

Número 3.

Desigualdades y políticas sociales

2^{do} semestre 2018 / ISSN 2545-7969 - ISSN-e 2545-7977

CIUDADANÍAS

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

Número 3.

Desigualdades y políticas sociales

2^{do} semestre 2018 / ISSN 2545-7969 - ISSN-e 2545-7977

CIUDADANÍAS

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

ISSN 2545-7969

Publicación Semestral del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

Rector: Aníbal Y. Jozami

Vicerrector: Martín Kaufmann

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

Director: Jorge Carpio

Equipo editorial

Director: Jorge Carpio

Editora: Vilma Paura

Secretaría editorial: Valeria Chorny

Asistente editorial: Nadia Tuchsnaider

Comité Editorial Nacional

Beatriz Cuenya / CEUR-CONICET

Alberto Minujín / UNTREF

Susana Checa / IIGG-UBA

Carlos Vilas / UNLA

Agustín Salvia / CONICET-IIGG-UBA-ODSA-UCA

Gabriela Benza / UNTREF

Rosalía Cortés / CONICET-FLACSO-IDES

Daniela Soldano / UNL

Susana Hintze / INSTITUTO DEL CONURBANO-UNGS

Carla Zibecchi / CONICET-CEIPSU-UNTREF

Adriana Clemente / UBA

Comité Editorial Internacional / Honorario

Rubén Kaztman / Universidad Católica (Uruguay)

Michael Cohen / New School (Estados Unidos)

Marie-France Prévôt Schapira / Universidad de París VIII-CREDA-IHEAL Paris 3-Sorbonne Nouvelle (Francia)

François Dubet / Université de Bordeaux-EHESS (Francia)

Karina Batthyány / Universidad de la República (Uruguay)

Dolors Comas d'Argemir / Universidad Rovira i Virgili (España)

Alicia Ziccardi / UNAM (México)

Director editorial: Alejandro Archain. **Editor:** Néstor Ferioli. **Corrección:** Diana Trujillo. **Directora de diseño editorial y gráfico:** Marina Rainis. **Diseño:** Valeria Torres. **Diagramación:** Tamara Ferechian. **Coordinación gráfica:** Marcelo Tealdi.

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.

Juncal 1319, Piso 3 (C1008AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Tel. 0054-11-5236-2350 revistaciudadanias@untref.edu.ar <http://ciudadanias.untref.edu.ar/>

ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977 ©EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

EDITORIAL

CIUDADANÍAS Y LA DESIGUALDAD

<i>Jorge Carpio</i>	5
---------------------------	---

DOSIER

DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES

PRESENTACIÓN

<i>Gabriela Benza</i>	11
-----------------------------	----

LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ESCOLAR

<i>François Dubet</i>	15
-----------------------------	----

DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA I

LAS CONTINUAS MEJORAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2015

<i>Ana Laura Fernández y Mariana L. González</i>	35
--	----

LA DESIGUALDAD REGIONAL DE INGRESOS EN LA ARGENTINA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO Y CONTRIBUCIÓN REGIONAL A LA INEQUIDAD URBANA

<i>Gabriel Calvi y Elsa Cimillo</i>	69
---	----

PRODUCCIÓN DE BIENESTAR Y ESTRUCTURA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: REINO UNIDO, ESPAÑA Y ARGENTINA

<i>Jésica Lorena Pla y Emilio Jorge Ayos</i>	105
--	-----

DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE GRADUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA (1975-2015): EFECTOS DEL TERRITORIO, LA CLASE SOCIAL DE ORIGEN Y EL NIVEL EDUCATIVO FAMILIAR

<i>Pablo Dalle, Paula Boniolo, Bárbara Estévez Leston y Joaquín Carrascosa</i>	135
--	-----

PROCESOS DE EXCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES:
EXPLORANDO LOS PERFILES DE LA POBLACIÓN
NO PERCEPTORA DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO
Agustín Salvia, Ianina Tuñón y Santiago Poy 173

DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA II

POLÍTICAS SOCIALES Y SIMBOLISMO DEL TRABAJO EN ARGENTINA.
DESIGUALDAD, APROPIACIONES Y SENTIDOS VIVIDOS
EN EL ESPACIO SOCIAL DE CÓRDOBA
Gonzalo Assusa 203

LAS TRANSFORMACIONES EN LAS PRÁCTICAS DE LOS SECTORES
POPULARES ORGANIZADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO
Victoria D'Amico 225

EXPERIENCIAS DEL BIENESTAR. PARA UNA COMPRENSIÓN
DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL SENTIDO COMÚN
Daniela Soldano 251

ARTÍCULOS LIBRES

CUANDO LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA PASARON
A SER PROBLEMAS DE LA GERENCIA SOCIAL.
NOTAS SOBRE EL CASO DE LOS *THINK TANKS* EN LOS NOVENTA
Adriana Clemente 279

PRÁCTICAS Y SABERES

ENTREVISTA A DAVID GORDON
Alberto Minujín, Gabriela Benza y Vilma Paura 301

RESEÑAS

MÁS ALLÁ DE LA PROHIBICIÓN. UNA MIRADA PROGRESISTA
SOBRE LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS ILEGALES
A PROPÓSITO DE *VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS EN TORNO A LAS SUSTANCIAS
PSICOACTIVAS ILEGALES. UNA APROXIMACIÓN A AMÉRICA LATINA CON ESPECIAL ÉNFASIS
AL CASO ARGENTINO.* Juan Gabriel Tokatlian (2017). Buenos Aires, Siglo XXI.
Iván Federico Basewicz Rojana 313

AUTORES Y AUTORAS 319

CIUDADANÍAS Y LA DESIGUALDAD

Este tercer número de *Ciudadanías*, con un dossier que reúne diversos trabajos sobre temas de desigualdad, se propone destacar la importancia de esta problemática para las políticas sociales con enfoque de derechos. Por otra parte, quiere señalar el compromiso del equipo de trabajo de la Revista, del Centro de Investigaciones, de la Especialización y de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas, de enfrentar los desafíos que imponen las tendencias a la desigualdad y el empobrecimiento que registra la actual coyuntura internacional y la que se viene desarrollando en el país, y contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria, inclusiva y solidaria.

Analizadas en perspectiva se trata de tendencias impuestas por el modelo de globalización neoliberal que se puso en marcha durante las últimas décadas del siglo anterior, cuyos efectos socialmente disruptivos lograron ampliar y profundizar las brechas que separan a los diferentes sectores y grupos que integran y dividen las sociedades de casi todos los países.

En América Latina, que ostenta el poco honroso reconocimiento de ser la región más desigual del planeta, las políticas impuestas por la globalización lograron desarticular las bases del orden social construido a partir del modelo de sociedad industrial que, con sus más y sus menos, tendió a prevalecer en la mayor parte de países de la región a mediados del siglo pasado. Esas políticas profundizaron aún más las desigualdades existentes, imponiendo tendencias estructurales a la polarización y la fragmentación de la sociedad y la economía, provocando la emergencia de un abanico de diferenciaciones y desigualdades que profundizaron aún más las heterogeneidades estructurales, propias de la región.

Al igual que en los otros países de la región, en la Argentina esas mismas políticas alteraron gravemente las condiciones de reproducción social de la mayoría de la población, al neutralizar las tendencias igualitarias y com-

pensadoras de los desequilibrios sociales que acompañaron el desarrollo del modelo industrialista que prevaleció a mediados del siglo pasado y a inicios del presente. Si bien la experiencia más reciente para reinstalar el modelo industrialista logró algunos avances importantes para compensar los desequilibrios sociales y mejorar levemente los niveles de desigualdades en la distribución del ingreso, sin embargo las políticas aplicadas fueron incapaces para alterar y revertir las tendencias estructurales que las propician en forma sistemática.

Esas tendencias combinan un abanico de factores económicos, culturales, políticos, demográficos, históricos y otros que operan en forma independiente o complementaria generando los complejos niveles de desigualdad y diferenciación que caracteriza la compleja y heterogénea sociedad argentina actual en la que coexisten en conflicto, complementación, competencia y subordinación, distintos grupos y sectores sociales separados entre sí por sus diferentes condiciones y niveles de vida y bienestar.

Esta situación interpela a las ciencias sociales a avanzar en el conocimiento de esas condiciones y de los factores que los generan, como condición necesaria para orientar el diseño de políticas e intervenciones que neutralicen y reviertan las tendencias a la polarización y fragmentación de la sociedad que se desarrollan actualmente.

Es la difícil y estimulante tarea que los investigadores del CEIPSU y de otros centros universitarios se han propuesto realizar para contribuir con su esfuerzo a construir la sociedad justa e igualitaria que todos anhelamos.

Como director, agradezco especialmente la valiosa colaboración de François Dubet, Agustín Salvia y Daniela Soldano, miembros de nuestro Comité Editorial Internacional y Nacional, respectivamente, cuyos artículos forman parte del dossier. Sus trabajos enmarcan los debates y análisis que completan la sección.

También agradezco en particular a Adriana Clemente, miembro de nuestro Comité Editorial Nacional, quien ha colaborado en este número con un artículo que dialoga, desde otro análisis, con la preocupación por la desigualdad. Su trabajo, incluido en la sección de Artículos libres, abre otra línea de revisiones y reflexiones que nos convocan.

En el apartado de Prácticas y saberes se incluye una entrevista a David Gordon, reconocido especialista en temas de medición de la pobreza infantil, realizada en ocasión de un seminario que organizó la UNTREF en la Ciudad de Buenos Aires en 2017, junto con Unicef y Equidad para la Infancia.

Por último, completa el número la reseña de Iván Federico Basewicz Rojana sobre el libro de Juan Gabriel Tokatlian que actualiza los paradigmas que conviven en nuestros países en relación con las sustancias ilegales y las políticas para intervenir en ellas. ■

Jorge Carpio

Director de Ciudadanías
Director del CEIPSU-UNTREF y de la Especialización
y Maestría en Políticas Sociales Urbanas-UNTREF

Ciudadanías adhiere a la utilización de un lenguaje que no discrimine a varones y a mujeres. Sin embargo, con el propósito de evitar reiteraciones que dificulten la lectura, se emplea el masculino genérico clásico, asumiendo que así remite a todos/as los/a personas.

DOSIER. DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES

PRESENTACIÓN

Las desigualdades sociales han vuelto a ser, en los últimos años, un tema de interés central para las ciencias sociales de Argentina y de América Latina. En efecto, si durante las últimas décadas del siglo XX la atención de los investigadores de la región se focalizó, en forma predominante, en quienes eran perjudicados por el aumento de la desigualdad y el deterioro social que caracterizó al período –los pobres, los excluidos–, con el cambio de siglo se multiplicaron los estudios que ampliaron la mirada sobre el conjunto de la sociedad, con el fin de dar cuenta de las distancias entre grupos sociales y de la manera en que las desventajas de unos coexisten y están asociadas con los privilegios de otros.

La renovada preocupación por el estudio de la desigualdad social coincidió con tendencias novedosas en esta materia, en un contexto regional caracterizado por un fuerte crecimiento económico y por la llegada al poder de numerosos partidos y movimientos que, en mayor o menor grado, cuestionaron las políticas neoliberales de la etapa anterior. Desde principios de los años 2000, en buena parte de los países latinoamericanos, incluyendo la Argentina, se asistió a una disminución de la concentración de los ingresos, tendencia que contrastó con la creciente desigualdad que había caracterizado a la etapa previa. La caída de la desigualdad de ingresos, sin embargo, encontró límites rápidamente. En la Argentina, comenzó a mostrar signos de agotamiento al finalizar la primera década del siglo, mientras el nuevo escenario político y económico que se inauguró en 2015 parece haber incentivado el inicio de otro ciclo de profundización de la concentración de los ingresos.

Más allá de estas tendencias, es preciso recordar que la desigualdad, como rasgo estructural de la Argentina y del conjunto de la región, se asienta en profundas asimetrías de clase, etnia y género, e involucra una diversidad de dimensiones que exceden la concentración de los ingresos. Las diferencias en el patrimonio, en la propiedad de la tierra, en las oportunidades de tener una vida prolongada y saludable, en la educación, en el acceso a la vivienda y a servicios básicos, en la posibilidad de disfrutar de la ciudad y de movilizarse a través de ella, en el tiempo disponible para descansar y para realizar actividades recreativas, en el acceso a la justi-

cia, son algunas de las múltiples dimensiones de la desigualdad, cuyos orígenes y trayectorias se vinculan pero no se solapan completamente.

Los artículos que integran este dossier de *Ciudadanías* aportan herramientas para pensar lo sucedido con la desigualdad en la Argentina durante el primer tramo de este siglo, y especialmente, para dar cuenta de los alcances de las políticas públicas implementadas en el período: cuáles han sido sus aportes y sus límites para la reducción de la desigualdad, y en qué medida y de qué manera han contribuido a moldear la manera en que se construyen y legitiman las distancias entre los grupos sociales. Al igual que en números anteriores, este dossier de *Ciudadanías* incluye aportes de especialistas en la temática que fueron convocados especialmente y cuyos artículos fueron evaluados por pares, así como tres colaboraciones realizadas generosamente por reconocidos investigadores que forman parte del Comité Editorial Internacional y Nacional de la revista: François Dubet, Agustín Salvia y Daniela Soldano.

El dossier abre con un trabajo inédito de François Dubet. En el artículo, reflexiona sobre los criterios de justicia en el ámbito educativo y los desafíos que involucran, en tanto no son necesariamente compatibles entre sí. Asimismo, enfatiza cómo los sistemas educativos están insertos en las sociedades y que, cuanto más justa e igualitaria es una sociedad, más probabilidades tiene la escuela de ser ella misma justa e igualitaria.

Los siguientes cinco artículos, incluidos en un primer bloque del dossier, contribuyen a reconstruir las tendencias recientes en materia de desigualdad en Argentina desde miradas estructurales, así como el papel específico que desempeñaron en esas tendencias las políticas públicas.

Fernández y González ofrecen un panorama general de lo sucedido con la desigualdad de ingresos en el país durante el período. Analizan la evolución de la distribución de los ingresos familiares e individuales entre 2003 y 2015 e indagan de qué manera se asocia con factores como la dinámica del mercado de trabajo y con lo sucedido con los ingresos laborales y no laborales. Las autoras concluyen que la disminución de la desigualdad obedeció sobre todo a ciertos procesos distributivos vinculados con el mercado laboral, pero que también jugaron un papel relevante las políticas estatales redistributivas, en particular la extensión de la cobertura previsional y, en menor medida, de programas sociales de transferencias de ingresos hacia sectores de bajos recursos.

La heterogeneidad que se observa a lo largo del territorio nacional en términos de estructuras económicas, demográficas y sociales constituye el punto de partida del artículo de Calvi y Cimillo, quienes abordan la desigualdad desde una perspectiva que busca poner en evidencia dichas heterogeneidades territoriales. En su estudio, los autores indagan, en primer lugar, si durante el período 2003-2013 la evolución de la desigualdad y el impacto redistributivo de las transferencias estatales fue el mismo entre las distintas regiones del país. En segundo lugar, exami-

nan cuál fue el aporte de cada región a la desigualdad del conjunto urbano a lo largo de esos años.

Desde una mirada que retoma los aportes de Esping-Andersen sobre las diversas instituciones que participan en la provisión del bienestar, Ayos y Pla profundizan en el peso de las transferencias públicas sobre los ingresos de las distintas clases sociales. Los autores comparan el caso de Argentina con los de España y el Reino Unido, con el fin de poner en debate aquellos discursos y posicionamientos que sostienen que durante estos años el Estado argentino tuvo un rol sobredimensionado en la conformación de los ingresos de las clases trabajadoras, frente a la debilidad de los ingresos laborales “genuinos”. Los resultados de los autores muestran los niveles ínfimos que tiene la participación estatal en la composición de los ingresos de los hogares trabajadores argentinos, particularmente en comparación con lo que sucede en los países europeos.

El artículo de Dalle, Boniolo, Estévez Leston y Carrascosa aborda una pregunta muy actual y de particular relevancia: cuán abierto es el sistema universitario argentino a las clases populares o a las clases medias bajas. Con este propósito, analiza cuál es la incidencia de factores vinculados al origen social familiar (la clase social y el nivel educativo) en la desigualdad de oportunidades de graduación en el nivel universitario, e indaga en qué medida se encuentran diferencias en ese sentido a lo largo del país.

Salvia, Tuñón y Poy cierran este primer bloque de trabajos del dossier con un artículo que avanza en el diagnóstico de las características de las poblaciones infantiles que, aun cuando cumplen con los requisitos para ser elegibles, se encuentran excluidas del programa Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH se ha transformado en una de las principales políticas sociales de Argentina, con efectos sobre la reducción de la pobreza extrema y, en menor medida, la desigualdad. Su implementación, hacia fines de la primera década de los 2000, implicó la extensión en el país de una nueva modalidad de política social que durante la etapa cobró creciente centralidad a lo largo de toda América Latina: las transferencias monetarias condicionadas. Pero si bien se trata de una política de amplio alcance, la AUH no abarca al conjunto de la población infantil elegible. En este marco, el artículo de Salvia, Tuñón y Poy analiza los perfiles socioeconómicos y sociodemográficos de la población de niños, niñas y adolescentes elegibles pero no beneficiarios de la AUH, contribuyendo así a identificar cuáles son los principales procesos sociales subyacentes de exclusión de esa política.

Un segundo bloque del dossier incluye artículos que abordan la vinculación entre el Estado y las políticas sociales, por un lado, y las formas que adoptan tanto las prácticas de los actores sociales como los sentidos asociados a esas prácticas: los modos en que legitiman sus trayectorias y su posición relativa, y los criterios de demarcación y justificación de desigualdades entre los distintos grupos.

A partir de la combinación de diversas estrategias metodológicas, Asussa aborda la relación entre políticas sociales y desigualdad en Córdoba. El autor analiza dos di-

menciones vinculadas: por un lado, cuál es el lugar de las políticas sociales en las estrategias de reproducción social de las familias; por otro lado, qué papel juegan esas políticas en la construcción de las fronteras simbólicas que distinguen legitimidades, dignidades y prestigios diferenciales entre personas. El artículo concluye que a pesar de los escasos montos, los recursos provenientes de los programas (denominados coloquialmente “planes sociales”) son instrumentos clave en las estrategias de vida de las familias, y que se insertan dentro de un conjunto más amplio de estrategias para sostener o mejorar su propia posición en el espacio de las clases sociales. Por otro lado, los hallazgos muestran cómo las políticas sociales –más precisamente los “planes”– forman parte de un acervo común de categorías simbólicas, que son movilizadas de múltiples maneras en los repertorios discursivos para construir distancia y distinción social en todo el espacio social, pero muy particularmente en la frontera entre posiciones de clase del mundo popular.

D’Amico aborda la relación entre sectores populares y Estado a partir de un estudio acerca de la manera en que la implementación de la AUH fue acompañada por reconfiguraciones en las prácticas de organizaciones socioterritoriales de sectores populares. La autora argumenta que la AUH conllevó dos transformaciones simultáneas en esas prácticas, y reconstruye las tensiones irresueltas que generaron en las experiencias de ciudadanización y desigualdad. De un lado, las organizaciones se apartaron del papel protagónico como mediadoras en la gestión de políticas sociales que habían tenido hasta el momento, lo que colaboró con procesos de individualización de los sectores populares. De otro lado, reconfiguraron su trabajo territorial a través de su participación en otros programas sociales.

