9	52.355	56.495	159.892	-4.140	6,17%
Comuna 10	58.332	61.453	163.685	-3.121	4,65%
Comuna 11	68.652	71.460	185.832	-2.808	4,18%
Comuna 12	74.995	78.547	198.157	-3.552	5,29%
Comuna 13	97.732	100.506	227.864	-2.774	4,13%
Comuna 14	99.552	102.918	221.250	-3.366	5,01%
Comuna 15	69.033	72.465	179.775	-3.432	5,11%
<b>CABA</b>	<b>1.082.998</b>	<b>1.150.134</b>	<b>2.827.535</b>	<b>-67.136</b>	<b>100%</b>

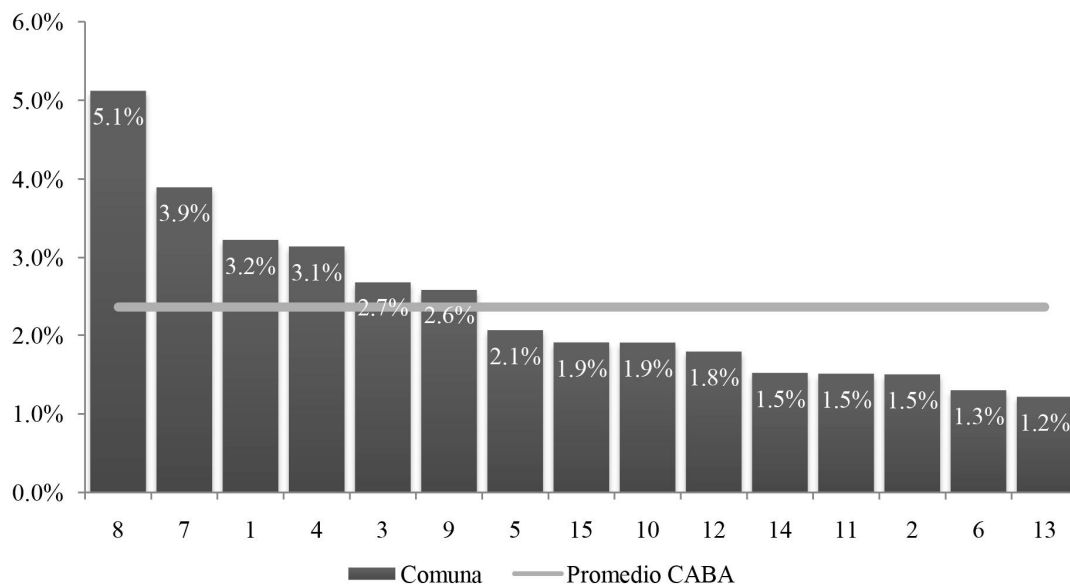
Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) -INDEC.

Para 2010, las comunas 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano), 7 (Flores y Parque Chacabuco), 4 (Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya) y 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución) explicaban 46 por ciento del DHS de la CABA. Esto indica que el problema se concentra en el territorio vulnerable de las villas y asentamientos de emergencia: con excepción de la Villa 31 y 31 bis (Comuna 1) y de

asentamientos en la Comuna 15, los territorios de mayor precariedad habitacional se encuentran al sur de la Ciudad de Buenos Aires. Así, a la desigualdad de ingresos entre la zona norte y sur de la CABA puede adicionarse la diferenciación en términos de calidad habitacional, encontrando evidencia preliminar de una asociación directa entre desigualdad de ingresos y desigualdad en condiciones de hábitat.

El DHS promedio de la CABA asciende a 2,36 por ciento de la población, encerrando las heterogeneidades territoriales previamente marcadas (Gráfica 1). Este resultado refuerza la necesidad de disponer de indicadores que permitan el abordaje de la problemática habitacional, siendo el territorio local el ámbito desde el cual debe combatirse la pobreza urbana.

Gráfica 2. Déficit Habitacional Simple por comuna, en % de población, CABA, año 2010.



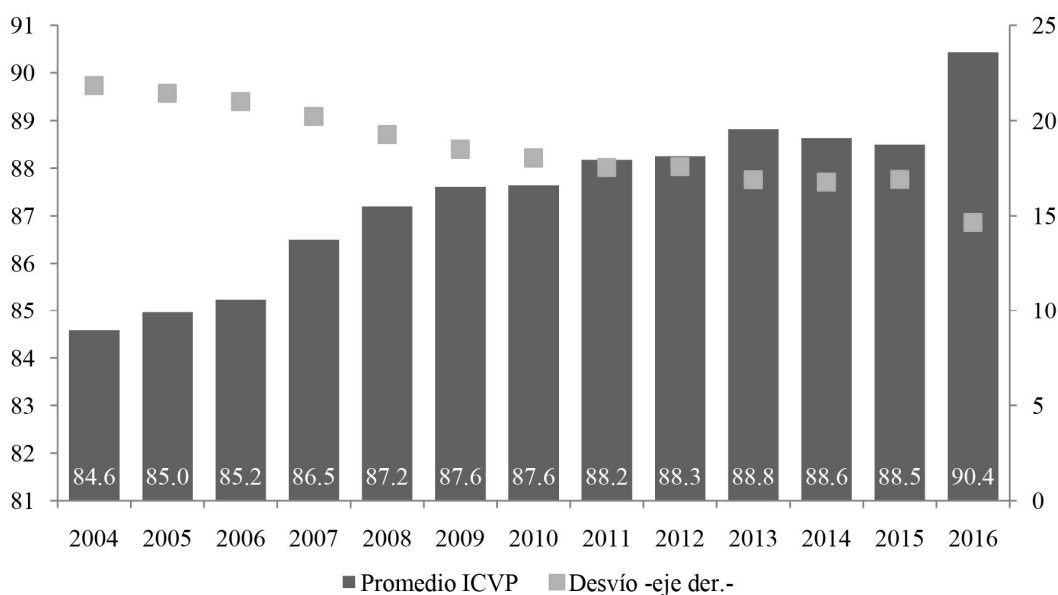
Fuente: Censo 2010 del INDEC

Habiéndose analizado la dinámica habitacional cuantitativa, se procedió al estudio de las dimensiones cualitativas de la precariedad. Para ello, se utilizó el ICVP, un indicador de elaboración propia que, ante la escasez de indicadores públicos sobre la calidad de vivienda,

busca contribuir al estudio e identificación de situaciones de exclusión social de carácter crónico.

La Gráfica 3 da cuenta de un período inicial de mejoras en las condiciones de vivienda en términos de precariedad entre 2004 y 2009 - año en el que se verifica un estancamiento en el ICVP-, una segunda etapa entre 2010 y 2013, de avances menos significativos y, posteriormente, una nueva suspensión hasta 2015. Cabe aquí marcar que el año 2016 se corresponde con la introducción de cambios en la metodología de la EPH: no existen microdatos para el primer trimestre, ya que cae el número de encuestas por trimestre; además, el peso de las observaciones de la CABA pasa de representar 4 por ciento a 5,3 por ciento del total. Esto sesga el ICVP agregado hacia arriba, dado que el ICVP de la CABA es superior al del promedio del país en todo el periodo.

Gráfica 3. Evolución del ICVP, promedio y desvío estándar, total País, 2004-2016.

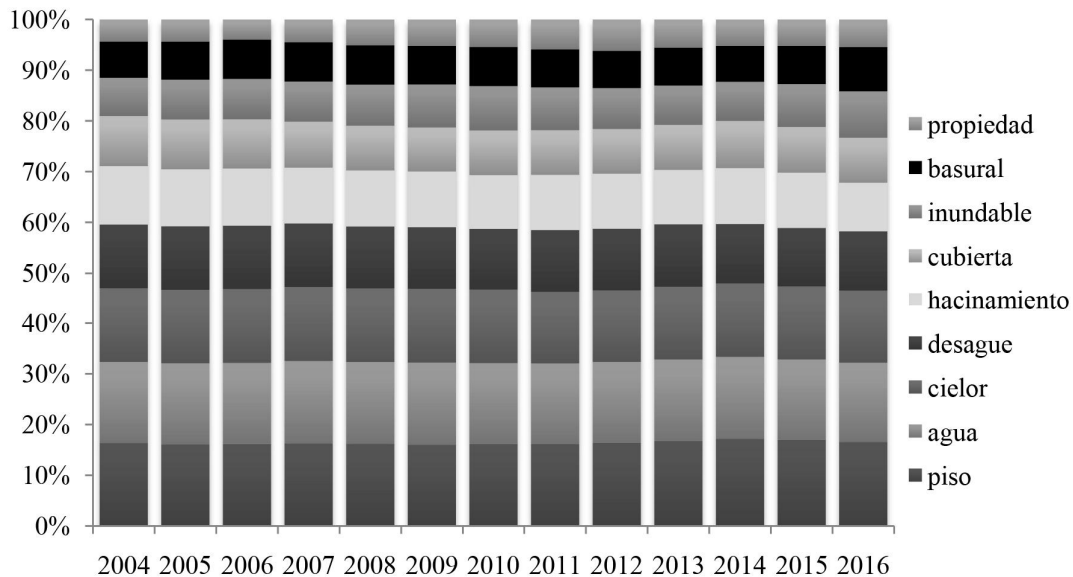


Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC.

En lo que se refiere al peso de las variables constitutivas del ICVP, se constata una importancia relativa que se mantiene en el lapso analizado. En promedio, las variables Piso,

Agua, Cielorraso y Cubierta explican conjuntamente 56,1 por ciento del ICVP, es decir que la precariedad medida por el índice se centra en la tipología habitacional y las condiciones de materialidad (CEPAL, 2004).

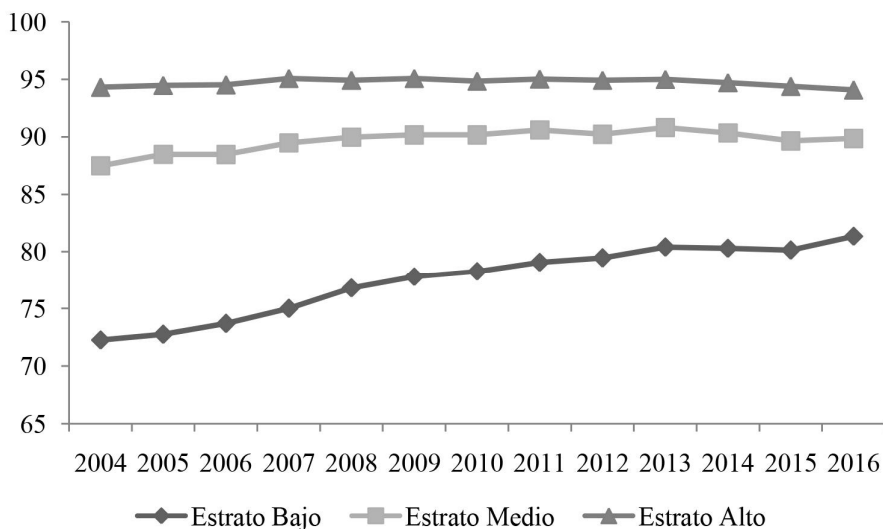
Gráfica 4. Evolución de participación de variables constitutivas en el ICVP, total País, 2004-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC.