Soldano cierra este segundo bloque con un artículo que recupera una perspectiva fenomenológica para elucidar las experiencias en torno al bienestar social en la vida cotidiana, en relación con tres dimensiones: las transferencias de alimentos y ayuda directa, y las prácticas de acceso a los servicios sociales de salud y de educación. El artículo presenta dos núcleos de sentido que estructuran el mundo de la vida diaria: el de las necesidades como criterio de justicia y el de la igualdad en la “vida buena” o la “vida digna”. En ambos, el Estado se recorta como el depositario de los problemas, las responsabilidades y las expectativas.

Para finalizar, queremos agradecer a todos los autores por sus contribuciones que, creemos, dan cuenta del dinamismo y solidez que ha adquirido el campo de estudios sobre desigualdades. Esperamos que sus ideas sean retomadas en la construcción de diagnósticos y políticas que aspiren a transformar a la Argentina en una sociedad más igualitaria. ■

Gabriela Benza

Docente investigadora CEIPSU-UNTREF
Coordinadora del dossier

LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA ESCOLAR

François Dubet

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX- EHESS*

TRADUCCIÓN: VANESA ROMUALDO (UBA)

RESUMEN

El gran proyecto escolar moderno se fundó en la mayoría de los países entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando se construyeron los sistemas educativos públicos nacionales con la misión de escolarizar a todos los niños. En esos años de fuerte confianza en la educación, dos grandes proyectos se afirmaron: un proyecto de justicia social y un proyecto de emancipación. Uno se basa en la creencia en la capacidad de la escuela para promover una jerarquía social justa basada en el mérito de los individuos y no solo en los privilegios debidos a su nacimiento; el segundo postula que la escuela puede formar ciudadanos autónomos y solidarios en el marco de las sociedades nacionales democráticas. En este artículo se analizan esos dos proyectos, el de la justicia y el de la educación, para distinguir sus diversas dimensiones e intentar definir los desafíos a los que hoy nos enfrentamos. Se sostiene, en líneas generales, que en tanto los sistemas educativos están insertos en las sociedades, cuanto más justa e igualitaria es una sociedad, más probabilidades tiene la escuela de ser ella misma justa e igualitaria. Porque si bien la escuela interviene sobre la sociedad, no está quizás en condiciones de “salvar el mundo”.

Palabras clave: Sistema educativo - Igualdad - Justicia - Escuela

ABSTRACT

The great modern school project was founded in most countries between the late nineteenth century and the first half of the twentieth century, when the national public education systems were built with the mission of schooling all children. In those years of strong confidence in education, two major projects were affirmed: a social justice project and an emancipation project. One is based on the belief in the ability

* *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* agradece al profesor François Dubet, miembro de su Comité Editorial Internacional, por facilitarnos este artículo inédito para su publicación.

ty of the school to promote a fair social hierarchy based on the merit of individuals and not only on the privileges due to their birth; the second one postulates that the school can form autonomous and solidary citizens within the framework of democratic national societies. This article analyzes these two projects, that of justice and that of education, to distinguish their different dimensions and try to define the challenges that we face today. It is argued, in general terms, that in so far as education systems are embedded in societies, the more just and equal a society is, the more likely the school is to be fair and egalitarian. Because although the school intervenes on society, it is perhaps not able to "save the world".

Key words: Educational System - Equality - Justice - School

Fecha de recepción: 07/02/ 2018 / Fecha de aprobación de traducción: 11/07/ 2018

Las investigaciones más empíricas y más rutinarias están sustentadas en valores, principios normativos y morales, creencias de los investigadores, las instituciones y los movimientos sociales. Como es inútil pensar deshacerse de dichos principios en nombre de una ciencia positiva "pura", yo me propongo explicitarlos. Esto me resulta particularmente importante en tanto la tendencia de las comparaciones internacionales muestra que cada sistema educativo nacional ha tomado, a lo largo de la historia, decisiones normativas singulares privilegiando unos principios en lugar de otros. Es como si cada sistema hubiera elegido y construido una combinatoria de justicia original. Por lo tanto, Francia habría "elegido" la igualdad de oportunidades al precio de una distensión de los vínculos entre educación y empleo y de una fuerte presión, una tensión ejercida sobre los estudiantes, mientras que Alemania habría "elegido" sacrificar la igualdad de oportunidades por la utilidad social de las formaciones y tiene un clima educativo más relajado y más liberal. Estas comparaciones también muestran que los principios que rigen las pedagogías, las políticas educativas y las organizaciones institucionales son muy a menudo contradictorios entre sí y que, generalmente sin saberlo, tenemos que mediar en la "guerra de los dioses" en los que creemos.

Para presentar las cosas de manera más simple, partamos del gran proyecto escolar moderno, ya que se fundó en la mayoría de los países entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cuando se construyeron los sistemas educativos públicos nacionales con la misión de escolarizar a todos los niños. En esos años de fuerte confianza en la educación, dos grandes proyectos se afirmaron: un proyecto de justicia social y un proyecto de emancipación. El proyecto de justicia social se basó en la creencia en la capacidad de la escuela para promover una jerarquía social justa basada en el mérito de los individuos y no solo en los privilegios debidos a su nacimiento; contra las desigualdades sociales injustas, la escuela po-

dría promover así desigualdades escolares justas y útiles para la sociedad ya que se basan en las competencias de los actores. Heredera de la filosofía de la Ilustración, el proyecto de emancipación postula que la escuela puede formar ciudadanos autónomos y solidarios en el marco de las sociedades nacionales democráticas; el sujeto de la educación moderna se distingue entonces del de la Iglesia la que, sin embargo, ha inventado la escuela y ha tenido durante mucho tiempo el monopolio de la educación de los niños.

Me propongo tratar de observar más claramente esos dos proyectos, el de la justicia y el de la educación, para distinguir sus diversas dimensiones e intentar definir los desafíos a los que hoy nos enfrentamos.

LAS DIMENSIONES DE LA JUSTICIA ESCOLAR

La denuncia de las desigualdades y las injusticias escolares es tan común que a menudo nos exime de saber realmente de lo que estamos hablando. Sin embargo, no es suficiente medir las desigualdades y condenarlas pues en la medición en la que toda escuela distribuye a los estudiantes según una jerarquía escolar, lo que importa saber es si esa distribución es justa. Es generalmente de esta manera que la sociología aborda el problema de las desigualdades escolares preguntándose en qué medida ellas reproducen las desigualdades sociales y cuáles son los obstáculos para la igualdad de oportunidades y para una movilidad social perfecta a través de la escuela.

Tratemos de distinguir algunas concepciones de la justicia escolar.

IGUALDAD DE ACCESO

Durante mucho tiempo, la educación escolar fue un bien escaso, reservada para una élite social y algunos alumnos excepcionalmente “talentosos”, y no fue sino hasta el final del siglo XIX que se estableció en Europa y Estados Unidos la normativa de la escuela ofrecida para todos. A partir de entonces, se impuso un criterio de justicia: la igualdad de acceso a la educación elemental. Hoy, este criterio rige en la gran cantidad de países que se esfuerzan por alfabetizar a todos los niños. Por supuesto, con el tiempo, el umbral de la escuela se desplazó hasta la educación secundaria y la educación superior y se puede pensar que un sistema educativo que abre las puertas de sus liceos¹ y de sus universidades de par en par es más justo que un sistema que selecciona prematuramente porque distribuye más ampliamente los bienes educativos.

¹ NT: Los liceos son instituciones del sistema educativo francés que corresponden a la segunda etapa del nivel medio o secundario. Su estructura comprende tres años de duración que los estudiantes pueden cursar luego de su paso por un *collège* (colegio) que abarca los primeros cuatro años del nivel.

En este contexto, pensamos en términos de democratización absoluta, en términos de la distribución de los bienes educativos sin entrar en el detalle de los bienes en sí mismos y de su jerarquización más fina. Hay bienes educativos como los hay de consumo –automóviles, computadoras, televisores– a los cuales cada vez más personas tienen acceso a pesar de las diferencias de valor de esos bienes. En un país como Francia es así como se concibió la justicia escolar hasta mediados del siglo XX: la justicia escolar consistía en extender la edad de escolarización obligatoria, postergar la selección, proponer becas, igualar las condiciones de las niñas y los niños. La movilidad social, el “elitismo republicano”, no es un objetivo central, depende de los talentos y méritos excepcionales de los becarios, los “dones”, el azar y las necesidades de la nación.

En definitiva, en este contexto, la igualdad de acceso se basa en una norma de integración social y nacional. En el momento en que la oferta educativa se expande, se espera sobre todo de la escuela que difunda una cultura común y, para ser más preciso aún, una cultura cívica nacional. La escuela debe ofrecer algo común a todos los ciudadanos, superando así la vieja escisión entre las élites instruidas y la masa de ignorantes. Este modelo generalmente se asocia a una gran confianza en la escuela emancipadora y liberadora.

LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Cuando dejamos de contrastar el valor de una escuela con el número de niños escolarizados para medir el porcentaje de niños de origen social vulnerable que acceden a los niveles educativos superiores pasamos de la igualdad de acceso a la igualdad de oportunidades. Este modelo predomina hoy en las sociedades que consideran que todos los individuos son fundamentalmente iguales y que deberían ocupar posiciones sociales desiguales en función de su propio mérito. En este caso, gracias a la igualdad de oportunidades, los estudiantes se clasifican jerárquicamente según sus propios méritos y las desigualdades escolares son desigualdades justas porque resultan de una competencia justa que neutraliza los efectos de las desigualdades sociales, es decir las desigualdades injustas situadas por encima de la escuela.

Pensándolo bien, la igualdad meritocrática de oportunidades es el único criterio de justicia dominante en una sociedad democrática. Es la única forma de distribuir individuos supuestamente iguales en posiciones sociales desiguales en función de su mérito y su libertad. Fuera de este modelo solo existiría la herencia o el azar. Es por esta razón que los sociólogos recurren espontáneamente a este criterio de justicia cuando evalúan las posibilidades de éxito escolar asignadas a cada categoría social. Es injusto que solo haya un 5% de hijos de trabajadores en las mejores universidades mientras que los trabajadores representan el 30% de la población activa; es injusto que solo haya un 30% de mujeres en las mejores escuelas cuando representan el 50% de la población... La norma de justicia implícita es la de una

igualdad de oportunidades pura que lleva, a cada generación, a una movilidad social perfecta, una nueva redistribución de los individuos en las diversas posiciones de la jerarquía social.

Esta concepción de la justicia escolar está tan profundamente arraigada que hoy es la piedra angular de los críticos de los sistemas educativos. Sin embargo, es necesario remarcar algunas dificultades.

1. Primero, es extremadamente exigente ya que supone que la escuela sea capaz de neutralizar los efectos de las desigualdades sociales y culturales mientras que toda la sociología de la educación muestra que eso no es fácil, especialmente cuando el capital cultural de las familias pesa más que las mismas desigualdades económicas.
2. Implica que la escuela sea de una neutralidad perfecta y que no ceda a las demandas desiguales de las familias construyendo una oferta escolar desigual en sí misma; sin embargo, en general se observa que la escuela beneficia más a los privilegiados, incluso en los sistemas completamente públicos y gratuitos.
3. La igualdad de oportunidades también requeriría que las clases privilegiadas estén dispuestas a renunciar a algunos privilegios escolares para que la competencia sea perfectamente justa; lo que es al menos optimista, ya que los hijos de los docentes no son ellos mismos los menos favorecidos en términos de rendimiento escolar.
4. A continuación, esta norma de justicia es extremadamente cruel porque supone que los estudiantes son totalmente responsables de sus éxitos y fracasos cuando se garantiza la imparcialidad de la competencia escolar. De hecho, no dice nada sobre los perdedores que no tendrían que quejarse de su destino siempre que las reglas de la competencia justa hubieran sido respetadas. Es evidente que hay algo de “darwiniano” en la igualdad meritocrática de oportunidades: los vencedores y los vencidos merecen plenamente sus éxitos y fracasos que no se deben más que a ellos mismos.
5. Finalmente, y esta no es la menor dificultad de este modelo, se basa en la idea de mérito que es una ficción según la cual los individuos no deberían sus desempeños escolares más que a ellos mismos: a su virtud, a su coraje, a su voluntad... ¿Cómo distinguir las elecciones y las circunstancias, dice Dworkin, lo que atañe a la libertad individual y lo que se relaciona con las condiciones sociales? No obstante, cualquier sociólogo sabe que yo no soy más responsable de mi talento para las matemáticas que de mi gusto por el trabajo escolar. Aún más, no es cierto que el mérito escolar mida todo el mérito de los individuos y la escuela desconoce cualidades y habilidades que son sin embargo útiles para la vida social. En última instancia, la igualdad de oportunidades le otorga a la escuela la abrumadora función de ser la única institución legítimamente responsable de distribuir a los individuos en lugares desiguales.

Sin importar cuáles sean esas críticas o limitaciones, la igualdad meritocrática de oportunidades es el fundamento de la mayoría de las políticas educativas de la segunda mitad del siglo pasado. Mediante la creación de una educación pública abierta a todos, el establecimiento de sistemas de becas, el desarrollo de exámenes y concursos, el avance de políticas de discriminación positiva, se han intentado construir, en todas partes o en casi todas, las condiciones para la igualdad de oportunidades. Pero los éxitos fueron moderados y los hechos hablan por sí solos: se observó especialmente que el desarrollo de las condiciones de la igualdad de oportunidades acentuó la competencia entre las familias, entre las carreras y entre los diversos segmentos del sistema. Ahí donde el capital cultural de las familias hacía la diferencia se deben tener en cuenta también las estrategias de distinción más racionales y más eficaces que explican en gran medida la recurrencia al sector privado. También se ha observado que la igualdad de oportunidades ha aumentado el papel selectivo de la escuela: cuantos más esfuerzos se realizan para neutralizar el papel del nacimiento y los orígenes sociales, más selecciona la misma escuela y hace la diferencia, más competitiva se vuelve la escuela y más estrategias utilitarias tienen las familias y los estudiantes. En última instancia, el modelo de la igualdad de oportunidades decepcionó porque exigió de la escuela la capacidad para construir una justicia social más allá de los límites de la mera educación. Asimismo, en muchos países, la escuela se mostró incapaz de cumplir sus promesas aun siendo bastante más justa respecto del tiempo en que la igualdad de acceso sola no amenazaba las modalidades “aristocráticas” de la reproducción social.

LA IGUALDAD DE RESULTADOS

Concebida en términos de competencia justa, la igualdad de oportunidades permanece silenciosa respecto del nivel de diferencias tolerables entre los “ganadores” y los “perdedores”, entre los mejores estudiantes y los menos buenos. Por lo tanto, no se opone al hecho de que las diferencias sean tan altas como puedan ser en un mercado o en una competencia deportiva “justa” donde el número de competidores aumenta las diferencias entre los campeones y la masa de practicantes. En este caso, como exige la teoría rawlsiana de la justicia, la competencia meritocrática debe ser atenuada por un “principio de diferencia” que limite sus efectos desigualitarios, aunque fuera justa. Entonces, el modelo de justicia cambia y el sistema educativo más justo es aquel que disminuye la brecha de las desigualdades entre los mejores alumnos y los menos buenos o bien el que hace que los resultados promedio de los hijos de trabajadores y ejecutivos sean relativamente cercanos.

En este caso, la mejor escuela no es aquella que les permite a algunos de los hijos de los pobres acceder a la élite; es aquella en la que los hijos de los pobres tienen desempeños y beneficios escolares próximos a los de los niños nacidos en entornos privilegiados. Se privilegian entonces todas las políticas que acotan las brechas y las

trayectorias escolares comunes no selectivas son más importantes que la equidad de la competencia. La mirada del investigador está menos enfocada en el porcentaje de niños pobres en las grandes universidades que en el nivel de los más vulnerables y los más pobres. La pregunta esencial es la de las desigualdades tolerables sabiendo que el mejor de los sistemas educativos es el que limita las desigualdades, aunque sea a costa de una baja movilidad. En general, las sociedades socialdemócratas del norte de Europa son partidarias de este modelo, un modelo favorable para los desfavorecidos, mientras que las élites se quejan de la baja del nivel y la escasa competitividad. Pero la fuerza de esta concepción de la justicia escolar, y lo que la distingue de la igualdad de oportunidades, proviene del hecho de que se posiciona desde el punto de vista de los más débiles y de los vencidos del sistema. Por cierto, este principio de justicia puede tener una traducción presupuestaria inmediatamente legible: se destinan más recursos financieros a la educación primaria y a la educación secundaria común para garantizar su calidad, a riesgo de financiar de manera más privada la educación de las élites en las mejores instituciones de nivel superior.

Llevado al extremo, el modelo de la igualdad de resultados tiene sin embargo una debilidad. Las clases privilegiadas pueden movilizar otros medios además de los de la escuela pública para asegurar su reproducción: recurrir a las redes y alianzas familiares, inversión en educación privada, educación superior en el exterior... En resumen, pueden redescubrir los encantos de la aristocracia. Estos comportamientos se observan en "la élite de la élite" que ya no juega el juego común cuando la competencia meritocrática de la igualdad de oportunidades ya no le garantiza una ventaja considerable.

TENSIONES Y DEBATES

Estas tres figuras de la justicia serían solo un juego del pensamiento si no involucraran más que debates y conflictos por razones teóricas y filosóficas, pero también por razones sociales mucho más profundas uno puede imaginar que cada concepción de la justicia escolar favorece a uno u otro grupo social y a una u otra categoría de estudiantes en particular.

A priori, la igualdad de acceso no trae problemas en las sociedades democráticas y desarrolladas. El problema es un poco diferente en las sociedades menos ricas que tienen que mediar entre la educación de masas de calidad y la formación de élites, las cuales se supone jugarán un papel vital en el desarrollo económico del país. Después de todo, el caso no es totalmente hipotético cuando se observa que ciertos países tienen, al mismo tiempo, una alta tasa de analfabetismo y una tasa de educación superior igualmente alta llevando, a menudo, a una alta sobre educación.² En los países que han alcanzado la igualdad de acceso el debate central

² NT: El autor utiliza el término *over education* en idioma inglés que podría ser traducido al español como "sobre educación" o "sobre calificación".

opone la igualdad de oportunidades a la igualdad de resultados. A priori, los dos principios parecen compatibles, pero si pienso en la experiencia francesa no siempre es tan evidente. La igualdad de oportunidades invita a proponer, desde el principio, los programas más ambiciosos ya que todos tienen el derecho, y el deber, de llegar al final de la competencia. Invita a identificar a los mejores estudiantes de origen popular para apoyarlos y ayudarlos a escabullirse en la educación de élite, a veces a costa de una discriminación positiva hacia los mejores y más merecedores estudiantes. Aquellos que favorecen la igualdad de resultados optan por programas menos ambiciosos y velan por limitar las brechas entre los mejores estudiantes y los menos buenos y se esfuerzan por defender la mixtura social de las carreras y las instituciones. Los defensores de la primera fórmula acusan a los defensores de la segunda de bajar el nivel, mientras que los defensores de la igualdad de resultados acusan a los defensores de la igualdad de oportunidades de ser elitistas y de no preocuparse por los estudiantes que fracasan. Los defensores de la igualdad de oportunidades tienen los ojos puestos en los ganadores de la selección escolar y quieren aumentar la proporción de estudiantes provenientes de entornos desfavorecidos en la élite; los defensores de la igualdad de resultados piensan en primer lugar en los estudiantes más vulnerables y quieren evitar que abandonen.