Un aspecto adicional concierne al análisis de la evolución de la precariedad cualitativa en función de los estratos socioeconómicos. En ese sentido, se verifica un fenómeno de convergencia: mejora constante del ICVP para los hogares que caen en el 30 por ciento de menores ingresos -que pasan en promedio de un ICVP de 72,3 a 81,4; avance menos significativo para el estrato medio, y una relativa estabilidad -aunque en niveles elevados- en el ICVP correspondiente al 30 por ciento de mayores ingresos.

Gráfica 5. Evolución del ICVP, por estrato de ingresos, total País, 2004-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC

En la Ciudad de Buenos Aires el ICVP es de 90,88 en 2016, uno de los más elevados del país, pero con un desvío significativo (de 16,2)-. Esto lleva a indagar sobre las heterogeneidades territoriales existentes dentro del aglomerado, qué familias son las que mayores niveles de precariedad habitacional padecen y dónde residen.

Dentro de la CABA, el Cuadro 6 pone de manifiesto que el indicador es capaz de reflejar la situación explicitada a partir de la información censal: las comunas 1, 4,7 y 8 evidencian los menores valores de ICVP, lo que indica que detentan los mayores niveles de precariedad cualitativa. El valor más bajo de ICVP se encuentra en la Comuna 4 (Barracas, la Boca, Parque Patricios y Pompeya), presentando una variación de cerca de 20 puntos, es decir que hay familias que no viven en situación de precariedad, y otras con un ICVP inferior a 70, en precariedad extrema. Nótese que dicha Comuna forma parte del sur de la Ciudad y contribuye al déficit habitacional cuantitativo en 10,1 por ciento.

Cuadro 6. ICVP promedio y desvío estándar, por comuna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2016.

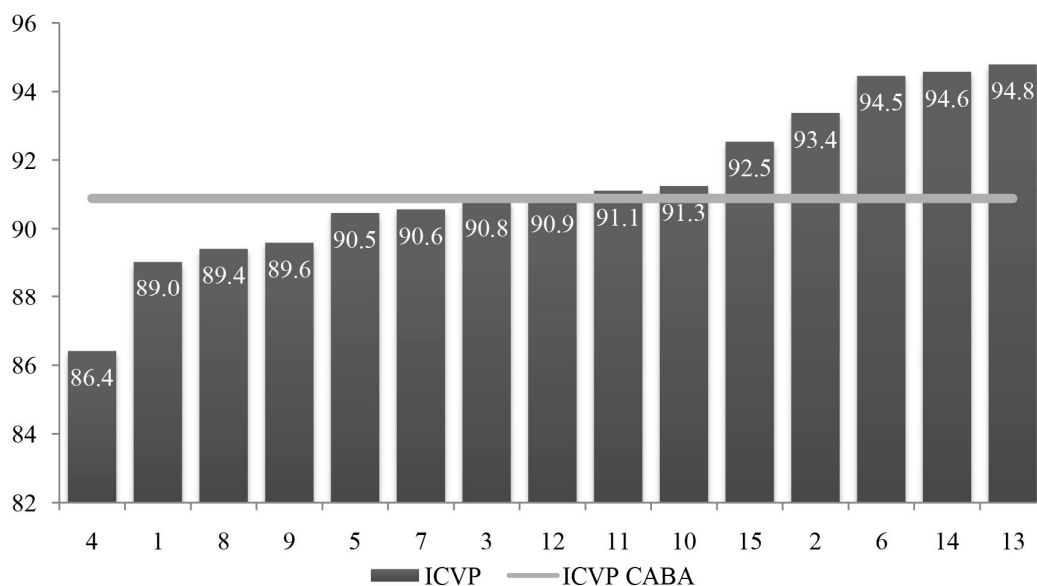
Comuna	ICVP	
	Promedio	Desvío
1	89,04	16,23
2	93,38	10,62
3	90,79	14,45
4	86,42	18,73
5	90,47	15,03
6	94,46	8,99
7	90,57	15,02
8	89,42	15,79
9	89,60	14,32
10	91,25	12,78
11	91,11	13,33
12	90,92	13,28
13	94,79	9,29
14	94,58	9,40
15	92,54	11,83
CABA	90,89	14,27

Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC y EAH- DGEyC.

Con relación al valor del ICVP agregado para la CABA, 7 de las 15 comunas presentan guarismos inferiores, dando cuenta de condiciones habitacionales de mayor precariedad. Además, debe destacarse la existencia de una relación inversamente proporcional entre el valor medio de ICVP y su desvío, es decir cuanto menor es el ICVP *-i.e.* precariedad cualitativa compuesta más intensa-, mayor es el desvío. La Comuna 14 (Palermo) es la que se asocia a mejores condiciones habitacionales, con un ICVP de 94,58.

Gráfica 6. ICVP promedio y desvío estándar, agregado y por comunas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2016.





Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC y EAH- DGEyC.

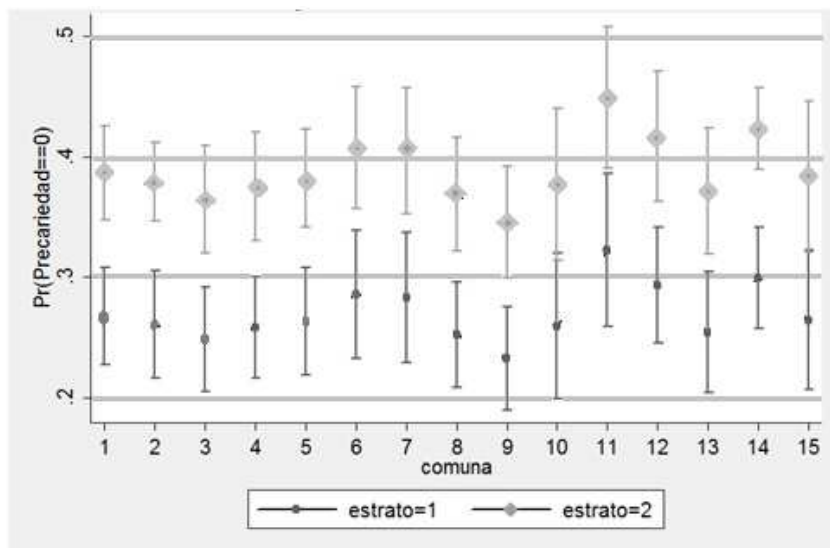
En una nueva instancia de abordaje, y considerando las heterogeneidades territoriales en términos de situación habitacional, tanto en lo que se refiere al déficit cuantitativo -simple y compuesto- como en lo que respecta a las dimensiones cualitativas, captadas a partir del ICVP, se procedió -mediante la estimación de un modelo probabilístico probit ordenado- a medir la probabilidad marginal de vivir en condición de precariedad, para el caso de un hogar tipo. La configuración de este hogar tipo se realizó asumiendo jefe de hogar mayor de 30 años, varón (cabe marcar que no se encontraron diferencias por género del responsable hogar), con nivel educativo medio, lo que implica que no posee estudios terciarios y/o universitarios, y ocupado.

Las gráficas 6 y 7 exponen las chances que tiene ese hogar de ser o no precario en función de la distribución geográfica y el estrato de ingresos. Tal como se explicitara en el apartado metodológico, la probabilidad de habitar en viviendas precarias se adoptó tomando en consideración distintos rangos de valores para el Índice Compuesto de Vivienda Precaria al tiempo que se definieron dos estratos de ingresos en base a la distribución decílica del ingreso

per cápita familiar: el estrato 1 agrupa al 50 por ciento poblacional de menores ingresos; y el estrato 2 al 50 por ciento de ingresos más elevados.

Al evaluarse la probabilidad de residir en viviendas sin signos de precariedad cualitativa - *i.e.*  $\Pr(\text{Precariedad}=0)$ -, se verifica una brecha de 15 puntos porcentuales entre estratos. Es decir que para el estrato 2, el pertenecer al rango poblacional de ingresos elevados incrementa las chances de habitar viviendas no precarias en relación al estrato 1.

Gráfica 7.- Probabilidad marginal de un hogar con jefe/a mayor de 30 años, nivel educativo medio y ocupado, de no caer en precariedad habitacional (ICVP=100). Por comuna y estrato socioeconómico.

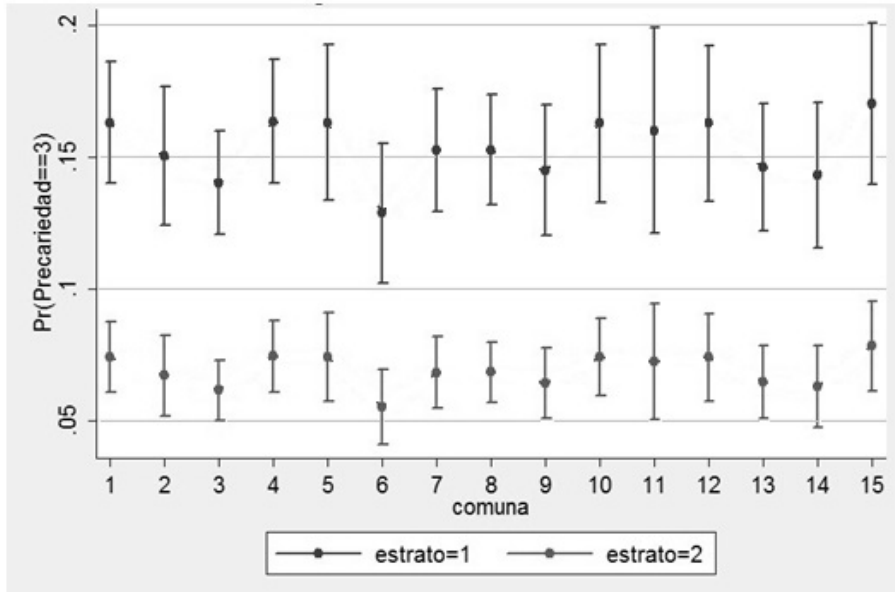


Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC y EAH- DGEyC.

Se constata, en adición, que las Comunas localizadas en el sur de la CABA se asocian a menores probabilidades de no caer en la precariedad habitacional: 2, 3, 4, 8, 9 -con excepción de la comuna 13-. En tanto, las comunas asociadas a mejores probabilidades de no precariedad habitacional se localizan al norte, 12, 14 y 12.

Finalmente, al evaluarse las probabilidades de habitar unidades de precariedad cualitativa severa, también se hallan resultados diversos en función de la zona de la ciudad.

Gráfica 8.- Probabilidad marginal de un hogar con jefe/a mayor de 30 años, nivel educativo medio y ocupado, de caer en precariedad habitacional severa (IVCP<70). Por comuna y estrato socioeconómico.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC y EAH- DGEyC.

Vuelve a verificarse una brecha entre el 50 por ciento de mayores y menores ingresos poblacionales de cerca de 10 puntos porcentuales, tal que la probabilidad promedio para el estrato 1 de caer en precariedad habitacional severa (ICVP<70) se ubica en torno a 15 por ciento y para el estrato 2 es de 7 por ciento. Sin embargo, cabe destacar que dentro del grupo de mayores ingresos la incidencia de la localización sobre la probabilidad de residir en viviendas de significativa precariedad en términos cualitativos resulta menor, lo que se verifica en la menor dispersión entre comunas de los valores asociados al estrato 2 en la Gráfica 7.

### 5. Conclusiones y reflexiones finales

Aunque se han evidenciado tendencias positivas en los indicadores socioeconómicos y laborales de la Argentina entre 2004 y 2016, la dimensión habitacional persiste como un

desafío pendiente para la transformación estructural de las condiciones de vida de la población. De allí que las condiciones de hábitat y vivienda emerjan como puntos relevantes para entender la pobreza en términos multidimensionales, y sobre los que los organismos internacionales han puesto recientemente especial atención.