Obviamente, en principio, las dos políticas no son incompatibles. Pero se tornan incompatibles siempre que hablamos de problemas concretos como la ambición de los programas o la focalización de las ayudas escolares en los estudiantes de sectores vulnerables o en los estudiantes meritorios. No es necesario ser marxista para ver que estos dos principios de justicia no se basan en los mismos intereses. La igualdad de oportunidades que quiere democratizar el acceso a la élite piensa en primer lugar en las categorías de las clases medias y las élites populares; la igualdad de resultados habla más bien en nombre de los vencidos de la selección escolar. Es por esta razón que esta última voz es siempre más débil porque a los perdedores de la competencia escolar les resulta mucho más difícil acceder a una palabra legítima en materia de educación. Los vencedores potenciales de la igualdad de oportunidades tienen muchas más probabilidades de ser escuchados que los perdedores de la misma competencia. Más allá de estas tensiones y de estos conflictos más o menos manifiestos sería posible describir los diversos sistemas educativos como combinaciones entre estos principios de justicia observando las etapas de la selección, los sistemas de ayuda proporcionados a los estudiantes, el espacio abierto a la competencia de las familias, las instituciones y las carreras. Por lo tanto, se vería cómo los diferentes sistemas median entre los principios y los combinan sabiendo que ningún sistema puede pretender la perfección ya que cualquier principio de justicia "sacrifica" más o menos los otros puesto que los mismos principios no prevalecen en los diversos segmentos de la educación. Francia, por ejemplo, ha elegido un sistema dual que yuxtapone la igualdad de acceso y la igualdad de resultados en la educación secundaria y la universidad de masas y un

sistema de igualdad de oportunidades extremadamente competitivo en lo que hace a la selección de las élites futuras.

PARA QUÉ SIRVEN LOS DIPLOMAS: LA ESCUELA EN LA SOCIEDAD

Los modelos de justicia que acabo de mencionar son propios de los sistemas educativos y solo rigen en relación con lo previo, en relación con las desigualdades sociales previas a la escuela, desigualdades que se trata de controlar e, idealmente, eliminar. Generalmente, es en este contexto que los sociólogos de la educación piensan. Pero este razonamiento no es suficiente para definir la justicia escolar porque todo se desarrolla como si las desigualdades producidas por la escuela fueran necesariamente justas; sus efectos sociales posteriores a la escuela serían, a su vez, fatalmente justos. Sin embargo, no encontraríamos una sola escuela que les otorgue todos los beneficios sociales a los más merecedores y que les quite a los demás cualquier utilidad educativa. No encontraríamos ni una sola escuela en la que los ganadores acapararan todas las posiciones sociales prestigiosas y bien remuneradas, mientras que los vencidos estuvieran condenados al desempleo y la pobreza, incluso si la competencia escolar fuera indiscutiblemente justa.

Una escuela que tenga una especie de monopolio de acceso al empleo no sería justa porque exacerbaría la influencia del mérito académico y excluiría socialmente a todos los estudiantes que no tienen éxito. En este caso, las desigualdades escolares se duplican por las desigualdades sociales que generan y legitiman.

Si uno reconoce que los diplomas no son solo bienes culturales sino también utilidades convertibles en bienes puros y duros, una escuela justa debe velar por garantizar un rédito razonable de los diplomas. Con la expansión de la igualdad de acceso a un alto nivel educativo sucede que esta relación entre los costos individuales de formación y los beneficios esperados se rompe. Estamos siendo testigos de un fenómeno de devaluación de diplomas y de sobre calificación³ o de desempleo de los diplomados cuando los estudiantes no logran convertir sus logros académicos en empleos calificados. En este caso podemos y debemos “acusar” al sistema económico que es incapaz de proporcionar empleos. Pero esto no exime a los sistemas educativos de cuestionarse sobre la eficacia de sus políticas cuando colaboran con la creación de desempleo y la precariedad de los graduados, con la formación de una *intelligentsia* proletarizada.

¿QUIÉN PAGA, QUIÉN GANA?

Públicos o privados, los estudios son un bien público en términos del desarrollo del capital social global por la calificación de la población y un bien privado por la utilidad personal de los diplomas. Por lo tanto, surge un problema de arbitraje.

³ Véase NT 2.

A priori, la igualdad de acceso requiere la gratuidad de los estudios y ese es el caso de la mayoría de los países donde la escuela primaria es financiada por la comunidad. Cuando el impuesto es progresivo, ese financiamiento es más justo sobre todo porque realiza una transferencia de los más ricos a los más pobres. La igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados requieren, también, un financiamiento público al que conviene agregar apoyos específicos para los más pobres a fin de que el costo de los estudios no perjudique a las familias desfavorecidas. Dado que son los hijos de las familias acomodadas los que frecuentemente estudian durante mucho tiempo, estos sistemas de becas y apoyos reequilibrán los mecanismos de transferencia hacia los menos favorecidos. Sin esos apoyos específicos, la financiación pública de las carreras de larga duración, de hecho reservadas para los privilegiados, se asemejarían a una transferencia de los más pobres, que pagan impuestos principalmente indirectos, hacia los más ricos que tienen el monopolio de esos estudios.

Pero debemos ir más allá en el caso de los estudios más largos y más calificados. Expliquémonos. Todas las sociedades necesitan médicos y parece evidente que esos estudios deben ser gratuitos porque los médicos servirán a toda la comunidad. Pero a menudo se observa que solo los estudiantes más favorecidos acceden a ese tipo de formaciones. El financiamiento público está reservado para los más meritorios pero esos son también los más ricos. Esto no sería necesariamente injusto si las habilidades adquiridas durante esas formaciones se pusieran al servicio de todos. Sin embargo, no es este siempre el caso cuando la medicina solo cura a los ricos. Se instala entonces una transferencia de los pobres a los ricos y uno se puede preguntar si la financiación privada de los estudios de larga duración no sería más justa que un financiamiento público que desemboca en beneficios esencialmente privados.

El mismo razonamiento se puede tener para las carreras profesionales. En tanto son las empresas las que utilizarán a los profesionales de acuerdo con sus intereses, es evidente que deben hacer una contribución importante a su formación, como es el caso de los países donde se aplica un impuesto profesional a las empresas. Los sistemas más justos son aquellos en los cuales el Estado, los empleadores y los sindicatos de empleados son partes interesadas en estos sistemas de formación.

En cuanto a la educación privada, cabe advertir que se desarrolla en todas partes en función de las debilidades y vacíos de lo público mientras recibe grandes subsidios públicos. Este proceso plantea varias preguntas sobre la justicia. Primero, cuestiona a las escuelas públicas cuya calidad no se corresponde con las demandas de las familias de clase media. Luego, puede entenderse como una transferencia de los pobres a los ricos si las instituciones privadas mantienen el control de su reclutamiento. A menos que se suprima lisa y llanamente la enseñanza privada, lo

que implica más borrar un síntoma que curar una enfermedad, un sistema justo debe exigir una cuota de estudiantes de sectores desfavorecidos a las instituciones privadas que reciben financiamiento público.

En general, la preocupación por la justicia escolar invita a cuestionarse por los financiamientos de los sistemas educativos para preguntarse quién paga y quién gana. Y es a partir de esta pregunta que debe ser posible mediar entre los financiamientos públicos y los financiamientos privados. Por supuesto, esto supone que se dispone de datos sólidos sobre el costo de la formación, el origen social de los estudiantes y las carreras profesionales relacionadas con estos estudios. Esto también implica que se quite el “velo de ignorancia” que rodea el financiamiento de los sistemas educativos, “velo de ignorancia” al que adhieren aquellos que piensan que la educación es sagrada y que, entonces, no tiene precio sino un costo y que su financiamiento mide la justicia.

LAS ELECCIONES EDUCATIVAS

A veces la preocupación únicamente por las desigualdades escolares nos hace olvidar que la escuela es una institución de socialización y no solamente una máquina para seleccionar a los individuos. Para usar el antiguo vocabulario de la sociología, la escuela es también una institución de socialización encargada de producir un tipo de sujeto social. Ese sujeto fue un cristiano en el mundo religioso, un “hombre honesto” en la era clásica, un ciudadano ilustrado y un miembro de la nación en el mundo moderno.

Estos proyectos educativos varían profundamente según las historias nacionales; los estilos educativos y las concepciones del oficio docente que son específicos en cada país y cada familia de países debido a la influencia del catolicismo, el protestantismo, los grandes modelos políticos y las filosofías educativas... Cada sociedad tiene su propia concepción de qué es un *currículum*, una escuela, una clase, un maestro, un estudiante... En todos los casos, los docentes se han identificado fuertemente con estos modelos que les otorgan autoridad y legitimidad. En todas partes las sociedades tienen debates sobre los programas escolares, la naturaleza de la disciplina, el lugar de la religión... En todas partes se critica a la escuela, ya sea porque es demasiado laxa o porque es autoritaria, demasiado cerrada o demasiado abierta...

Esto nos recuerda que la escuela es ante todo un asunto de educación y que las condiciones de la educación, *eso que la escuela hace a los estudiantes*, son parte de la sociología de la educación, incluso si se cambia de registro normativo y si la pregunta por el “bien” se sustituye por la de lo “justo”. De nuevo, la pregunta no es abstracta. Las encuestas Pisa nos dicen que las escuelas japonesas y coreanas se

encuentran entre las más justas en términos de igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Pero también nos dicen que los estudiantes se encuentran entre los más estresados y entre los que tienen menos confianza en sus pares y en sí mismos. Después de todo, los regímenes revolucionarios o muy autoritarios han podido crear escuelas relativamente justas al servicio de ideologías que tendríamos dificultades para tomar por justas en la medida en que confundían educación y militarización de la infancia y la juventud. Por lo tanto, es importante realizar juicios sobre el valor de los procesos educativos mismos.

Si bien los problemas de la justicia escolar pueden ser abordados mediante marcos normativos universales, los de la calidad educativa de la escuela son específicos de cada país y cada cultura, lo que nos llevará a evocar un único caso, el de Francia que es el que conocemos mejor. Sin embargo, se debe destacar que todos los países enfrentan una crisis educativa: malestar docente, violencia y abandono escolar, poco interés en la cultura escolar

EL PROGRAMA INSTITUCIONAL

En los países de tradición católica, y más aún en los países católicos devenidos republicanos, como es el caso de Francia, la concepción de la educación se ha construido sobre el modelo de la institución. La tesis es la siguiente: ampliando la influencia de la escuela en la formación de los individuos, la modernidad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se apoderó de una forma escolar y un modelo de socialización que caracterizó como un programa institucional. La palabra programa debe entenderse en su sentido informático, el de una estructura simbólica estable, el de una forma escolar. Este programa es considerablemente independiente de su contenido y se puede, en este punto, estar de acuerdo con Bourdieu, quien pensaba que las formas de la educación –disciplina, posturas de los cuerpos...– dejan más rastros en los individuos que los contenidos transmitidos. La escuela no transmite solamente conocimientos sino que “forma el carácter”.

El dispositivo simbólico de la institución se basaba en cuatro elementos o cuatro creencias.

1. *Valores y principios fuera del mundo.* Como bien lo ha demostrado Durkheim, la escuela ha sido “inventada” por las sociedades provistas de una historicidad, es decir las sociedades capaces de producirse y transformarse a sí mismas desarrollando un modelo cultural ideal apto para sacar a los niños de la mera evidencia de cosas, las tradiciones y las costumbres. En este sentido, la escuela se ha ubicado siempre bajo la influencia de un modelo cultural situado “fuera del mundo” como una ciudad ideal. Las escuelas republicanas, laicas y nacionales nacidas en el cambio de los siglos XIX al XX, han peleado generalmente contra las escuelas religiosas pero se han ubicado ellas mismas bajo el reinado de los prin-

cipios sagrados, lo cual no significa religiosos. Lo sagrado era la nueva nación a construir, la de la ciencia y la razón, y esas escuelas quisieron formar a los ciudadanos de la misma manera que las escuelas religiosas querían formar a los cristianos.

2. *La vocación.* Dado que el proyecto escolar se concibe como trascendente, los profesionales de la educación deben definirse por su vocación más que por su profesión. Una vez más debemos seguir la comparación con el catolicismo en el cual el sacerdote es considerado un mediador entre Dios y los hombres. Es lo mismo para el maestro de escuela que debe creer primero en los valores de la ciencia, la cultura, la razón, la nación, para que los estudiantes creen en sus creencias y valores. La vocación se basa en un modelo pedagógico implícito puesto claramente de manifiesto por intelectuales tan diferentes como Bourdieu, Durkheim, Freud y Parsons: el estudiante accede a los valores de la escuela mediante la identificación con los maestros que encarnan esos valores.
3. *La escuela es un santuario.* En la medida en que la escuela se identifique con los principios “fuera del mundo” y en tanto sus profesionales no rindan cuenta más que a la institución misma, esta debe protegerse de los “desórdenes y pasiones del mundo”. Los programas escolares son principalmente “académicos” y, en general, los conocimientos más teóricos, los más abstractos y los más “innecesarios” son los más valorados, mientras que los saberes más inmediatamente útiles se reservan para los estudiantes menos “talentosos” y menos favorecidos socialmente. Como en las Órdenes Regulares, la disciplina escolar es autónoma y “racional” con un sistema de castigos y recompensas distintos de las costumbres sociales; la disciplina escolar solo refiere a sí misma.
4. *La socialización es también una subjetivación.* El programa institucional se basa en una creencia fundamental: la socialización, es decir, la sumisión a una disciplina escolar racional genera la autonomía y la libertad de los sujetos. Cuanto más se someten los estudiantes a una disciplina racional y a una cultura universal, más desarrollan su autonomía y su espíritu crítico internalizando los principios fundamentales de la ley, la cultura y la ciencia. De esta manera, el programa institucional fue percibido durante mucho tiempo como liberador a pesar de estar basado en un sistema de creencias y disciplina. Es indudablemente a Foucault a quien le debemos la evidenciación de esta paradoja.

Este programa está hoy amenazado, lo que no debe hacernos olvidar el lado oscuro de las instituciones: el peso de la disciplina, los abusos de la autoridad, el confinamiento a puertas cerradas de los santuarios, el silencio y diversas violencias, incluso físicas, sufridas por los estudiantes. Hace menos de veinte años, los sociólogos e intelectuales eran más propensos a criticar la forma institucional de la educación y del control que a defenderla de las amenazas externas, siguiendo las lecciones de Goffman y Foucault.

EL DECLIVE DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL

En los últimos treinta años, en Francia y en la mayoría de los países, la modernidad se volvió contradictoria con el programa institucional en sí mismo; introdujo en las instituciones un virus que las descompone poco a poco.

1. *El “desencantamiento del mundo”*. La institución se basa en una concepción vertical y trascendente de la producción del sentido y el lazo social por la religión o por lo sagrado secular. El desencantamiento del mundo significa principalmente que esta fabricación de sentidos y valores por una trascendencia postulada declina a favor de construcciones locales y sociales de valores y acuerdos sociales y políticos. En este sentido, cuanto más democráticas e individualistas son las sociedades modernas, menos postulan un universo de sentido común que los programas institucionales se dediquen a socializar. La profecía weberiana sobre los conflictos de valor y la guerra de los dioses se ha cumplido ampliamente.

Lo que es más importante aún es que la legitimidad de la cultura escolar no se impone con la misma fuerza en las sociedades donde la cultura de masas, independientemente de la manera cómo se la juzgue, debilita el monopolio cultural de la escuela. Hoy, los niños huyen directamente de los límites del mundo escolar por la gracia de los medios de comunicación e internet. Por lo tanto, la escuela compite con culturas cuyas capacidades de seducción sobre niños y adolescentes no son insignificantes y, desde hace treinta años, los docentes se preguntan cómo domar a esa cultura que juega con la velocidad, el *zapping* y la seducción, principios contradictorios con el rigor de los ejercicios escolares. También se preguntan cómo usar tecnologías que desestabilizan su rol.

2. *La profesión reemplaza la vocación*. El modelo de la vocación declina. Se espera menos que los maestros encarnen los principios fundamentales pero sí que demuestren sus competencias y eficacia profesionales. Más exactamente, la vocación cambia la naturaleza; en todas partes, el oficio docente se ha vuelto más profesional con la extensión de la formación pedagógica, el desarrollo del trabajo en equipo, la legitimación de una *expertise*⁴ y una ciencia pedagógica a través de la didáctica. La escuela deja de ser una Orden Regular, incluso secular, para convertirse en una burocracia profesional en la cual la evaluación se impone a todos.
3. *El fin del santuario*. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países industrializados han impulsado una profunda masificación escolar ampliando considerablemente el acceso a la educación secundaria y superior. A la edad de 20 años, la mitad de los jóvenes están todavía escolarizados en Francia o Estados Unidos. Este cambio cuantitativo ha erosionado gradualmente los

⁴ NT: Se dejó la palabra original que puede traducirse como “pericia”.

muros de los santuarios escolares porque todos esos nuevos estudiantes que no son ni los herederos ni los “buenos alumnos” de la antigüedad han importado con ellos las tensiones de la adolescencia y los problemas sociales de los cuales la escuela estaba, hasta entonces, ampliamente protegida. Al mismo tiempo, la producción masiva de títulos ha cambiado la naturaleza de los “mercados escolares” que se han vuelto más abiertos y competitivos. Cuando los sistemas educativos producen muchos títulos estos se vuelven indispensables para ingresar a la vida laboral y los actores desarrollan necesariamente comportamientos más utilitaristas que los que podían tener en un momento en que la escasez de diplomas garantizaba su utilidad. Las formaciones, las carreras y los establecimientos educativos entran en juegos competitivos y los gobiernos tienen que lidiar con políticas educativas cada vez más complejas puesto que la formación es vista como una inversión por parte de los Estados, las empresas y los individuos.

4. *La autonomía del individuo.* La creencia fundamental de las instituciones en la disciplina liberadora se fue desmoronando progresivamente con la emergencia de la representación de sujetos los cuales se postula que preexisten al trabajo de socialización institucional. La escuela ya no solo recibe alumnos sino también niños y adolescentes que deben formarse de manera autónoma y “auténtica” como sujetos de su propia educación. En todas partes, la pedagogía del “proyecto” y del “contrato” sustituye insensiblemente a las antiguas disciplinas de la memorización y la repetición. Dewey reemplazó a Durkheim.

Esta larga evolución es hoy en gran parte vivida como una crisis por los actores escolares y especialmente por los docentes. La legitimidad de la escuela y su cultura se debilitaron porque la escuela dejó de ser sagrada para convertirse en un servicio cuya utilidad se debate punto por punto y se mide gradualmente a través de las experiencias y de las encuestas nacionales e internacionales. La autoridad escolar se encuentra con nuevos problemas relacionados con la “novedad” de ciertos públicos escolares y la creciente distancia entre la cultura de masas basada en la velocidad, la satisfacción inmediata y el derecho a la autenticidad, y la cultura escolar que apela al trabajo, al esfuerzo y a la diferenciación de resultados y beneficios culturales y sociales. Los docentes se perciben con frecuencia a sí mismos como empleados poco a poco desposeídos y privados del apoyo de la sociedad. El trabajo pedagógico mismo es cada vez más difícil, relacional y estresante porque los estudiantes ya no son conquistados, porque la escuela no puede deshacerse de los estudiantes que la perturban con la misma facilidad que en los tiempos de las instituciones. La influencia de la organización crece y los docentes tienen la impresión de ser los engranajes de una máquina ciega que los ignora, los desacraliza y los degrada.

¿QUÉ DESAFÍOS?

Al centrarse únicamente en la cuestión de las desigualdades, las ciencias sociales corren el riesgo de abandonar el tema de la educación propiamente dicha únicamente a manos de los “empresarios morales”, corren sobre todo el riesgo de dejar que la escuela se reduzca solo a su dimensión utilitarista dominada por problemas de equidad, eficiencia y utilidades. Más allá de las desigualdades y la justicia, estamos entonces obligados a redefinir los objetivos educativos de la escuela.

Obviamente, depende de las sociedades, los actores políticos y los movimientos sociales el hecho de definir esos objetivos y los sociólogos no tienen ningún privilegio en el tema. Los sociólogos, sin embargo, tienen un papel que desempeñar en este asunto enfocando sus trabajos en la vida escolar misma y en la experiencia de los estudiantes y los docentes. Debemos entonces desviarnos de los análisis solamente estadísticos de las desigualdades para estudiar el trabajo educativo en sí mismo a fin de mostrar lo que la escuela hace a los estudiantes, cómo produce sujetos o cómo a veces los destruye a través de la humillación, la rebeldía o la pérdida de confianza. En la medida de lo posible, este trabajo cualitativo de micro-sociología debería realizarse de forma comparativa ya que las escuelas más acogedoras y “estimulantes” no son necesariamente las más justas y eficientes. En un momento en que la legitimidad de la escuela misma puede ser cuestionada por el *e-learning*, por Google, por el peso del instrumentalismo escolar y por la competencia generalizada, es importante reflexionar seriamente sobre la misión de la educación escolar en las sociedades que se perfilan ante nuestros ojos. Después de todo, la escuela no es más eterna que cualquier otra institución.

* * *

El tema de la justicia escolar se divide en una serie de dimensiones y paradojas que a veces parecen “tragedias” en la medida en que los diversos principios de justicia no son necesariamente compatibles entre sí en cuanto nos alejamos del cielo de las teorías “puras”. Debemos por lo tanto aprender a combinar esas dimensiones y admitir que la escuela justa es simplemente la que hace que ninguna dimensión de la justicia aplaste a las demás. Es poco factible que un sistema educativo gane en todos los frentes. Asimismo, debemos enfatizar fuertemente que los sistemas educativos están insertos en las sociedades y que, cuanto más justa e igualitaria es una sociedad, más probabilidades tiene la escuela de ser ella misma justa e igualitaria. Después de todo, las desigualdades educativas solo se han reducido realmente en los períodos en que las desigualdades entre las clases, las comunidades y los sexos han sido a su vez reducidas previamente a la escuela y no solo en la escuela. Si bien la escuela interviene sobre la sociedad, no está quizás en condiciones de “salvar el mundo”.

Esta observación no es solo una prudencia filosófica y política. También es una invitación a los sociólogos recordando en primer lugar que las observaciones, las

medidas y las herramientas estadísticas se basan en teorías latentes de la justicia y que es mejor saberlo y decirlo. El carácter complejo y a menudo ambivalente de los criterios de justicia requiere de elecciones a su vez complejas y que no pueden basarse solamente en información sociológica sólida y perspicaz.

Pero la justicia escolar no es toda la escuela y la transición de una escuela-institución a una escuela-relación y a una escuela-utilidad también implica reflexionar sobre los propósitos mismos de la educación y no reducir la sociología de la educación solo a los problemas de las desigualdades. La escuela no debe definir solamente lo que es justo, también debe definir lo que es bueno para los individuos y para las sociedades.

Si no es apropiado que los sociólogos decidan las políticas educativas, no pueden hacer como si su trabajo no alimentara la decisión pública. Esto les da algunas responsabilidades y un deber de lucidez. ■

Bibliografía

Les lycéens, Paris, Seuil, 1991, 314 p. (édition de poche, 1992, 1996).

A l'école. Sociologie de l'expérience scolaire, avec D. Martuccelli, Paris, Seuil, 1996, 367 p. Traduit en espagnol: *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Losada, 1998, 489 p.

Pourquoi changer l'école?, Paris, Textuel, 1999, 140 p. Traduit en italien: *Perché cambiare la scuola?* préface de Luigi Berlinguer, Florence, Libri Liberi, 2002.

L'hypocrisie scolaire, avec M. Duru-Bellat, Paris, Seuil, 2000, 232 p.

Le déclin de l'institution, Paris, Seuil, 2002, 422 p. Traduit en espagnol: *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*, Barcelona, Gedisa, 2006, 480 p.

L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste?, Paris, Seuil, *La république des idées*, 2004, 96 p. Traduit en espagnol: *La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa?*, Barcelona, Gedisa, 2005, 89 p. Traduit en portugais: *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*, São Paulo, Cortez, 2008, 119 p.

Injustices. L'expérience des inégalités au travail (avec V. Caillet, R. Cortéséro, D. Mélo, F. Rault), Paris, Seuil, 2006, 504 p. Traduit en allemand, *Ungerechtigkeiten. Zum subjektiven Ungerechtigkeitsempfinden am Arbeitsplatz*, Hamburg, Hamburger Edition, 2008, 514 p. Traduit en anglais, *Injustice at Work*, The Yale Cultural Sociology Series, Paradigm Publishers, Boulder, London, 2009, 245 p. (ISBN 978-1-59451-687-0 (hardcover), 978-1-59451-688-7 (pbk)). Traduction brésilienne : *Injusticias : a experiência das desigualdades no trabalho*, Editora Ufsc, 2014.

Faits d'école, Paris, Editions de l'EHESS, 2008, 310 p.

Les places et les chances. Repenser la justice sociale, Paris, Seuil, *La république des idées*, 2010, 120 p. (ISBN 978.2.02.101473.0). Traduit en espagnol: *Repensar la justicia social*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2011, 127 p. (reimp. 2012) ; Traduit en brésilien : *Status e oportunidades*, São Paulo, Cidade Nova, 2016.

Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale, avec Marie Duru-Bellat et Antoine Vérétoit, Paris, Seuil, 2010, 212 p. (ISBN 978.2.02.102009.0) Edition de Poche, Point Essais Le seuil, août 2015.

La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités, Paris, Seuil, *La République des idées*, 2014, 107p ; *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2015. Traduction brésilienne, 2016.

10 propositions pour changer d'école, avec Marie Duru-Bellat, Paris, Seuil, 2015, 149 p.

DOSIER. DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA
PARTE I

LAS CONTINUAS MEJORAS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2015

Ana Laura Fernández

UNGS Y CIFRA-CTA

Mariana L. González

FLACSO-CONICET / CIFRA-CTA

RESUMEN

El período 2003-2015 puede caracterizarse en su conjunto en términos socioeconómicos por el crecimiento de la economía, la mejora en las condiciones laborales y la ampliación de las políticas sociales y de seguridad social. Entre estos años se produjo, a su vez, una mejora continua en la distribución del ingreso, que implicó una reversión respecto de la tendencia regresiva que se había verificado desde los años de la última dictadura militar. En este marco, el objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la distribución de los ingresos familiares e individuales durante esta etapa indagando en su asociación con diferentes factores tales como la dinámica del mercado de trabajo, los ingresos laborales y no laborales. El análisis se basa en una periodización fundamentada en la dinámica macroeconómica y de las variables analizadas, que distingue tres subetapas. La principal fuente de información es la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

El estudio permite concluir que la menor desigualdad en los ingresos familiares no solo se relaciona positivamente con una mejora en la distribución de los ingresos laborales sino también con el efecto diferencial del aumento de la ocupación y las variaciones en la tasa de actividad, y la menor precariedad en el empleo. Del mismo modo, es fundamental en la explicación la ampliación del régimen previsional y el aumento real de los haberes jubilatorios, mientras que las políticas sociales de transferencias monetarias tienen un rol también positivo, pero de menor intensidad.

Palabras clave: Distribución del ingreso - Mercado de trabajo - Políticas de ingreso.

ABSTRACT

For Argentina, the period that extends from 2003 to 2015 can be characterised as one of economic growth, improvement of labour conditions and extension of social policy and the social security system. During these years, the distribution of in-

comes improved continuously, which implied a reversion of the regressive trend that this dimension had since the last dictatorship (1976-1983). The goal of this article is to analyse the evolution of the distribution of family and individual incomes during this period, trying to acknowledge its association with varied factors, such as the labour market dynamics, labour and non-labour incomes. The analysis is based on a periodization grounded on the macroeconomic dynamic and the evolution of the variables under study, which allows identifying three sub-periods. The main source of information is the Permanent Household Survey (EPH-INDEC).

The study allows to conclude that the lesser inequality observed in the family income distribution is not only positively associated to a more equal distribution of labour incomes but also to the differential effect of growing occupation as well as changes in the rate of economic activity and a drop of labour precariousness. Also, the extension of the coverage of the pension system and the growth of real pension incomes is essential to the explanation of falling inequality. Social policy (especially monetary transfers) also had a positive –yet less important– role.

Key words: Income distribution - Labour market - Income policy.

Fecha de recepción: 25/04/2018 / Fecha de aceptación: 24/07/2018

INTRODUCCIÓN

En Argentina, el crecimiento que caracterizó a la dinámica económica a partir de la salida de la convertibilidad redundó en mejoras en las condiciones de vida de los hogares en diferentes aspectos, revirtiendo parte del retroceso que había tenido lugar en la década de 1990 y se había profundizado con la crisis de 2001-2002. En particular, las condiciones laborales resultaron favorables tanto en términos de creación de empleo como en la calidad de los nuevos puestos de trabajo y la mejora relativa de los ingresos reales. La dinámica de estos ingresos laborales estuvo influida por incrementos salariales implementados por decreto al comienzo del período y por la revitalización de la negociación salarial colectiva, además del propio efecto positivo que implicó el incremento en la ocupación. A su vez, diversas políticas orientadas a mejorar los ingresos de los hogares implicaron el acceso a nuevas fuentes de ingresos no laborales y/o el aumento de su poder adquisitivo para importantes grupos de la población: programas de transferencias monetarias, ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, implementación de la movilidad de los montos de jubilaciones y pensiones, ampliación del sistema de asignaciones familiares, entre otros.

En paralelo con estos procesos, la distribución del ingreso de los hogares se tornó menos desigual: mientras que en 2003 el ingreso promedio del 20% de los hogares más ricos era casi 20 veces los ingresos del 20% más pobre, en 2015 la relación

era de 8,4 veces. Esta menor desigualdad fue una tendencia casi permanente entre 2003 y 2015 (solo interrumpida en dos años), aunque sus razones fueron modificándose en el tiempo.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la distribución de los ingresos familiares entre estos años, indagando en su asociación a diferentes factores tales como la dinámica del mercado de trabajo, los ingresos laborales y no laborales. Con el objetivo de diferenciar las dinámicas de los diferentes factores y su resultado distributivo, el análisis se basa en una periodización fundamentada en la dinámica macroeconómica y de las variables analizadas: una primera etapa de crecimiento económico acelerado e importante expansión del empleo con consecuencias positivas en el mercado de trabajo, que se extiende entre 2003 y 2007, una segunda etapa entre 2008 y 2011 en la que la economía se expandió a un ritmo menor y las mejoras laborales fueron más acotadas y un último subperíodo a partir de 2011, que presenta una mayor inestabilidad en términos de crecimiento económico. La fuente principal de información utilizada es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

En la próxima sección se caracterizan las tres etapas de análisis desde una perspectiva macroeconómica. En la siguiente, se describe la evolución de las principales variables del mercado de trabajo, diferenciando su dinámica a lo largo del período bajo análisis y se continúa con una presentación de los cambios en materia de política social y de seguridad social. El artículo sigue con dos secciones en las que se describe la evolución de la distribución del ingreso y de los ingresos reales de distintos grupos de hogares. Finalmente, se analizan las relaciones entre la dinámica del mercado de trabajo, las políticas de ingreso y la disminución de la desigualdad.

DISTINTAS ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ENTRE 2003 Y 2015

En términos económicos, el período comprendido entre 2003 y 2015 considerado en su conjunto se destaca en primer lugar por la elevada tasa de crecimiento. En efecto, luego de la gran devaluación que marcó la salida del régimen de convertibilidad y que tuvo fuertes consecuencias negativas de corto plazo sobre el nivel de actividad, la economía argentina transitó un período de alto crecimiento acompañado por una fuerte creación de empleo y mejoras generales en las condiciones de trabajo, que implican una importante diferencia con lo ocurrido en la década de 1990. Entre 2003 y 2015 el producto creció a una tasa promedio anual del 4,1%, luego de haberse expandido a solo el 0,8% por año en los diez años anteriores.¹

¹ Este magro crecimiento incluye el efecto de la crisis 2001-2002, por considerarse que fue una crisis propia del patrón de crecimiento de la convertibilidad.

Sin embargo, el ritmo de crecimiento no fue homogéneo durante todo el período.² Luego de la fuerte crisis que atravesó la economía en 2002, el producto se recuperó rápidamente y creció hasta 2007 a una tasa extraordinaria del 8,8% anual acumulativa. En esta primera etapa, todos los componentes de la demanda agregada se recuperaron en forma acelerada desde los deprimidos niveles alcanzados en la crisis, de modo que ya en el año 2005 se había superado el valor máximo del producto previo al inicio de la larga y profunda recesión final de la convertibilidad. Entre 2002 y 2007 el consumo privado se incrementó 9,1% por año, el público lo hizo en 5,1%, la inversión creció 24,3% y las exportaciones se expandieron a una tasa anual del 8,1%. En términos sectoriales, si bien todas las ramas de actividad crecieron, fueron los sectores productores de bienes los que más crecieron relativamente: la tasa anual acumulativa fue 9,4% para este conjunto mientras que para los servicios fue 7,5%. La industria manufacturera tuvo una expansión destacada, ya que creció al 10,4% anual y aumentó su peso en la estructura productiva, lo cual implicó revertir el proceso de desindustrialización que había tenido lugar en la década de 1990. Dados los objetivos de este trabajo, es importante resaltar este aspecto debido a la importancia de la industria en la generación de empleo asalariado de calidad y, por lo tanto, su potencial efecto sobre la distribución del ingreso (González, 2012).

Asociado al impacto de la crisis internacional, pero también a ciertas limitaciones de la estructura económica nacional, el crecimiento se desaceleró con posterioridad a 2008. Entre ese año y 2011 fue en promedio del 3,4% anual, una tasa elevada, aunque menor que la de la etapa previa. El menor ritmo de crecimiento puede explicarse por el estallido de la crisis mundial, que repercutió negativamente con especial intensidad en el año 2009,³ pero también debe tenerse en cuenta que el funcionamiento de la economía local mostraba sus propias limitaciones, asociadas a la persistencia de la llamada restricción externa. Dos manifestaciones de esas limitaciones fueron la desaceleración del crecimiento de las exportaciones y paulatina aceleración de la inflación, que pasó del 11,2% anual en promedio hasta 2007 al 21,7% luego de ese año.⁴ Los factores de demanda interna continuaron creciendo a tasas elevadas: tanto la inversión como el consumo privado y público crecieron por encima del 5% anual en promedio. En términos sectoriales, los productores de bienes fueron perdiendo protagonismo como motores del crecimiento, al expandirse al 2,0% por año, mientras que los sectores productores de servicios lo hicieron a una tasa del doble (4,1%).

² Para una caracterización de la economía durante el período de los gobiernos kirchneristas y la diferenciación de subetapas, pueden consultarse distintas visiones: Kulfas (2016), Damill y Frenkel (2015), Hagman (2015), Wainer y Schorr (2014), Cenda (2010).

³ En relación con el impacto de la crisis mundial sobre la economía argentina, ver Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010).

⁴ Desde 2007 para la medición de la evolución de precios se tomó el IPC provincias de CIFRA-CTA.

Finalmente, la tercera etapa, que se extiende entre 2011 y 2015, se caracterizó por una mayor inestabilidad del producto, con años alternativos de crecimiento y de contracción, que en promedio significaron una expansión de apenas el 0,4% anual acumulativo. En este último período, en el que la limitación de la restricción externa operó fuertemente sobre las posibilidades de crecimiento, tanto las exportaciones como la inversión bruta se contrajeron, a tasas anuales del 4,4% y 2,1%, respectivamente. El consumo privado siguió expandiéndose, aunque solo al 1% anual, como resultado del sostenimiento de los ingresos de los hogares a través de diferentes políticas que se mencionarán más adelante. El consumo público mantuvo una dinámica contracíclica y continuó creciendo al 4,5% anual. En relación con los sectores productivos, se produjo un leve crecimiento de los servicios mientras que los sectores de bienes se contrajeron, y en particular la industria decreció a una tasa del 1,5% anual acumulativo. El nivel de inflación se mantuvo en niveles elevados, incluso superiores a los de la etapa previa.

CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

La dinámica macroeconómica que se describió sucintamente tuvo su correlato en la dinámica del mercado de trabajo y, por lo tanto, en los ingresos de los hogares y su distribución. A continuación, se describen los aspectos salientes de la evolución de las principales variables laborales en el período.

Durante la etapa que siguió a la crisis que marcó el final de la convertibilidad en 2001-2002, se produjeron importantes transformaciones en la economía y el mercado laboral. Considerando el conjunto del período abarcado por los gobiernos kirchneristas, a grandes rasgos, y con diferente intensidad en distintos subperíodos, el crecimiento económico no solo fue elevado sino que se caracterizó por una extraordinaria capacidad de creación de puestos de trabajo.

La tasa de empleo, que había sido solo 35,2% sobre la población total en 2002, aumentó a 38,0% en 2003 y llegó a 41,7% en 2015, lo cual representa la creación de 4,7 millones de puestos de trabajo respecto del momento más profundo de la crisis en 2002. Como contracara, el desempleo se desplomó desde los altísimos niveles alcanzados a la salida de la convertibilidad para volver a sostenerse por debajo de niveles de un dígito. En efecto, desde el máximo de 24,5% alcanzado en mayo de 2002 se llegó a una tasa del 6,5% en promedio en 2015.⁵

⁵ Dados los cambios metodológicos que sufrió la EPH en 2003, las series previas y posteriores a ese año debieron ser empalmadas para permitir su comparabilidad. A su vez, a partir del tercer trimestre de 2013 la EPH realizó sucesivas modificaciones en la muestra y los ponderadores, que resultaron en un incremento en el peso de los niños, niñas y adolescentes en la población total (Arakaki, 2016). Este efecto podría implicar algún sesgo en la información utilizada, que no ha podido ser medido. Todos los valores anuales de las tasas presentadas son promedios de los datos trimestrales disponibles.