En este sentido, y en línea con las recomendaciones de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, resulta fundamental abordar la problemática del acceso a la vivienda digna desde una perspectiva de largo plazo. En el marco de estudio de las distintas manifestaciones de la pobreza desde una óptica que centre su atención en la efectiva sustentabilidad del desarrollo de las ciudades y el acceso a los servicios de infraestructura y a la vivienda, un elemento condicionante está ligado a la escasa disponibilidad de información pública referida a la problemática habitacional.

Un adecuado examen de la dimensión habitacional conlleva distinguir entre requerimientos de vivienda cuantitativos (viviendas a proveer, adicionar o reemplazar de acuerdo al parque de viviendas adecuadas existente) y cualitativos (viviendas a mejorar, reparar, ampliar, o recuperar en función de variados atributos a efectos de alcanzar un estándar de calidad óptimo o deseado).

Debido a ello el objetivo de esta investigación es doble: exponer la dinámica de la situación de la vivienda en Argentina en general y, en particular, el estado actual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta exposición, además, se efectuó a partir de un indicador compuesto de precariedad habitacional cualitativa, proponiéndose como herramienta para efectuar un estudio de diagnóstico, ineludible para la formulación de estrategias de intervención estatal.

En concreto, la Argentina se ha comprometido con la meta 11.1, que busca “*de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados,*

*seguros, asequibles y mejorar los barrios marginales*".<sup>12</sup> Dentro de este marco, el diseño de políticas públicas que el Estado argentino busque realizar junto a provincias y ciudades debe contar con instrumentos de medición y evaluación de impacto que superen la información censal. Este trabajo supone un aporte en esta dirección: constituir un indicador sintético que se pueda realizar con la misma información relevada por la EPH de manera trimestral, sin costo adicional, y con una periodicidad importante.

Respecto de la dimensión cuantitativa de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, en 2010, más de 67 mil hogares no poseían vivienda propia, representando un 8 por ciento del déficit habitacional simple del país. En tanto, del análisis efectuado a partir del ICVP creado identificamos que el estancamiento en la evolución de las condiciones de vivienda responde a la multiplicidad de realidades que se evidencian en términos intraurbanos. Así, es posible delimitar una brecha territorial norte-sur para describir la realidad habitacional en la CABA, que se pone de manifiesto en términos cuantitativos, pero sobre la cual es factible indagar a partir del análisis de las dimensiones cualitativas, entre las cuales las condiciones de materialidad adquieren una especial notoriedad.

Es importante notar, además, que las políticas públicas a favor de la propiedad de vivienda y vivienda nueva requieren de un abordaje que no sólo contemple dimensiones cuantitativas para el análisis de acceso a la vivienda. Es decir que las estrategias de intervención incorporen tanto acciones vinculadas al recupero y mejora del *stock* de vivienda, así como también aspectos de planificación urbana que favorezcan el acceso a servicios e infraestructura comunitaria sin avasallar el medioambiente en el que se inscriben. En

---

<sup>12</sup> Ver informe país sobre ODS Argentina en: <http://www.onu.org.ar/stuff/ODS-Informe-pais.pdf>

particular, es necesario avanzar en el estudio de experiencias como la regularización en la situación dominial, la posibilidad de promover y facilitar la compra de vivienda social a cooperativas, o bien el posicionamiento del Estado como propietario de viviendas de alquiler social, incluyendo la dimensión de género.

En suma, encuadradas en la Agenda 2030 y en los ODS allí definidos y consensuados, las estrategias de erradicación de pobreza están ligadas a un inexcusable abordaje del fenómeno habitacional que atienda a su complejidad, y que no se centre únicamente en el estudio de la situación actual sino que considere también las necesidades de las generaciones futuras. Para ello, los debates en torno a la información disponible referida al hábitat y vivienda, así como los métodos de análisis sobre las dimensiones cualitativas, constituyen un paso inicial en el camino de la definición de estrategias sustentables.

#### Referencias bibliográficas.

Aguirre, B. (2015). La multidimensionalidad de la pobreza. Una revisión de la literatura. Bogotá: *Revista Finanzas y Política Económica*, 2 (2), p.101-113.

Altimir, O. (1979). *Dimensión de la pobreza en América Latina*. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile: CEPAL.

Arancibia, M. (2013). Las condiciones habitacionales de la juventud en el Conurbano Bonaerense: hogares, viviendas y construcción de autonomía. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, p. 7-9.

Arrieta, G. (2002). *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*. Santiago de Chile: Publicaciones Naciones Unidas.

Atkinson, A., y Bourguignon, F. (1982). The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status. *The Review of Economic Studies*, 49 (2), p.183-201.

Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana: tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. Buenos Aires:

*Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 43-58.

Boltvinik, J. (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Revista Sociales-UBA*, 1.

Bourguignon, F., y Chakravarty, S. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *The Journal of Economic Inequality*, 1(1), 25-49.

Cecchini, S., Rodríguez, J. y Simioni D. (2006). *La medición de los objetivos de desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 43, CEPAL-UN-Habitat, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas-CELADE División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL.

Clichevsky, N. (2006). *Previniendo la informalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Conconi, A., y Ham González, A. (2007). *Pobreza multidimensional relativa: Una aplicación a la Argentina*. Documentos de Trabajo del CEDLAS, 57, 1-24. La Plata: CEDLAS.

Di Giovambattista, A. y Rossi, D. (2016). *El déficit habitacional en Argentina: análisis a partir del índice compuesto de vivienda precaria (2003-2015)*. Segundo Congreso Internacional de Pensamiento Económico Latinoamericano- Banco Central de Bolivia (BCB) y Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL). Cochabamba: En prensa.