La leve caída de la tasa de actividad también contribuyó, aunque en menor medida, a la reducción de la desocupación. Esta caída puede vincularse con el retiro del mercado de trabajo de trabajadores secundarios que se habían incorporado a la fuerza de trabajo ante la pérdida de ingresos familiares, así como con el crecimiento de ingresos no laborales provenientes de jubilaciones y pensiones y de programas sociales que se mencionarán más adelante.⁶

Otra característica importante del mercado de trabajo en el período fue la reducción de la proporción de trabajadores asalariados no registrados, que pasó de un máximo histórico de 49,2% sobre los asalariados en 2003 al 32,7% en 2015.⁷ Esta dimensión de la calidad del empleo, a pesar de haber mejorado, se estancó en niveles preocupantemente elevados.

A lo largo del período la dinámica del mercado laboral no fue homogénea. Existió una primera etapa de crecimiento acelerado del empleo y mejoras en su calidad hasta 2006/2007 a partir de cuando la evolución siguió siendo favorable pero las mejoras se produjeron a un ritmo menor, incluso con algunos momentos de retroceso. En efecto, entre 2002 y 2007 el número de ocupados aumentó en 3,4 millones (la tasa de empleo pasó del 35,2% al 42,3% de la población) y la tasa de desocupación perforó el piso de los dos dígitos después de haberse mantenido durante 14 años por encima del 10% de la Población Económicamente Activa. Desde entonces el ritmo de creación de empleos se desaceleró, de manera que se sumaron 1,5 millones de puestos adicionales. Como resultado, la tasa de empleo se ubicó en 41,7% en 2015 luego de haber alcanzado un máximo de 43,0% en 2011.

La mejora en la calidad de las ocupaciones también fue más marcada en la primera etapa de la posconvertibilidad, aunque durante prácticamente todo el período puede afirmarse que la creación de puestos de trabajo estuvo sesgada hacia los puestos registrados. Por un lado, la tasa de asalarización pasó del 72,2% de los trabajadores en 2002 al 76,3% en 2007 y se mantuvo en ese entorno desde entonces (con un máximo de 77,0% en 2012). Por otro lado, el peso de los no registrados sobre los asalariados se contrajo desde un máximo de 49,2% en 2003 hasta el 40,4% en

⁶ Mientras que la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones pudo haber incidido en el pasaje a la inactividad de los adultos mayores que anteriormente necesitaban trabajar para obtener ingresos, los diferentes programas de transferencias (cuyas características y montos relativos fueron cambiando a lo largo de los años) pudieron haber contribuido a retener por más tiempo a los jóvenes fuera del mercado de trabajo así como a propiciar arreglos familiares que internalizaran las tareas de cuidado con menor participación laboral de algunos de sus miembros.

⁷ El total de ocupados incluye a aquellos que realizan una contraprestación laboral en el marco de un plan de empleo. En particular, resultó muy significativa la incidencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; durante su vigencia los planes de empleo llegaron a dar cuenta del 6,8% de los ocupados en 2003 y descendieron desde entonces hasta ser menos del 1% desde 2008 en adelante. Esta reducción de la incidencia de los planes de empleo también incidió positivamente en el sentido de disminuir la tasa de no registración.

2007 y continuó descendiendo paulatinamente hasta llegar al 32,6% de los trabajadores en relación de dependencia en el año 2015.

En relación con los ingresos laborales, la fuerte devaluación de 2002 implicó una reducción de su poder adquisitivo casi del 30% si se compara octubre de 2002 con el mismo mes del año anterior, dado que los ingresos prácticamente no tuvieron actualización nominal en un contexto de alta inflación. Partiendo de ese deprimido nivel, tuvo lugar una recuperación que ocurrió, sin embargo, a un ritmo menos dinámico que el observado para otras variables. El “rebote” después de la gran pérdida de poder de compra comenzó algo más tarde, en 2004, y fue más intensa hasta 2007, acompañando la recuperación del empleo. A partir de ese año, aún antes de haberse recuperado plenamente el poder adquisitivo e incluso luego de cinco años consecutivos de crecimiento económico a tasas elevadas, los aumentos se hicieron más lentos. Como resultado, el ingreso real promedio del conjunto de los ocupados volvió al nivel previo a la crisis recién en 2010, aunque el ritmo de recuperación fue diferente para distintos grupos de trabajadores. A partir de ese año los aumentos fueron aún más acotados y se alcanzó el máximo nivel del período en 2013, dado que en 2014 los ingresos laborales perdieron poder adquisitivo.

La dinámica global de los ingresos laborales fue resultado tanto de aumentos en las remuneraciones de los diferentes grupos de trabajadores, como del cambio de composición del empleo al ganar peso los grupos de trabajadores con mayores ingresos (en particular, los asalariados registrados). La evolución observada en este período estuvo influida por la dinámica que adoptó el mercado de trabajo, pero también por la acción de diferentes instituciones reguladoras de las relaciones laborales y los ingresos de los trabajadores.

En efecto, ya desde 2002 se establecieron por decreto incrementos salariales de suma fija, como una forma de impulsar la recuperación de los ingresos de los empleados desde los deprimidos niveles a los que llegaron como consecuencia inmediata de la devaluación. En total, se implementaron ocho decretos entre julio de 2002 y diciembre de 2004 que incrementaron los salarios de los trabajadores registrados. A su vez, el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), que había permanecido fijo durante toda la década anterior (desde 1993), aumentó casi 55% en términos reales entre 2003 y 2004, también como consecuencia de la aplicación de decisiones del Poder Ejecutivo. A partir de 2005, en cambio, se volvió a convocar al Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil y fue en ese ámbito en el que se negociaron en adelante los incrementos de este instrumento. Como resultado, entre 2003 y 2007 los aumentos negociados implicaron un incremento del poder adquisitivo del salario mínimo del 23,5% promedio por año. A partir de entonces los incrementos continuaron, aunque fueron menores en magnitud. Entre 2007 y 2011 el aumento real fue del 1,7% anual, de manera que para ese último año el poder adquisitivo era 167% mayor al de 2002. En los últimos años del período el salario mínimo

sufrió una contracción en términos reales, que fue el 3% anual en promedio. La caída más fuerte tuvo lugar en 2014.

A partir de 2003 también tuvo lugar una recuperación en la negociación colectiva por actividad como ámbito para la determinación de los salarios, con un fuerte impulso por parte del gobierno nacional. En comparación con la década de 1990 se negociaron muchos más convenios: mientras que en promedio en la década de la convertibilidad se registraron 178 convenios por año, en 2004 fueron 348 y en 2010 llegaron a 2.038 (Trajtemberg y Borroni, 2013). Además, estos convenios se caracterizaron por incluir cláusulas salariales, lo cual significó un cambio de contenido, dado que en la etapa anterior las negociaciones se habían centrado en la incorporación de cláusulas flexibilizadoras. A su vez, la expansión del empleo asalariado registrado implicó que la cobertura de los convenios se ampliara significativamente: pasó de cubrir tres a cinco millones de trabajadores entre 2003 y 2010 (Palomino y Trajtemberg, 2012; Senén González y Borroni, 2011). Cabe destacar que aunque estas medidas institucionales afectan directamente solo a los trabajadores asalariados registrados, en el contexto de un mercado laboral dinámico habrían tenido también algún impacto sobre el ingreso del resto de los trabajadores.

CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL

La dinámica de los ingresos de las familias en esta etapa no solo fue influida por la evolución de los ingresos laborales, sino que también fue consecuencia del despliegue de diversas políticas tendientes a sostener y fortalecer los ingresos no laborales de diferentes tipos de hogares y/o grupos poblacionales. La importancia de este tipo de ingresos en los recursos totales de los hogares creció tanto debido a su mayor cobertura como a los incrementos reales de sus montos en gran parte del período.

Durante la década de 1990 la lógica que había primado en la estructuración del sistema de seguridad social (y de las políticas sociales en sentido amplio) fue la de minimización de la intervención del Estado y maximización de la eficiencia fiscal. En consecuencia, la política social tendió a la privatización, individualización, descentralización y focalización (Nahon, 2002). En la década siguiente, en cambio, se asistió a una modificación del enfoque de la política social, con mayor intervención del Estado y un alto grado de centralización (Spagnolo, 2012; Bertranou, Cetrángolo, Casanova, Beccaria y Folgar, 2015). A su vez, fue quedando de lado el paradigma focalizador (aunque sin desaparecer del todo) para pasar a un enfoque de derechos, con mayor universalidad.

La reseña de los principales cambios de políticas y sus efectos sobre los ingresos familiares debe comenzar en 2002, con la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Como se explicó, la devaluación que marcó el fin de la con-

vertibilidad había licuado en gran medida los ingresos de las familias, en un contexto de altísimo desempleo. Esta situación llevó a la extensión de algunos de los programas de emergencia vigentes en ese momento que finalmente se unificaron en abril de 2002 con la creación de este plan, que implicaba una transferencia monetaria a Jefes y Jefas de Hogar sin empleo o con ocupación no registrada a cambio de una contraprestación laboral o educativa que se definía con posterioridad a su incorporación. El PJJHD llegó a cubrir el mismo año de su creación a casi dos millones de beneficiarios, lo que supuso un salto en la cobertura respecto de todos los programas sociales vigentes anteriormente (Golbert, 2004).

Ya en un contexto de elevada creación de empleo, la cantidad de beneficiarios de este programa comenzó a disminuir a partir de 2004, ya fuera porque se insertaban en el mercado de trabajo en un puesto registrado, o porque pasaban a ser beneficiarios de otros programas más específicos. En efecto, los programas de transferencias pasaron a diferenciarse entre programas orientados a la inserción laboral (por ejemplo, el Seguro de Capacitación y Empleo y luego el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo) o de sostén de ingresos familiares (Programa Familias por la Inclusión Social) (Campos, Faur y Pautassi, 2007; Bertranou *et al.*, 2015).

A partir de 2009 se amplió el sistema de asignaciones familiares a través de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que implicó extender la cobertura a los hijos de trabajadores desocupados o con empleo no registrado (CIFRA, 2010; Bertranou, 2010; Fernández *et al.*, 2010). La creación de la AUH es una de las muestras más claras del cambio hacia un paradigma de política social y de seguridad social basado en la ampliación de derechos. La previa reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones, que devolvió a este sistema su carácter solidario, fue clave para posibilitar esta nueva política.

La AUH consiste en una transferencia monetaria no contributiva, que cobran los padres por cada niño o niña menor de 18 años a cargo (o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de personas con discapacidad), mientras se encuentren desocupados, sean monotributistas o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y no sean beneficiarios de otros programas. La cantidad de beneficiarios de esta política alcanzó rápidamente a 3,5 millones, y se mantuvo desde entonces en torno a ese nivel. El monto de la prestación es equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional.

Existió también una política de inclusión orientada a los jóvenes: el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.R.ES.AR) se implementó en el año 2014 y se dirigió a personas de entre 18 y 24 años sin empleo, con empleo informal o con empleo formal pero con ingresos menores a un salario mínimo. Las mismas

condiciones se aplicaban a su grupo familiar. Uno de sus objetivos principales fue que los jóvenes inicien o completen su formación en cualquier nivel educativo o en centros de formación profesional.

En cuanto al sistema jubilatorio, aún antes de su reestatización en 2008 se implementaron diferentes medidas tendientes a ampliar su cobertura, más allá del aumento de beneficiarios asociado a la expansión del empleo registrado. Se implementó, por un lado, la Ley de Prestación Previsional Anticipada, que permitió jubilarse a personas que, aun habiendo cumplido con todos los años de aportes requeridos, no habían llegado aún a la edad mínima de retiro (cobrando el 50% del haber que les correspondería una vez cumplido el requisito de edad). Por otro lado, se dispusieron sucesivas moratorias previsionales que posibilitaron que entre 2005 y 2008 se otorgaran 1,7 millones de nuevos beneficios, y más adelante en 2015 se agregaran otros 500.000. Considerando todas las posibles fuentes de aumento de la cobertura, entre 2003 y 2015 el número de beneficiarios del sistema se incrementó en 87,5%, pasando de 2,9 millones a 5,5 millones.

Junto con la mayor cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, los ingresos por esta fuente crecieron fuertemente en términos reales. El poder adquisitivo del haber mínimo aumentó entre 2003 y 2007 a una tasa anual promedio del 18,9% y superó inmediatamente los niveles previos a la crisis. En los años siguientes, los aumentos reales se dieron con una intensidad menor, a un ritmo del 0,8% anual entre 2007 y 2011. A partir de ese año se recuperaron y crecieron hasta 2015 a un promedio del 3,0% anual. Entre las reformas al sistema, en 2009 se implementó la actualización automática de los haberes, a partir de una fórmula que los relacionaba con la evolución de los ingresos de los trabajadores registrados y con la de la recaudación tributaria.

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Se reseñaron en las secciones anteriores las mejoras que tuvieron lugar en los ingresos de las familias, tanto vinculadas a las transformaciones en el mercado laboral, como a las políticas públicas, principalmente las políticas previsionales, de políticas sociales y de seguridad social en general. En lo que sigue, se analizará cómo esas mejoras ocurrieron en simultáneo con una caída en la desigualdad de esos ingresos.

Para realizar un análisis de la desigualdad en los ingresos de los hogares, en primer lugar, es preciso definir cuáles serán los ingresos que se observarán, ya sean de los hogares o de las personas que forman parte de esos hogares. En cualquier caso, dado que la información se toma de la Encuesta Permanente de Hogares, las fuentes de ingreso que pueden captarse con mayor precisión son los ingresos laborales, los de pensiones y jubilaciones y los provenientes de programas sociales (Roca y Pena, 2001).

En este artículo, se analizarán distintos tipos de ingreso, con el fin de dar cuenta de la evolución de ingresos familiares y personales:

- I. El ingreso total familiar (ITF) que es la suma de todos los ingresos de todos los miembros de un hogar.⁸
- II. El ingreso total individual, que refiere a la suma de todas las fuentes de ingresos que pueda tener un individuo o perceptor. Es decir, se incluyen tanto los ingresos laborales como los no laborales, entre los que se cuentan las jubilaciones o pensiones, las transferencias monetarias (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo), etc. No se incluyen en esta distribución, por lo tanto, los individuos que no sean perceptores de ingresos.
- III. El ingreso laboral aproximado a partir del ingreso de la ocupación principal de los ocupados. Refiere solamente a quienes se encuentran ocupados (en cualquiera de las categorías ocupacionales: patrón/empleador, trabajador por cuenta propia o asalariado) y, en el caso de quienes tienen más de una ocupación, se considera únicamente el ingreso principal.

Una primera forma de aproximarse a la desigualdad en los ingresos es a través de la consideración de las brechas de ingresos promedio entre los grupos con mayores y menores ingresos. En el gráfico N° 1 se muestra la relación entre los ingresos familiares promedio del quinto quintil y los del primer quintil.⁹ En el segundo semestre de 2003 los ingresos promedio del grupo más rico eran equivalentes a 19,5 veces los ingresos del grupo más pobre; en el primer semestre de 2015 esta relación se había reducido a 8,4 veces.¹⁰ La mayor reducción en esta brecha de ingresos

⁸ Se utilizó este agregado de ingresos debido a que el objetivo del artículo es el análisis de la distribución del ingreso entre hogares, y es ese el ámbito en que se concentran los ingresos de todos sus miembros y se toman las decisiones de consumo colectivo. Además, la exposición de los resultados resulta más simple que si se consideran los ingresos per cápita familiares (Medina, 2001). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso total familiar resultan menores que los correspondientes al ingreso per cápita familiar para una misma población, debido a que el tamaño de los hogares de menores ingresos suele ser mayor. Más allá de las diferencias de nivel, la evolución de los principales indicadores de desigualdad es similar en el período bajo análisis para ambas definiciones de ingresos.

⁹ Los quintiles son grupos de hogares o individuos, según la distribución de que se trate, que reúnen –cada uno– el 20% de los casos, ordenados desde aquellos con menores ingresos hasta los de mayores ingresos. De este modo, el primer quintil es aquel grupo que representa el 20% de los hogares o individuos con más bajos ingresos y el quinto quintil incluye al 20% de los hogares o individuos con mayores ingresos. La razón por la cual se considera la brecha de ingresos entre el quinto y el primer quintil, en lugar de analizar los deciles extremos, obedece a que se trata de relaciones más estables por no estar tan influenciadas por los valores mínimos y máximos de ingresos.

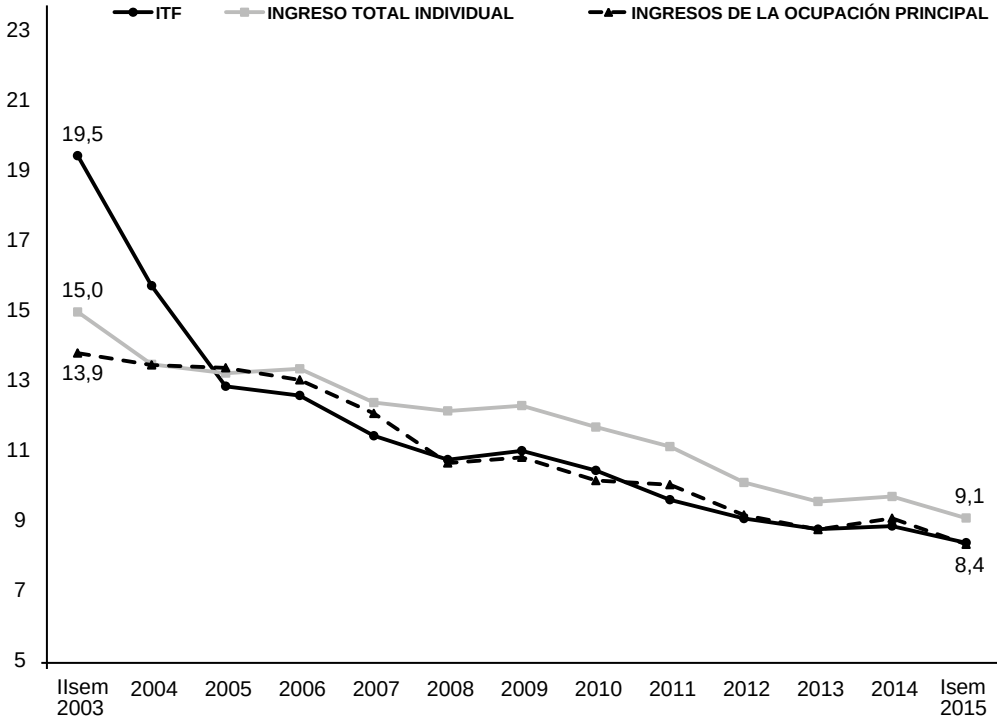
¹⁰ Dada la disponibilidad de bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, para 2003 solo se cuenta con datos del segundo semestre y para 2015 con información del primer semestre. En adelante, tener en cuenta que se hará referencia a estos semestres aun cuando se mencione, por simplicidad, solo los años 2003 o 2015.

tuvo lugar entre 2003 y 2005; con posterioridad continuó descendiendo más lentamente, con la sola excepción de los años 2009 y 2014, que fueron momentos de recesión económica.