Feldman, A. y Ramos, M. (2016). *Estrategia de abordaje multidimensional en la medición de la pobreza en Argentina*. Primer Congreso de Economía Política para la Argentina. Los Polvorines, Argentina.

Feres J. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos -CEPAL, 7. Santiago de Chile: Publicaciones Naciones Unidas.

Fuchs, J. y Martínez, R. (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el*

*Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas.* Santiago de Chile:

Naciones Unidas.

INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.* Glosario. Resultados Definitivos-VARIABLES SELECCIONADAS, Serie B, 1.

Long, J. y Freese, J. (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variable Using Stata.* College Station, Texas: Stata Press.

López, E., y Barberena, M. (2014). Inaccesibilidad al hábitat en barrios de relegación. *IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea.* La Plata.

Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de:  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

Olsson, U. (1979). Maximum likelihood estimation of the polychoric correlation. *Psychometrika*, 44, 443-460.

Satterthwaite, D. (2001) "The scale and nature of urban poverty in low and middle income nations", Urban Poverty Conference Paper, Lusaka.

Wagle, U. (2002). Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 171, p.18-33.



## LISTADO DE CUADROS

### CAPÍTULO III.

CUADRO 1: LOS ODS Y SU FUNDAMENTO EN DERECHOS HUMANOS .....	90
CUADRO 2 - PRINCIPIOS RECTORES DE NACIONES UNIDAS PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA .....	95

### CAPÍTULO IV.

CUADRO 1: DIMENSIONES, INDICADORES Y DEFINICIONES DE PRIVACIONES EN DERECHOS SOCIALES (IPD). .....	121
CUADRO 2. CARENCIAS EN DERECHOS SOCIALES A NIVEL DE LA POBLACIÓN***. EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN. ARGENTINA URBANA: 2010-2018. ....	123
CUADRO 3. TASA DE PRIVACIÓN (POBREZA) MONETARIA (IPM) CON BASE EN MICRO DATOS DE LA EDSA-ODSA/UCA. EN PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS. ARGENTINA URBANA: 2010-2018. ....	129

### CAPÍTULO V.

CUADRO 1. FUENTES DE INFORMACIÓN, COBERTURA TEMPORAL Y PERÍODOS DEFINIDOS. 1999 - 2013.....	151
CUADRO 2. ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL: CUARTILES Y RANGOS DE DISTRIBUCIÓN. ....	155
CUADRO 3. REPÚBLICA ARGENTINA. NÚCLEOS DUROS DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL. PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS. 1999 – 2013.....	164

### CAPÍTULO VI.

CUADRO 1. MOTIVOS DE DENUNCIAS REALIZADAS EN LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO SEGÚN FORMAS DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD. EXPEDIENTES 2015-2016. ....	182
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### CAPÍTULO VII.

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. COEFICIENTE DE GINI EN 16 PAÍSES (1990-2014).....	205
CUADRO 2. ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA POR QUINTILES, EN % (1986-2012). ....	213

### CAPÍTULO VIII.

CUADRO 1. DESIGUALDAD ENTRE ÁREAS RURALES Y URBANAS Y ENTRE HOGARES URBANOS CON DIFERENTES NIVELES DE PRECARIEDAD HABITACIONAL URBANO EN DESNUTRICIÓN INFANTIL, CUIDADOS PRENATALES, MATERNIDAD TEMPRANA,	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

INASISTENCIA ESCOLAR Y ACTITUD DE ACEPTACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO, 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010-2014.....	241
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## **CAPÍTULO IX.**

CUADRO 1. METAS E INDICADORES DEL ODS-1.....	255
CUADRO 2. OPERACIONALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE TRABAJO .....	259
CUADRO 3. RESUMEN DE LA SITUACIÓN DEL ODS-1 EN LA ARGENTINA, AÑO 2016 .....	261
CUADRO 4. RESUMEN DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA, AÑO 2016 .....	264
CUADRO 5. EFECTOS MARGINALES DEL TRABAJO Y DEL TRABAJO DE CALIDAD SOBRE LAS PRIVACIONES EN EL ODS-1. HOGARES DE LA ARGENTINA, 2016 .....	267
CUADRO A.1. DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES ANALIZADAS. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE 2016 .....	270
CUADRO A.2. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES <i>PROBIT</i> . VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES DEL ODS-1. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE 2016.....	271
CUADRO A.3. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES <i>PROBIT</i> . VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES DE CADA META DEL ODS-1. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE 2016 .....	273
CUADRO A.4. PARÁMETROS ESTIMADOS DE REGRESIONES <i>PROBIT</i> . VARIABLE DEPENDIENTE: PRIVACIONES EN LOS INDICADORES DE CADA META DEL ODS-1. ARGENTINA, HOGARES, 4° TRIMESTRE 2016.....	275

## **CAPÍTULO XI.**

CUADRO 1. TASAS DE SALIDA DE LA POBREZA (% DE HOGARES POBRES) Y DE ENTRADA A LA POBREZA (% DE HOGARES NO POBRES) SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES.....	323
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## **CAPÍTULO XII.**

CUADRO 1. HOGARES SEGÚN INSERCIÓN LABORAL DE SUS MIEMBROS .....	341
CUADRO 2. INGRESOS PER CÁPITA FAMILIAR SEGÚN CONEXIÓN CON EL MERCADO LABORAL (HOGAR CON INSERCIÓN FORMAL=100 %) .....	344
CUADRO 3. RESUMEN DEL MODELO .....	350

## **CAPÍTULO XIII.**

CUADRO 1. LÍMITE SUPERIOR A LA VARIACIÓN SALARIAL POR RAMA DE ACTIVIDAD. PROMEDIO DEL PERÍODO 2003-2012.	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

ARGENTINA. ....	375
CUADRO 2. LÍMITE INFERIOR A LA VARIACIÓN SALARIAL: ACCIÓN SINDICAL PONDERADA SEGÚN EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD. AÑOS 2006-2010. ....	378
CUADRO 3. INTERACCIÓN ENTRE EL LÍMITE EFECTIVO SUPERIOR, INFERIOR Y SALARIOS MEDIOS POR RAMA DE ACTIVIDAD. ARGENTINA. AÑOS 2003-2012.....	379

#### **CAPÍTULO XIV.**

CUADRO 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS VARONES OCUPADOS POR GRUPO DE OCUPACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES 2017. ....	408
CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES OCUPADAS POR GRUPO DE OCUPACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES EN EL GRUPO OCUPACIONAL. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES INFORMALES DEL GRUPO OCUPACIONAL EL TOTAL DE TRABAJADORES INFORMALES (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES 2017.....	410
CUADRO 3. ATRIBUTOS DE LOS INDIVIDUOS QUE DESEMPEÑABAN OCUPACIONES DE LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA. ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA). 2016-2017.....	411
CUADRO 4. ATRIBUTOS SELECCIONADOS DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA OCUPADOS EN EL COMERCIO ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA). 2016-2017.....	414
CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DIRECTA POR INTENSIDAD DE LA OCUPACIÓN, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES 2016- 2017.....	415

#### **CAPÍTULO XV.**

CUADRO 1. PERFILES DE HOGARES CON CONSUMO EXCESIVO EN ÍTEMS SELECCIONADOS E ÍNDICE DE CONSUMO EXCESIVO (ICE), ARGENTINA 2012-2013. ....	436
CUADRO 2. MODELO DE REGRESIÓN MULTIVARIADO DEL ÍNDICE DE CONSUMO EXCESIVO (ICE). ARGENTINA, 2012-2013.	440

#### **CAPÍTULO XVII.**

CUADRO 1.- DESCRIPCIÓN DE VARIABLES CONSTITUTIVAS DEL ICPV.....	484
CUADRO 2. DESCRIPCIÓN DE VARIABLE DEPENDIENTE: PRECARIEDAD.....	486
CUADRO 3.- DESCRIPCIÓN DE VARIABLES INDEPENDIENTES.....	486

CUADRO 4. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, HOGARES Y POBLACIÓN CENSADA, Y DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO, SIMPLE Y COMPUESTO. AÑOS 2001-2010, TOTAL PAÍS. ....	488
CUADRO 5. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS, HOGARES, POBLACIÓN CENSADA; DÉFICIT HABITACIONAL SIMPLE POR COMUNA, Y DHS POR COMUNA EN % DE DHS TOTAL, CABA, AÑO 2010. ....	490
CUADRO 6. ICVP PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR, POR COMUNA. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. AÑO 2016. ...	494

## LISTADO DE FIGURAS

### **CAPÍTULO IV.**

FIGURA 1: MATRIZ MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA DE DESARROLLO (MPDH). ESPACIO DEL BIENESTAR Y ESPACIO DE PRIVACIONES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS. ....	120
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### **CAPÍTULO V**

FIGURA 1. MODELO CAUSAL DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL. ....	148
FIGURA 2. VARIACIONES EN LA INFLUENCIA DE LOS DETERMINANTES DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL SEGÚN LA EDAD. ....	149

### **CAPÍTULO VIII.**

FIGURA 1. ESQUEMA DE RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, NUEVA AGENDA URBANA E INFANCIA .....	228
FIGURA 2. MATRIZ DE INDICADORES Y UMBRALES RELATIVOS A LAS CONDICIONES HABITACIONALES DE LA INFANCIA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEFINIDOS EN BASE A LA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN ENCUESTAS MICS Y DHS.....	234

## LISTADO DE GRÁFICAS

### CAPÍTULO IV.

GRÁFICA 1. ÍNDICES DE PRIVACIÓN EN DERECHOS SOCIALES (IPD) A NIVEL DE LA POBLACIÓN\*\*\*. EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN. ARGENTINA URBANA: 2010-2018. .... 127

GRÁFICA 2. POBREZA (MULTIDIMENSIONAL) EN EL ESPACIO DEL DESARROLLO HUMANO (PDH) \*\*\*. EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA. ARGENTINA URBANA: 2010-2018. .... 132

GRÁFICA 3. DESCOMPOSICIÓN DE LA MATRIZ DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN EL ESPACIO DEL DESARROLLO HUMANO (MPDH). EN PORCENTAJE DE POBLACIÓN. ARGENTINA URBANA: 2010-2018. .... 132

### CAPÍTULO V.

GRÁFICA 1. PROVINCIAS ARGENTINAS. MAGNITUDES Y EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES CON NBI. 2001- 2010. .... 142

### CAPÍTULO VII.

GRÁFICA 1. ARGENTINA. ÍNDICE DE GINI POR HOGARES (1974-2006). .... 211

### CAPÍTULO VIII.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN RESIDIENDO EN ÁREAS URBANAS POR REGIÓN/CONTINENTE, 1950-2050. .... 229

GRÁFICA 2. PRIVACIÓN EN INDICADORES DE CONDICIONES HABITACIONALES EN LA INFANCIA URBANA EN 8 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010-2014. .... 239

GRÁFICA 3. NIVEL DE PRECARIEDAD EN LAS CONDICIONES HABITACIONALES EN LA INFANCIA URBANA DE OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010-2014. .... 240