En el caso de los ingresos individuales y los ingresos laborales, las brechas tuvieron también una reducción significativa, aunque no tan fuerte como en el caso de los ingresos familiares. Por ello, puede presumirse que en la reducción de las brechas de ingresos familiares intervino no solamente la menor desigualdad en los ingresos de los perceptores de ingresos, sino también la posibilidad de un mayor número de miembros de los hogares de sumar ingresos. Este efecto habría sido especialmente importante entre 2003 y 2005, ya que es cuando más rápidamente se reduce la brecha de ingresos familiares y cuando más se diferencia de la brecha de los otros tipos de ingresos. Buscaremos más adelante relacionar este resultado con el incremento en la ocupación –y el descenso en el desempleo– en esos primeros años tras la salida de la crisis de 2001-2002.

Gráfico N°1

Relación de ingresos promedio entre quinto quintil y primer quintil, para el ingreso total familiar, el ingreso total individual y el ingreso de la ocupación principal, II semestre 2003 a I semestre 2015



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Así como entre 2003 y 2005 se destaca la mayor reducción de la brecha de los ingresos familiares por sobre las de los otros tipos de ingreso, entre 2006 y 2008 resulta evidente que la brecha que más se contrae es la que corresponde a los ingresos laborales.

Finalmente, entre 2011 y 2015, con mejoras de menor magnitud, se reducen paralelamente las brechas de los tres tipos de ingreso. Este período se destaca, a diferencia de los años anteriores, por el hecho de que la desigualdad continúa comprimiéndose en un contexto en que no todos los indicadores sociales muestran mejoras (como se mencionó anteriormente, en los últimos años del período se redujeron la tasa de empleo, y el poder adquisitivo de los ingresos laborales reales y el salario mínimo, vital y móvil). En general, puede afirmarse que a lo largo de todo el período analizado la distribución del ingreso exhibió continuas mejoras, aunque de diferente intensidad.

Otra forma relativamente simple de analizar el grado de desigualdad en la distribución del ingreso es a través del índice de Gini,¹¹ que muestra también una marcada disminución en la desigualdad de los distintos tipos de ingresos: el índice de Gini de los ingresos totales familiares pasó de 0,490 en el segundo semestre de 2003 a 0,387 en el primer semestre de 2015, mientras que el índice correspondiente a los ingresos de la ocupación principal descendió de 0,480 a 0,373 en ese mismo período (Gráfico N°2).

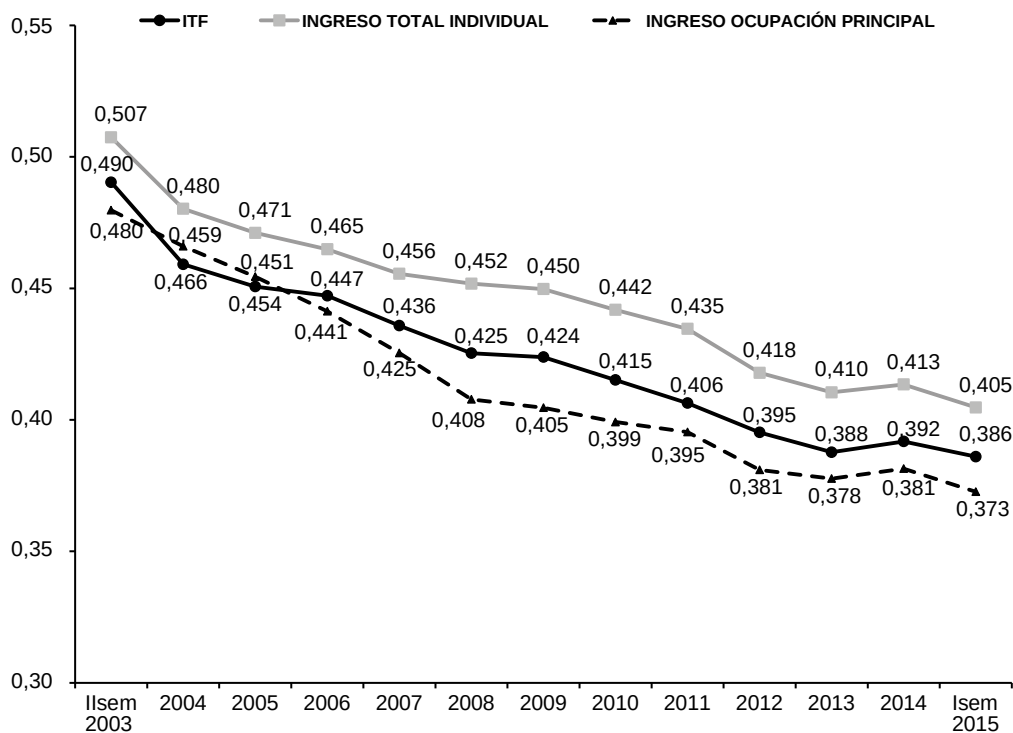
La caída de todos los índices de Gini analizados es muy similar entre 2003 y 2015. Puede observarse alguna diferencia en la temporalidad de las reducciones de desigualdad según el tipo de ingreso, como ya se había adelantado a partir del análisis de las brechas de ingresos.

A su vez, para cada uno de los tipos de ingreso analizados puede identificarse un primer período de caída más intensa en la desigualdad, aproximadamente entre 2003 y 2008, otro de menor intensidad entre 2008 y 2011 y, finalmente, el período de menor caída entre 2012 y 2015. El año 2012 se destaca por una reducción más intensa en el marco de este último período y, al igual que se mostró con las brechas de ingresos, los años 2009 y 2014 presentan incrementos momentáneos de la desigualdad, coincidentes con años de recesión económica. Tomando el caso de los ingresos totales familiares, se observa que el índice de Gini pasó de 0,490 a 0,425 entre 2003 y 2008, luego continuó cayendo hasta llegar a 0,406 en 2011 y siguió descendiendo, pero a una tasa menor hasta 2015, cuando alcanzó el valor de 0,386.

¹¹ El índice de Gini es un indicador sintético que toma valores entre 0 y 1, de modo que el 0 se corresponde con la máxima igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el 1 con la máxima desigualdad (solo un individuo tiene la suma de todos los ingresos). A diferencia de la brecha de ingresos, que solo considera ingresos promedio de determinados grupos de hogares o individuos, es una medida del grado de desigualdad de toda la distribución (Medina, 2001).

Gráfico N°2

Índice de Gini del ingreso total familiar, el ingreso total individual y el ingreso de la ocupación principal, II semestre 2003 a I semestre 2015



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Como una forma adicional de visualizar la evolución de la desigualdad, se muestra la distribución de los ingresos según quintiles. Observar la participación en el ingreso de todos los quintiles permite conocer cuál es el o cuáles son los quintiles cuyo comportamiento explica en mayor medida la evolución de la desigualdad.

Los gráficos N° 3 muestran el modo en que el ingreso total se distribuye entre quintiles, para cada uno de los tipos de ingreso analizados. Se destaca que todos los quintiles, excepto el de mayores ingresos, incrementaron su participación en la masa de ingresos y que este resultado se repite para todas las definiciones de ingreso. La información por deciles permite apreciar que especialmente se trató de un proceso de disminución de la desigualdad por caída en la participación del decil más rico.¹²

¹² La captación de ingresos en la EPH puede implicar un sesgo en el sentido de reflejar un menor nivel de desigualdad, ya que se presume que existe subdeclaración especialmente concentrada en los individuos de mayores ingresos. Esta subdeclaración no sería significativa para el caso de los ingresos provenientes de la ocupación asalariada registrada y las jubilaciones y pensiones, pero sí para otras fuentes de ingresos, especialmente ganancias y rentas e incluso los ingresos laborales de los trabajadores por cuenta propia (Roca y Pena, 2001). Algunos autores

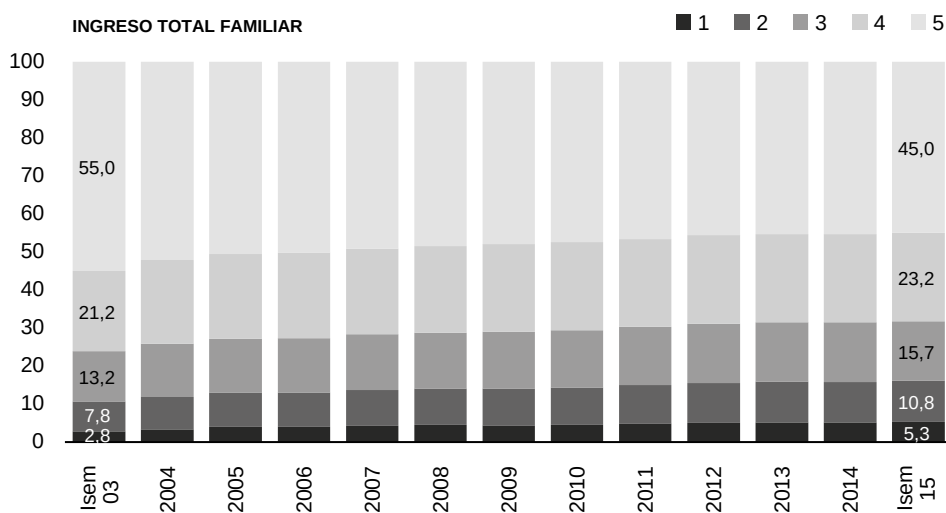
Los ingresos totales familiares muestran, al inicio, una situación de mayor polarización, es decir, mayor diferencia entre los ingresos percibidos por los grupos. Desde 2003 se destaca el fuerte incremento en la participación del primer quintil, que pasa del 2,8% al 5,3% en 2015, casi duplicando su participación. El aumento en la participación es progresivo, es decir, resulta mayor cuanto menor es el nivel de ingresos. El último quintil, el de mayores ingresos, pierde participación al pasar del 55,0% al 45,0% entre 2003 y 2015.

En el caso del ingreso total individual se observa una mejora en la participación de los quintiles de más bajos ingresos, que también resulta progresiva. Es decir, aumenta en mayor medida la proporción apropiada sobre el ingreso total a medida que se reduce el nivel relativo de ingresos de los hogares.

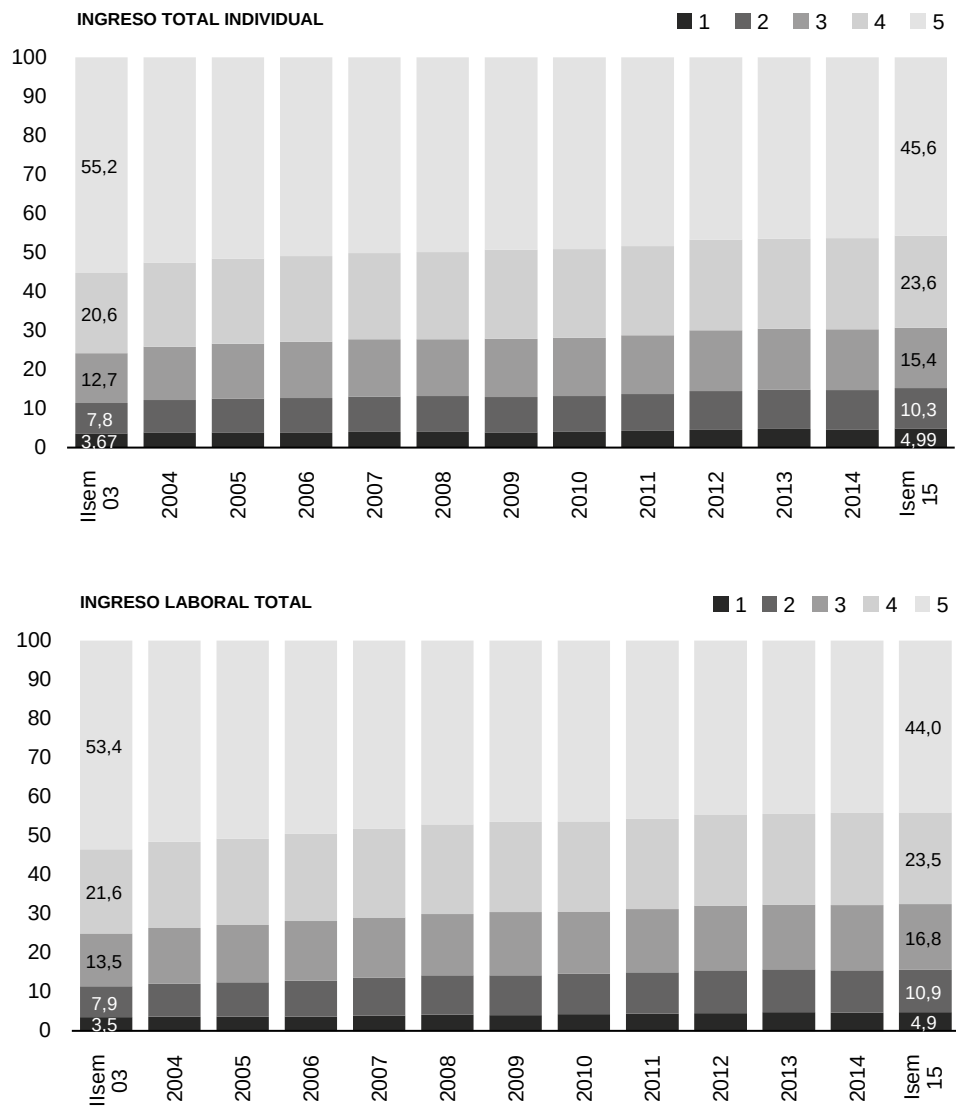
Este proceso se repite para los ingresos laborales, aunque no resulta tan marcado. Así, en términos relativos, tiene prácticamente igual importancia la mejora en la participación de los quintiles primero y segundo. En el caso del primer quintil, en 2003 percibía el 3,8% de la masa de ingresos laborales y llegó a apropiarse el 5,0% en 2015; en el caso del segundo quintil entre esos años pasó del 8,3% al 11,4%.

Gráficos N°3

Proporción de ingreso percibido por cada quintil de ingreso total familiar, de ingreso total individual y de ingreso laboral, II semestre 2003 a I semestre 2015



también plantean que podría existir subdeclaración entre los trabajadores asalariados de mayores ingresos (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014). Dado que la EPH es la única fuente de información que permite estudiar de modo integral la distribución del ingreso de los hogares, el modo en que dicha subdeclaración afecta el grado de desigualdad y su evolución en el tiempo no pueden ser conocidos. Para una discusión acerca de las posibles explicaciones de las divergencias entre la información proveniente de encuestas (EPH) y registros administrativos (SIPA), ver Sánchez et al. (2016).



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS REALES SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS

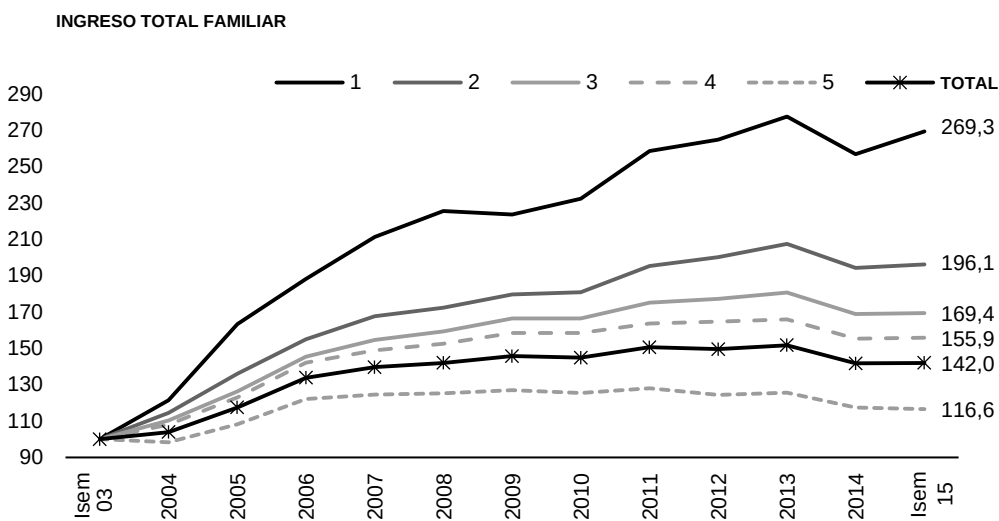
La mejora en la desigualdad ocurrió, como se explicó al inicio, en un contexto general de mejora de los ingresos reales a partir de la caída sufrida en la crisis de 2001-2002. Dado que el aumento de ingresos reales sucedió junto con una mejora de la distribución, puede afirmarse que mejoraron relativamente más los ingresos correspondientes a los hogares de menores ingresos.

En adelante se analizará este proceso diferenciando tres subetapas, que coincidirán con las establecidas al inicio del artículo en función de la dinámica de la economía y el mercado laboral. Pudo verse que la evolución de la distribución del ingreso muestra también una diferenciación similar.

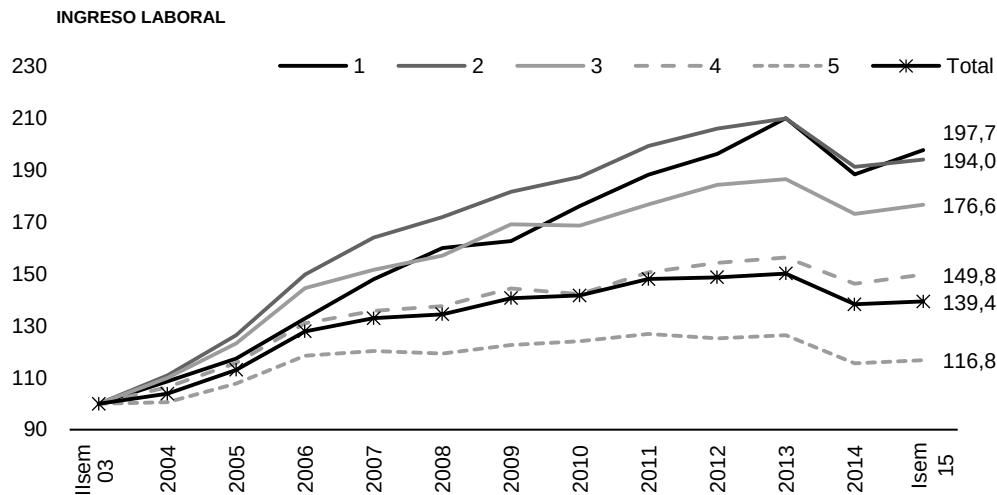
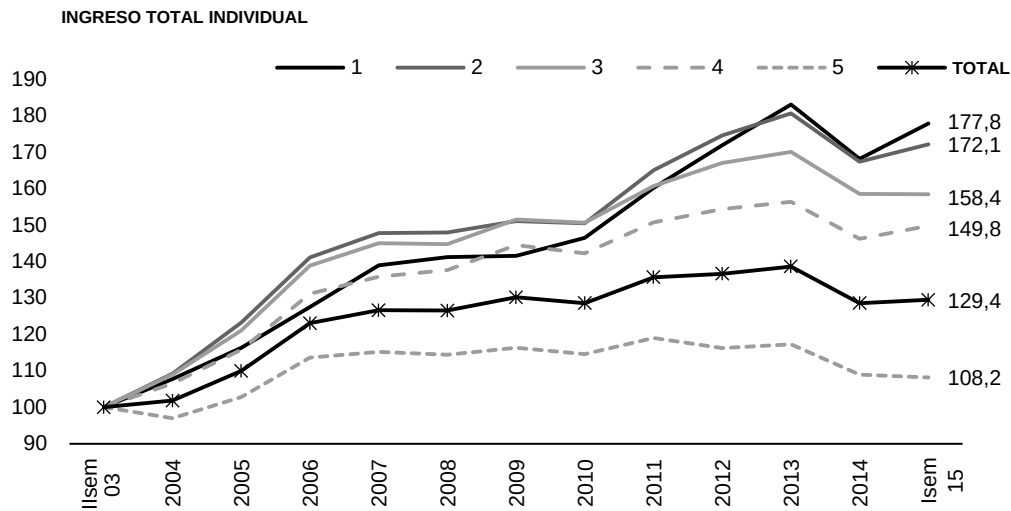
La evolución de los ingresos individuales según quintil muestra un primer período entre 2003 y 2007 de subas importantes de ingresos reales para todos los quintiles, y con cierta progresividad, destacándose especialmente el aumento de los ingresos de los quintiles segundo y tercero (Gráficos N° 4 y Cuadro N° 1). Es el período de recuperación del poder adquisitivo de los ingresos tras la brutal caída que habían tenido especialmente en 2002 como consecuencia de la devaluación de la moneda. En el mercado laboral, los ingresos se recuperaron empujados por políticas específicas que impactaron especialmente en la suba de los ingresos relativamente bajos (aumentos de salarios por decreto, aumentos del salario mínimo, vital y móvil, impulso a la recuperación de las negociaciones paritarias) en un contexto donde la dinámica del propio mercado de trabajo también incidió favorablemente en los ingresos. A su vez, se incrementaron otro tipo de ingresos, especialmente, por su magnitud, se trataría del efecto de la recuperación de poder adquisitivo de la jubilación mínima, que aumentó a un ritmo de 16,1% anual entre 2003 y 2007, así como de la cobertura previsional ya que, gracias a la Ley de Prestación Previsional Anticipada y las moratorias previsionales, la cantidad de beneficiarios del sistema previsional aumentó en 40% entre diciembre de 2003 y el mismo mes de 2007.

Gráficos N°4

Evolución de los ingresos reales promedio de hogares e individuos por quintil, según tipo de ingreso, II semestre 2003 a I semestre 2015.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC e IPC provincias-CIFRA.



Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC e IPC provincias-CIFRA.

Cuadro N°1

Tasa anual acumulativa de variación de los ingresos reales promedio de hogares e individuos según quintil, por tipo de ingreso. Períodos seleccionados

Quintil	Ingreso total familiar			Ingreso total individual			Ingreso de la ocupación principal		
	2003-07	2007-11	2011-15	2003-07	2007-11	2011-15	2003-07	2007-11	2011-15
1	23,82%	5,18%	1,18%	9,85%	3,61%	3,04%	10,40%	6,20%	2,10%
2	15,92%	3,87%	0,12%	11,80%	2,79%	1,22%	15,50%	5,00%	-0,30%
3	13,26%	3,16%	-0,95%	11,19%	2,60%	-0,39%	13,10%	3,60%	0,20%
4	12,03%	2,39%	-1,37%	9,13%	2,64%	-0,17%	10,60%	3,20%	-0,50%
5	6,48%	0,70%	-2,65%	4,12%	0,82%	-2,69%	6,30%	1,40%	-3,20%
Total	10,00%	1,91%	-1,67%	6,97%	1,74%	-1,33%	9,10%	2,50%	-1,50%

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC e IPC provincias-CIFRA.

En la segunda etapa, entre 2007 y 2011, los aumentos de ingresos individuales fueron de menor magnitud, pero significativos y, más marcadamente en el caso de los ingresos laborales, continuaron siendo progresivos. Si bien en esta etapa no fue tan destacado el aumento del poder adquisitivo del salario mínimo en relación con el período previo, tuvo plena vigencia la negociación paritaria, con cierta capacidad igualadora sobre los salarios.¹³ A su vez, se dio un incremento en la cobertura previsional, nuevamente como resultado de las moratorias previsionales, que alcanzó al 20,1% entre diciembre de 2007 y el mismo mes de 2011. Finalmente, se trata de un período en el cual existieron incrementos en las transferencias de ingresos a través de programas sociales y políticas de seguridad social, especialmente con la creación de la Asignación Universal por Hijo.¹⁴

La etapa final dentro del período analizado (2011-2015) coincide con un decrecimiento del poder adquisitivo promedio de los ingresos individuales, tanto los totales como los laborales.¹⁵ De este modo, los ingresos reales de 2011 se corresponden con el máximo valor de estas series. Aun así, esta evolución fue diferente según el nivel de ingresos y mantuvo la progresividad, de modo que mientras los primeros dos quintiles de ingresos individuales continuaron expandiéndose en términos de poder de compra, la caída obedeció a la reducción en los ingresos de los restantes quintiles, especialmente el de mayores ingresos. En este sentido, puede afirmarse que en un contexto económico en el cual se alternaron años de crecimiento y años recesivos, la tasa de empleo tuvo una leve caída y el ingreso laboral se retrajo, existieron políticas de sostén de ingresos con especial impacto en los ingresos más bajos. En efecto, entre esos años el haber jubilatorio mínimo se expandió a un ritmo de 3,0% promedio anual acumulativo mientras que la AUH lo hizo al 3,4% anual. En cambio, el salario mínimo, vital y móvil sufrió una retracción a una tasa del 3,0% anual, de modo que el mejor comportamiento relativo de los ingresos la-

¹³ Como se comentará más adelante, este efecto no ocurriría por la dinámica en sí de los salarios negociados (Beccaria *et al.*, 2017), sino por la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva al incorporarse más trabajadores (asalariados registrados) a los ámbitos de negociación. También la cantidad de acuerdos firmados, la mayor centralización de la negociación y la incorporación generalizada de cláusulas salariales dieron cuenta de una mayor incidencia de los convenios colectivos sobre la determinación del salario (Borroni y Trajtemberg, 2011).

¹⁴ De todos modos, al momento en que se crea la AUH y se expande rápidamente su cobertura, ello podría verse como un empeoramiento de la distribución de ingresos individuales, ya que entran a formar parte de esa distribución beneficiarios con ingresos bajos, que antes no estaban incluidos en dicha distribución. Una vez establecido el nuevo universo de perceptores de ingreso, los sucesivos incrementos en el poder adquisitivo de la AUH sí mejorarían la distribución de ingresos individuales, siempre y cuando impliquen mayores aumentos que en otras fuentes de ingreso.

¹⁵ Si bien por simplicidad se toma al conjunto del período 2011-2015, la evolución negativa de los ingresos es principalmente consecuencia de lo ocurrido en 2014, año en el cual la devaluación de la moneda implicó un incremento de precios que superó a los aumentos nominales de ingresos.

borales del primer quintil obedecería a otras razones, presumiblemente propias de la dinámica del mercado laboral.

El poder adquisitivo del ingreso total familiar tuvo claramente una mejora progresiva, más notoria aún que los ingresos individuales. Mientras que entre el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2015 los ingresos familiares en promedio crecieron 42,0%, los ingresos correspondientes al primer quintil aumentaron 2,7 veces en términos reales. Esta evolución diferencial de los ingresos del primer quintil es muy notoria hasta 2007: para ese año el poder adquisitivo ya se había más que duplicado.

En los gráficos N° 4 y el cuadro N° 1 se advierte que para los tres subperíodos considerados el ingreso familiar del primer quintil creció considerablemente por sobre el resto. Ello es especialmente notorio, como se dijo, entre 2003 y 2007, cuando el poder adquisitivo de estos ingresos creció a una tasa equivalente al 23,8% anual acumulativo, mientras que el promedio de los ingresos familiares lo hizo al 10,0% anual. Y volvió a diferenciarse especialmente entre 2011 y 2015 cuando, si bien el crecimiento anual para el primer quintil fue solo de 1,2%, ello ocurrió en un contexto en que los ingresos familiares se redujeron al 1,7% por año en promedio.

Más allá de este comportamiento de los ingresos del primer quintil, se destaca que el aumento de los ingresos familiares en general resultó progresivo según el nivel de ingresos; es decir, el aumento fue mayor a medida que el promedio de ingresos resultaba más bajo. De este modo, el ingreso familiar de los hogares más ricos aumentó solo 6,5% en términos reales entre 2003 y 2015. Este aumento limitado de los ingresos del último quintil implica que habrían tenido una pérdida de poder adquisitivo respecto de 2001.

Los dos períodos de mayor diferenciación en la evolución de los ingresos familiares por quintil ocurrieron entre 2003 y 2007 y entre 2011 y 2015. En el primero de estos períodos se conjugarían varias razones para explicar esta progresividad. Por un lado, el mayor aumento del empleo y reducción de la desocupación en los hogares de los primeros quintiles; por otro, el fuerte aumento de la cobertura previsional, del poder de compra del salario mínimo y el haber jubilatorio mínimo, que inciden con más fuerza en los primeros quintiles. Se volverá más adelante sobre estas relaciones.

EL VÍNCULO ENTRE LA DINÁMICA DEL MERCADO DE TRABAJO, LAS POLÍTICAS DE INGRESO Y LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Los estudios sobre la evolución de la distribución del ingreso de los hogares en Argentina desde los años dos mil destacan, en primer lugar, el quiebre respecto de la dinámica de la década anterior, ya que desde 2003, tras un extenso período de deterioro distributivo, comenzó una etapa de disminución de la desigualdad que se

extendería hasta 2015. A su vez, diferentes autores resaltan la importancia que tuvo la evolución de la concentración de los ingresos provenientes del trabajo para explicar la mejora distributiva del período (Cruces y Gasparini, 2010; Trujillo y Villafañe, 2011; Salvia y Vera, 2011; Fernández y González, 2012).

Desde una perspectiva ortodoxa, entre los aspectos que se suelen mencionar para dar cuenta de la evolución de la distribución del ingreso laboral, relacionados con desajustes entre oferta y demanda de trabajo, se señala el posible sesgo de la demanda laboral hacia trabajadores de diferentes características. En este sentido, algunos autores los asocian con los cambios en las tecnologías productivas aplicadas en cada momento: por ejemplo, una innovación tecnológica podría determinar un aumento relativo de la demanda de fuerza de trabajo más calificada y favorecer un aumento en la desigualdad (Acemoglu, 2000). Esta perspectiva fue aplicada por algunos autores para explicar la tendencia a la concentración de los ingresos laborales en la década de 1990, vinculándola con una mayor demanda relativa de trabajadores calificados asociada al recambio tecnológico (Gasparini, 2000).

Desde otra perspectiva, se pone en cambio el eje en el efecto que la desocupación tiene sobre la desigualdad, ya que en contextos de alto desempleo que presionan hacia la baja los salarios, los trabajadores de menores calificaciones y menores ingresos son los que se ven más afectados mientras que los de mayores calificaciones e ingresos cuentan con mayor poder de negociación para defender sus remuneraciones. Así, Altimir, Beccaria y González Rozada (2002) asociaron el aumento de la desigualdad en los ingresos familiares durante la década de 1990 principalmente con el aumento del desempleo en los estratos de menores ingresos.

Finalmente, varios autores señalan la importancia de las instituciones laborales no solo en la determinación de los niveles salariales, sino también en su distribución. Entre las más relevantes se señalan las negociaciones salariales colectivas y la fijación de salarios mínimos, que afectan principalmente a los trabajadores asalariados (Marshall, 2009; Trajtemberg, 2001; Maurizio, 2014; Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2015; Casanova y Alejo, 2015). El efecto de las negociaciones colectivas sobre la distribución del ingreso se asocia con la disminución del peso de las características personales de los trabajadores en la determinación del salario (Freeman, 1980) y depende de la cobertura de los convenios y el grado de centralización de las negociaciones.

En el período en estudio, varios de estos factores actuaron conjuntamente en el sentido de reducir la desigualdad. Por un lado, la reactivación de ramas de actividad demandantes de fuerza de trabajo relativamente menos calificado, en particular ciertos sectores industriales, explicaría una posible inversión del sesgo que la demanda laboral había adquirido en la década de 1990, favoreciendo una menor desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo. A su vez, una mayor demanda relativa de trabajadores de menores calificaciones habría contribuido a que los trabajadores

de hogares de menores ingresos aumenten sus posibilidades de emplearse y, por lo tanto, de proveer un ingreso adicional al grupo familiar, lo cual también redundaría en una mejora en la distribución de los ingresos familiares. Finalmente, dado que esa mayor demanda de trabajo ocurrió en sectores con un mayor nivel de empleo registrado y, en consecuencia, alcanzados por las instituciones laborales, esto tendría efectos igualadores adicionales, como se argumentará más adelante.

Por otro lado, más allá del diferencial éxito relativo que pueden tener los trabajadores para insertarse en una ocupación, la mayor demanda relativa de trabajadores de menor nivel educativo (o menor calificación) y la mayor oferta de trabajadores de nivel educativo alto aparecen como explicación a la reducción de la dispersión de ingresos laborales individuales, al reducirse los premios a la educación. Para el caso de Argentina se planteó que, mientras que el aumento de los premios a la educación fue un factor explicativo –consecuencia de una mayor demanda relativa de trabajadores con nivel educativo alto en relación a la oferta– del aumento de la concentración en la década de 1990, su disminución contribuyó a la reversión de la tendencia distributiva en la etapa siguiente (Cruces y Gasparini, 2010). En el mismo sentido habría funcionado la disminución de la tasa de desocupación, que fue más intensa para los miembros de hogares de menores ingresos.

Además de la creación de empleo, los cambios en la composición de los ocupados según su categoría ocupacional también pueden tener efectos sobre la distribución. Beccaria, Maurizio y Vázquez (2016) señalan que en Argentina el proceso de formalización del empleo contribuyó entre 2003 y 2013 a reducir la desigualdad salarial. A su vez, dado el diferencial de salarios existente entre los trabajadores asalariados registrados, un incremento de la proporción de estos entre los trabajadores de hogares con menores ingresos podría contribuir a reducir las brechas de ingresos familiares.

Al ampliarse la cantidad de trabajadores registrados, se extendió también la cobertura de las convenciones colectivas, a la vez que el proceso de centralización de las negociaciones mencionado en secciones previas también jugó en el sentido de disminuir la desigualdad. Cabe destacar que, en cambio, el efecto de las negociaciones sobre los salarios de convenio no necesariamente fue igualador (Beccaria, Fernández y Trajtemberg, 2017).

En cuanto al impacto del salario mínimo, al establecer un piso para las remuneraciones, se espera que contribuya a la reducción de las brechas salariales, ya que opera principalmente sobre los salarios más bajos. Sobre los salarios de los trabajadores no registrados, el efecto no es directo, y podría incluso tener efectos adversos sobre la distribución, al ampliar la brecha salarial entre registrados y no registrados. Sin embargo, se ha observado que el salario mínimo –y, sobre todo, su evolución– podría funcionar como referencia para la determinación de los salarios de los trabajadores no registrados (Marshall, 2009; Casanova y Alejo, 2015). La política de incremento en el poder adquisitivo del salario mínimo, que siguió a un perío-

do previo de aumentos salariales definidos por decisiones del Poder Ejecutivo, fue muy fuerte en el período analizado, en particular en los primeros años.

En función de estos antecedentes, se puede vincular la evolución del mercado laboral con la evolución de la desigualdad. Para ello en primer lugar se analizan las principales tasas del mercado de trabajo e indicadores de calidad, diferenciando a las personas según el quintil de ingreso total del hogar.

Tal como se mostró en secciones precedentes, la brecha de los ingresos individuales totales era al comienzo del período menor que la del ingreso total familiar. Una razón importante puede vincularse con el alto nivel de desocupación, que afectaba a más del 15% de la población económicamente activa y perjudicaba de modo diferencial a los hogares según quintil, de modo que implicaba una reducción de la cantidad de perceptores de ingreso de manera desigual entre diferentes hogares.

Desde 2003 la economía se caracterizó por una significativa creación de empleo. Sin embargo, mientras que los cambios en el mercado de trabajo afectaron positivamente a todos los hogares, los impactos no fueron los mismos cuando se los clasifica según el lugar que ocupan en la distribución del ingreso.

La tasa de empleo total aumentó 1,7 puntos porcentuales (p.p.) entre 2003 y 2015, fundamentalmente como resultado de la fuerte creación de puestos de trabajo que tuvo lugar entre 2003 y 2007.¹⁶ En esta primera etapa más dinámica, la generación de empleo afectó con mayor intensidad a los miembros de los hogares de menores ingresos (aumentó 4 puntos porcentuales para el primer quintil). En el período 2007-2011, en cambio, existió una caída del empleo en los primeros dos quintiles mientras que en la última etapa (entre 2011 y 2015) el efecto volvió a ser progresivo pero en un contexto de menor empleo: la tasa de empleo se contrajo para el total, pero en los primeros tres quintiles se redujo en una magnitud menor (Cuadro N° 2).

Es decir que la dinámica de la creación de empleo favoreció en determinados subperíodos la mejora en la distribución de los ingresos familiares, al aumentar en mayor medida la cantidad de perceptores de ingresos laborales entre las familias de menores ingresos.¹⁷

¹⁶ La tasa de empleo calculada para todos los quintiles, tal como se presenta en esta sección, no coincide con la tasa de empleo global para la población. La razón es que no se consideraron todos los hogares sino únicamente aquellos que tienen completa la información de ingresos, ya que solo estos pueden ser clasificados en quintiles de ingresos. Dado que la no declaración de ingresos se incrementó en mayor medida a partir de 2007, la diferencia entre estas tasas de empleo se amplió crecientemente desde ese año, de modo que se subestima la expansión del empleo.

¹⁷ Cabe resaltar que, dado que los quintiles de ingresos familiares más bajos tienen un mayor tamaño relativo en términos de personas, cada punto de variación de la tasa de empleo implica una mayor cantidad de nuevos ocupados en términos absolutos, en relación con cada punto de la tasa de empleo de los quintiles de ingresos más altos. De este modo, se están subestimando las diferencias en los nuevos empleos entre quintiles.

Cuadro N°2

Principales tasas del mercado laboral para las personas
mayores de 14 años, según quintil de ingreso total familiar.