### CAPÍTULO IX.

GRÁFICA 1. DESIGUALDAD DE PRIVACIONES EN EL ODS SEGÚN GRUPOS. ARGENTINA, 2016. .... 262

GRÁFICA 2A Y 2B. RELACIONES ENTRE PRIVACIONES EN EL ODS-1 Y TRABAJO. ARGENTINA, 2016. .... 265

GRÁFICA 3. EFECTOS DIFERENCIALES DE LA CALIDAD/CANTIDAD SOBRE CADA META DEL ODS-1. ARGENTINA, 2016. .... 268

### CAPÍTULO XI.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, MEDIDA SEGÚN DIFERENTES METODOLOGÍAS. TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS, 2001-2016 (PORCENTAJE SOBRE HOGARES) .....	305
GRÁFICA 2. COMPOSICIÓN DE LAS Y LOS JEFES DE HOGAR SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA DEL HOGAR, 2003-2015 (EN %) .....	312
GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE HOGARES CON JEFE/A EN EDAD DE JUBILARSE Y CON JEFE/A JUBILADO/A SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA O NO POBREZA, 2003-2007-2011-2015 (EN %) .....	315
GRÁFICA 4. PROPORCIÓN DE HOGARES CON NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES MENORES DE 18 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 2003-2015 (EN %).....	318
GRÁFICA 5. PROPORCIÓN DE HOGARES CON PRESENCIA DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS SOCIALES, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA DEL HOGAR, AÑOS SELECCIONADOS ENTRE 2003 Y 2015 (EN %) .....	319
GRÁFICA 6. TASAS DE SALIDA DE LA POBREZA (% DE HOGARES POBRES) Y DE ENTRADA A LA POBREZA (% DE HOGARES NO POBRES) .....	321
 <b>CAPÍTULO XII.</b>	
GRÁFICA 1. POBREZA E INSERCIÓN LABORAL .....	343
GRÁFICA 2. PESO DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE INGRESOS TOTALES FAMILIARES .....	345
GRÁFICA 3. INCREMENTO DEL RIESGO DE POBREZA SEGÚN INSERCIÓN LABORAL DE LOS HOGARES .....	346
GRÁFICA 4. POBREZA SEGÚN NÚMERO DE NIÑAS/OS Y ADOLESCENTES EN EL HOGAR .....	348
 <b>CAPÍTULO XIII.</b>	
GRÁFICA 1. TASA DE GANANCIA POR SECTORES ECONÓMICOS EN ARGENTINA. NÚMEROS ÍNDICES 1993=100. AÑOS 1993-2012.....	370
GRÁFICA 2: DESIGUALDAD SALARIAL SEGÚN DIMENSIÓN SECTORIAL, REGIONAL Y POR CALIFICACIÓN. ....	373
GRÁFICA 3: ACCIÓN SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA. RAMAS SELECCIONADAS. TÉRMINOS PORCENTUALES. AÑOS 2006-2010.....	377
 <b>CAPÍTULO XIV.</b>	
GRÁFICA 1. VARONES QUE DESEMPEÑAN OCUPACIONES DE LA VENTA DIRECTA, POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS, SEGÚN EDAD (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 2016-2017 .....	390

GRÁFICA 2. MUJERES EN OCUPACIONES DE LA VENTA DIRECTA (TRADICIONAL Y TELEMARKETING), POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y DESCUENTOS JUBILATORIOS, SEGÚN EDAD (%). ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 2016-2017 .....	391
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**CAPÍTULO XV.**

GRÁFICA 1. CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (KWH PER CÁPITA). .....	431
-----------------------------------------------------------------	-----

**CAPÍTULO XVII.**

GRÁFICA 1. HISTOGRAMA DE DENSIDAD DEL ICVP. ....	485
GRÁFICA 2. DÉFICIT HABITACIONAL SIMPLE POR COMUNA, EN % DE POBLACIÓN, CABA, AÑO 2010.....	491
GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN DEL ICVP, PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR, TOTAL PAÍS, 2004-2016.....	492
GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE VARIABLES CONSTITUTIVAS EN EL ICVP, TOTAL PAÍS, 2004-2016. ....	493
GRÁFICA 5. EVOLUCIÓN DEL ICVP, POR ESTRATO DE INGRESOS, TOTAL PAÍS, 2004-2016.....	493
GRÁFICA 6. ICVP PROMEDIO Y DESVÍO ESTÁNDAR, AGREGADO Y POR COMUNAS. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. AÑO 2016.....	495
GRÁFICA 7.- PROBABILIDAD MARGINAL DE UN HOGAR CON JEFE/A MAYOR DE 30 AÑOS, NIVEL EDUCATIVO MEDIO Y OCUPADO, DE NO CAER EN PRECARIEDAD HABITACIONAL (ICVP=100). POR COMUNA Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO. ....	497
GRÁFICA 8.- PROBABILIDAD MARGINAL DE UN HOGAR CON JEFE/A MAYOR DE 30 AÑOS, NIVEL EDUCATIVO MEDIO Y OCUPADO, DE CAER EN PRECARIEDAD HABITACIONAL SEVERA (IVCP<70). POR COMUNA Y ESTRATO SOCIOECONÓMICO.....	498



## LISTADO DE MAPAS

### CAPÍTULO V.

MAPA 1. REPÚBLICA ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA SEGÚN EL MÉTODO DE LAS NBI. 2001 Y 2010. ....	157
MAPA 2. REPÚBLICA ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA SEGÚN EL MÉTODO DE LAS NBI. 2001 Y 2010. ....	157
MAPA 3. REPÚBLICA ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDI). 1999-2003, 2004-2008 Y 2009-2013. ....	162
MAPA 4. REPÚBLICA ARGENTINA. NÚCLEOS DUROS DE LA DESNUTRICIÓN INFANTIL. 1999 – 2013. ....	164
MAPA 5. REPÚBLICA ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDI). 1999/03 – 2004/08. ....	166
MAPA 6. REPÚBLICA ARGENTINA. VARIACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE ÍNDICE INTEGRAL DE DESNUTRICIÓN INFANTIL (IIDI). 2004/08 – 2009/13. ....	167