	Ilsem03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	lsem15
Tasa de actividad (en % sobre población mayor de 14 años)													
1	52,6	52,5	52,9	50,6	48,2	46,9	47,3	44,0	45,4	44,6	44,0	44,9	42,9
2	55,4	55,7	54,2	52,8	50,0	48,4	48,4	46,8	47,4	45,8	45,4	46,4	45,5
3	58,6	59,8	57,4	58,3	56,4	56,7	56,7	55,9	55,9	55,5	54,1	54,6	53,9
4	63,6	64,0	64,2	65,7	65,7	65,3	65,5	64,3	64,1	63,8	62,9	61,6	61,2
5	68,7	70,3	71,1	72,5	72,6	71,9	72,3	72,5	73,0	72,0	72,2	71,5	70,1
Tasa de empleo (en % sobre población mayor de 14 años)													
1	33,8	35,5	38,3	37,0	37,8	36,1	35,4	33,6	35,8	34,5	34,4	34,4	33,9
2	43,3	45,3	46,2	45,7	43,4	42,5	42,3	41,6	42,4	40,8	41,0	41,6	41,1
3	49,2	51,3	50,5	52,2	51,3	51,9	51,7	51,5	51,7	51,5	50,0	50,4	50,1
4	55,7	57,2	58,7	61,3	61,8	61,9	61,3	60,6	60,8	60,3	59,7	58,6	58,1
5	64,2	66,6	67,7	69,6	70,0	69,9	69,8	70,1	70,6	70,0	70,1	69,1	68,0
Tasa de desocupación (en % sobre Población Económicamente Activa)													
1	35,7	32,7	27,5	26,7	21,5	23,0	25,2	23,6	21,1	22,5	21,8	23,4	20,9
2	21,8	18,6	14,9	13,4	13,1	12,0	12,7	11,1	10,5	10,8	9,7	10,4	9,6
3	16,0	14,2	12,0	10,5	9,0	8,4	8,7	7,9	7,5	7,2	7,7	7,6	7,1
4	12,3	10,5	8,5	6,8	5,9	5,2	6,4	5,9	5,3	5,4	5,1	4,9	5,1
5	6,5	5,3	4,8	4,0	3,6	2,8	3,4	3,3	3,3	2,8	2,8	3,3	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La tasa de actividad tuvo un efecto más diferenciado aún que la tasa de empleo entre quintiles de ingreso familiar. Considerando el conjunto del período 2003-2015, la tasa de actividad para el total de los hogares se redujo, pero esta reducción fue considerablemente más intensa para los dos primeros quintiles de ingresos, mientras que, por el contrario, aumentó para el último quintil. En particular, entre 2003 y 2007 se observa la mayor diferenciación por quintil en el comportamiento de esta tasa: se redujo en alrededor de 5 puntos en los primeros dos quintiles y subió 4 puntos para el último quintil. Dado que este comportamiento se observa en un momento de elevada generación de puestos de trabajo y mejora de ingresos, puede interpretarse la importante reducción en la actividad de los miembros de los hogares de los primeros quintiles como resultado del retiro de trabajadores (secundarios) del mercado laboral ante la mejora en los ingresos totales de los hogares, debida al propio crecimiento del empleo y al aumento real de los ingresos laborales y jubilatorios. Es decir, dada la situación general de mejora en el mercado de trabajo, el descenso de la tasa de actividad en los primeros quintiles no puede sino ser interpretado positivamente.

En efecto, esa menor tasa de actividad sumada al aumento en la ocupación se refleja en una caída de la tasa de desocupación significativa y progresiva según quintil de ingresos. Es, a su vez, una señal de la existencia de una menor competencia entre trabajadores y, por lo tanto, una menor presión en el mercado de trabajo especialmente en los primeros quintiles,¹⁸ lo cual habría contribuido a la mayor recuperación de los ingresos laborales en estos grupos, adicionalmente a los efectos positivos que tuvieron las políticas de ingresos como los aumentos salariales por decreto y la elevación del salario mínimo, vital y móvil.

El efecto progresivo de la tasa de actividad también se verificó entre 2007 y 2011, con un descenso significativo de esta tasa en los dos primeros quintiles, aunque de menor intensidad que en el período previo. En este caso, podría vincularse con la posibilidad de los hogares de estos quintiles de contar con fuentes no laborales de ingresos, como la Asignación Universal por Hijo, que podría haber tenido algún impacto en la participación laboral de mujeres de bajos ingresos con familias numerosas, el Programa PROG.R.ES.AR que pudo haber permitido a los jóvenes beneficiarios la permanencia en la inactividad y las jubilaciones permitidas por las moratorias previsionales.^{19 20}

Para explorar el posible impacto del aumento de registración y de las políticas de ingresos laborales sobre la distribución, se analizó la evolución diferencial del proceso de registración entre los trabajadores según quintiles de ingreso familiar. La información muestra que el aumento de la proporción de asalariados registrados sobre el total de trabajadores en relación de dependencia fue significativo en todos los períodos y tuvo una intensidad muy superior en el caso de los trabajadores de los primeros tres quintiles, especialmente los quintiles 2 y 3. Entre estos trabajadores, el peso de los asalariados registrados aumentó en 25,4 p.p. y 20,1 p.p., respectivamente, mientras el aumento fue solo alrededor de 11 p.p. en los quintiles de mayores ingresos (Cuadro N°3). Este cambio en la calidad de las ocupaciones influyó favorablemente en el sentido de elevar relativamente más los ingresos labo-

¹⁸ Este sería el caso si se supone que los trabajadores de los primeros quintiles se insertan en puestos de trabajo similares entre sí, dadas sus características personales (por ejemplo, el nivel educativo).

¹⁹ Cabe aclarar que un estudio realizado por Maurizio y Monsalvo (2017) concluye que la Asignación Universal por Hijo (AUH) no habría tenido impactos significativos sobre el mercado laboral, en el sentido de haber generado desincentivos significativos al trabajo entre los adultos miembros de los hogares beneficiados. Mientras que el análisis descriptivo pareciera sugerir la presencia de tal efecto, el análisis econométrico no confirma estos resultados de manera robusta. Aun así, las autoras reconocen la debilidad de la información primaria disponible para la realización de este estudio.

²⁰ Paradójicamente, la menor desigualdad ocurre conjuntamente con una mayor diferenciación de tasas de actividad y de empleo entre quintiles cuando se considera el conjunto del período. Para profundizar en esta caracterización y conclusiones sería preciso avanzar en una diferenciación de hogares no solo por nivel de ingresos sino también según sus características sociodemográficas.

rales en estos quintiles más bajos.²¹ Al incrementarse el porcentaje de trabajadores asalariados registrados entre los trabajadores de menores ingresos, el efecto positivo de los incrementos de suma fija (que afectaron en términos relativos más a los trabajadores de menores ingresos) y de las negociaciones salariales colectivas también tuvieron un impacto mayor en estos grupos.

Cuadro N°3

Asalariados registrados, según quintil de ingreso total familiar

	IIsem03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Isem15
Asalariados registrados (en % de asalariados)													
1	7,9	6,6	7,4	8,3	11,9	15,7	15,1	18,3	21,8	21,5	22,6	23,7	24,6
2	24,5	26,3	28,7	31,9	40,8	42,2	42,9	43,2	45,7	45,5	47,7	46,1	49,9
3	43,4	46,4	49,8	52,0	54,1	57,5	59,6	59,3	58,6	60,5	61,2	63,2	63,5
4	59,5	60,0	63,2	63,5	65,4	68,7	69,8	70,1	70,7	69,6	71,3	70,8	71,4
5	71,7	73,5	74,1	77,7	78,0	79,7	80,9	81,7	81,2	81,4	81,1	81,7	82,8

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

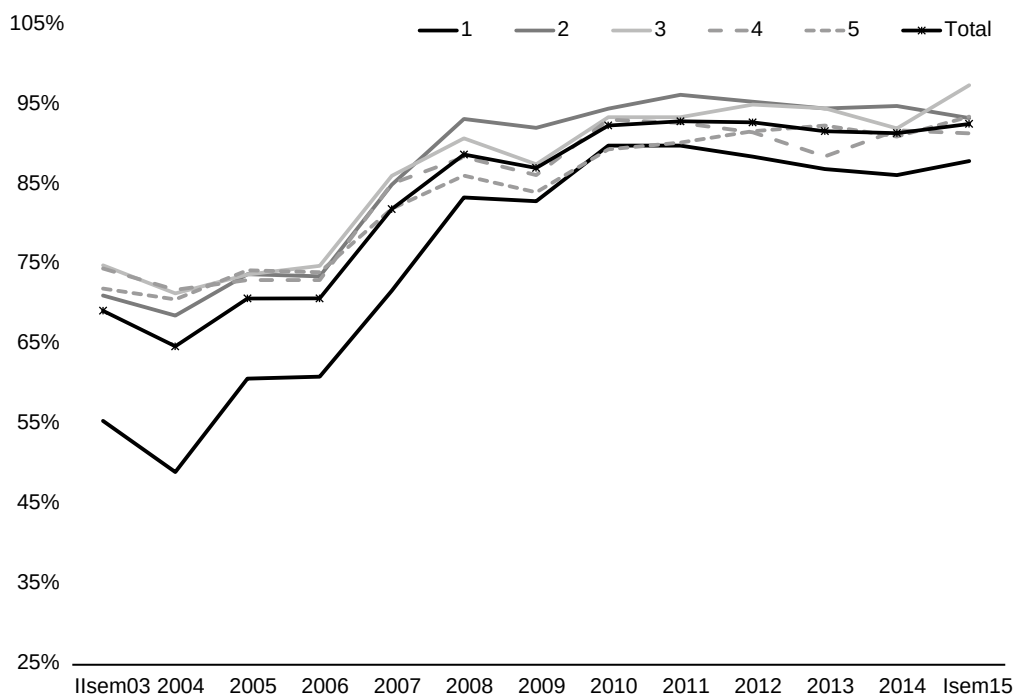
Resta considerar el efecto de los ingresos no laborales sobre la evolución de la desigualdad; en particular, de los cambios en los ingresos derivados del sistema previsional y de seguridad social y de aquellos provenientes de programas de políticas sociales.

En el período bajo análisis el sistema de seguridad social amplió fuertemente su cobertura, y esta expansión de la cobertura previsional (medida como el porcentaje de personas inactivas en edad de jubilarse que cobran efectivamente una jubilación) fue más intensa en los quintiles de menores ingresos. Mientras que en el total de hogares esta relación se incrementó en 19,3 puntos porcentuales, entre los hogares del primer quintil lo hizo en 30,9 p.p. y entre los del segundo quintil en 24,4 p.p. (Gráfico N° 5). De este modo, la cobertura jubilatoria en 2015 es marcadamente más semejante entre quintiles que lo que era en 2003, cuando sobre todo el 20% de hogares más pobres se distinguía por su baja cobertura. Para este quintil, el aumento implicó pasar de una cobertura del 55,5% al 88,0%.

²¹ Véase Beccaria, Groisman y Monsalvo (2006) para una estimación de la penalización salarial asociada con la no registración.

Gráfico N°5

Personas en edad de jubilarse que están inactivas y cobran jubilación,
según quintil de ingreso total familiar
(en porcentaje sobre el total de inactivos en edad de jubilarse).



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

A la mayor cobertura del sistema jubilatorio se suma la dinámica de los haberes. Debido a que la jubilación mínima se incrementó en el período significativamente más que el haber promedio, su impacto en el ingreso familiar de los primeros quintiles resultó aún mayor. La importancia que adquieren estos ingresos se refleja en el peso de las jubilaciones sobre los ingresos familiares totales. Para el primer quintil, pasaron de representar el 35,5% en 2003 a ser el 43,2% en 2015 (la proporción aumentó 7,7 p.p.), mientras que en el segundo quintil pasaron del 29,3% al 36,0% de los ingresos (6,7 p.p. más). La contrapartida fue la reducción del peso de los ingresos laborales en el ingreso familiar total de estos grupos. Para el promedio, en cambio la participación de las jubilaciones y pensiones en el ingreso total de los hogares aumentó solo 3,2 p.p. y para los quintiles 4 y 5 prácticamente no se modificó.

Cuadro N°4

Participación de las diferentes fuentes de ingreso en el ingreso total familiar,
según quintil de ingreso total familiar.

	Ilsem03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ilsem15
Participación del ingreso laboral en el ingreso total familiar													
1	52,7	56,2	52,5	48,4	47,3	46,8	45,1	40,7	42,9	41,7	41,0	41,9	40,9
2	59,7	63,8	63,0	62,8	61,0	60,4	59,2	57,5	59,2	56,5	56,5	56,9	55,5
3	71,0	74,1	74,2	75,4	73,4	75,1	74,3	74,4	72,7	73,0	71,3	72,7	71,0
4	77,8	81,5	81,3	84,1	84,1	84,0	84,0	82,3	81,6	81,8	81,5	80,1	79,5
5	79,7	85,3	86,8	87,9	87,6	86,5	87,2	87,8	87,8	87,6	87,2	85,7	85,2
Participación del ingreso por jubilaciones y pensiones en el ingreso total familiar													
1	35,5	31,0	32,2	35,2	36,2	39,6	39,2	42,6	40,8	42,0	42,0	41,5	43,2
2	29,3	25,6	26,3	26,9	30,8	31,3	32,4	33,0	32,1	34,9	35,5	33,9	36,0
3	21,1	18,5	17,9	17,5	19,9	18,8	19,1	18,8	20,4	21,8	23,0	21,7	23,0
4	16,0	13,5	13,8	11,5	12,1	12,2	12,0	13,3	14,3	14,2	14,8	16,2	17,0
5	11,1	9,6	8,4	7,5	7,1	7,2	8,3	8,0	8,2	9,3	9,1	10,7	11,1
Participación del ingreso por transferencias en el ingreso total familiar													
1	7,7	7,2	6,8	6,7	6,3	5,1	5,6	8,2	7,3	6,8	6,8	8,8	8,1
2	3,3	3,2	3,0	2,4	2,4	2,2	2,3	3,9	3,3	2,7	2,8	3,3	3,4
3	2,1	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	1,2	2,1	1,8	1,4	1,7	2,3	2,3
4	1,4	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2

Nota: Entre las transferencias se incluyen los ingresos derivados del seguro de desempleo, subsidios del gobierno, becas de estudio y subsidios de iglesias u otros, según las definiciones del cuestionario de la EPH.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Finalmente, el efecto de los ingresos provenientes de transferencias monetarias en el marco de programas sociales y otras políticas de transferencias²² es menos notorio de lo esperado, en el marco de las importantes transformaciones que se mencionaron anteriormente y –especialmente– de la expansión de la cantidad de beneficiarios, que se concentran en los hogares de menores ingresos.

Una forma de verlo es a partir del peso que tiene este tipo de ingresos sobre los ingresos familiares totales, diferenciando a los distintos quintiles de ingresos. En el conjunto del período, la variación no resulta significativa y aparece con mayor fuerza solo en el 20% de los hogares con menores ingresos. Entre 2007 y 2011 –sub-

²² En esta fuente de ingresos se incluyen los provenientes de programas de transferencias monetarias, por ejemplo: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social, la Asignación Universal por Hijo, etc.

período dentro del cual se produce la creación de la AUH— el incremento en el peso de estos ingresos es algo más fuerte, especialmente en los dos primeros quintiles de ingresos y, finalmente, entre 2011 y 2015 se advierte también un aumento en el primer quintil.

Entre las posibles explicaciones de este resultado puede mencionarse que, si bien los ingresos resultantes de estas políticas incidieron positivamente sobre los ingresos familiares y sobre la igualdad de ingresos, lo hicieron en un período en el cual otros factores positivos tuvieron un peso mayor, especialmente las transformaciones del sistema previsional. Por otra parte, los ingresos provenientes de transferencias por parte de políticas públicas, si bien contribuyen al bienestar de los hogares, no resultan montos tan elevados, por lo que su efecto igualador se diluye relativamente.

REFLEXIONES FINALES

En el período que se extiende entre 2003 y 2015 se verifica una tendencia a la reducción de la desigualdad de los ingresos familiares, individuales y laborales, que implicó una reversión respecto de la tendencia regresiva que se había verificado desde los años de la última dictadura militar (Altimir y Beccaria, 2001). La distribución mejoró a lo largo de todo el período, con las únicas excepciones de 2009 y 2014, aunque es posible distinguir tres etapas en las que la dinámica no fue homogénea. Para cada uno de los tipos de ingreso analizados puede identificarse un primer período de caída más intensa en la desigualdad, otro de menor intensidad y, finalmente, el período final de menor caída. La mejora en la distribución del ingreso ocurrió en general en un contexto de aumento de los ingresos familiares en términos reales, que fue progresivo según el nivel de ingresos; es decir, el aumento resultó mayor a medida que el promedio de ingresos era más bajo.

En cuanto a los diferentes tipos de ingresos, entre 2003 y 2005 se destaca la mayor reducción relativa de la brecha de los ingresos familiares, dando cuenta del efecto diferencial del aumento de la ocupación, que implicó un mayor aumento de la cantidad de perceptores de ingresos laborales en la parte baja de la distribución. En efecto, en esta primera etapa, la generación de empleo afectó con mayor intensidad a los miembros de los hogares de menores ingresos. En estos mismos hogares ocurrió paralelamente una caída de la tasa de actividad, que puede vincularse con el retiro del mercado de trabajo de trabajadores secundarios que se habían incorporado previamente a la fuerza de trabajo ante la pérdida de ingresos familiares, así como con el crecimiento de ingresos no laborales. En efecto, en el mercado laboral, los ingresos se recuperaron empujados por políticas específicas como los aumentos salariales por decreto y la elevación del salario mínimo, vital y móvil que impactaron especialmente en la suba de los ingresos relativamente bajos y, a

su vez, se incrementaron otro tipo de ingresos tales como los provenientes de jubilaciones y pensiones.

En cambio, en una segunda etapa la brecha que más se contrajo fue la que corresponde a los ingresos laborales, como resultado de un mayor aumento relativo del poder adquisitivo para los primeros quintiles, que estaría asociada con la propia dinámica del mercado de trabajo y los efectos igualadores de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva. A nivel de ingresos familiares, cabe destacar el rol de las transferencias de ingresos a través de programas sociales, especialmente con la creación de la Asignación Universal por Hijo.

Finalmente, entre 2011 y 2015, con mejoras de menor magnitud, se redujeron paralelamente las brechas de los tres tipos de ingreso (familiar, individual y laboral). En estos años, mientras que la tasa de empleo se contrajo para todos los hogares, en los primeros tres quintiles se redujo en una magnitud menor.

A su vez, tuvo lugar una caída del poder adquisitivo promedio de los ingresos individuales, tanto los totales como los laborales pero, aun así, esta evolución fue diferente según el nivel de ingresos y mantuvo la progresividad, de modo que mientras los primeros dos quintiles de ingresos individuales continuaron expandiéndose en términos de poder de compra, la caída obedeció a la reducción en los ingresos de los restantes quintiles, especialmente el de mayores ingresos. En este sentido, puede afirmarse que en un contexto económico en el cual se alternaron años de crecimiento y años recesivos, la tasa de empleo tuvo una leve caída y el ingreso laboral se retrajo, existieron políticas de sostén de ingresos con especial impacto en los ingresos más bajos.

Para explorar el posible impacto de la menor precariedad laboral sobre la distribución, se analizó la evolución diferencial del proceso de registración entre los trabajadores según quintiles de ingreso familiar. La información muestra que el cambio en la calidad de las ocupaciones influyó favorablemente en el sentido de elevar relativamente más los ingresos laborales de los quintiles más bajos. Al incrementarse el porcentaje de trabajadores asalariados registrados entre los trabajadores de menores ingresos, el efecto positivo de los incrementos salariales de suma fija (que afectaron en términos relativos más a los trabajadores de menores ingresos) y de las negociaciones salariales colectivas también tuvieron un impacto mayor en estos grupos.

En el período bajo análisis el sistema de seguridad social amplió fuertemente su cobertura, y esta expansión de la cobertura previsional (medida como el porcentaje de personas inactivas en edad de jubilarse que cobran efectivamente una jubilación) fue significativamente más intensa en los quintiles de menores ingresos. A la mayor cobertura del sistema jubilatorio se sumó la dinámica de los haberes: debido a que la jubilación mínima se incrementó en el período más que la media, su im-

pacto en el ingreso familiar de los primeros quintiles resultó aún mayor. Finalmente, el efecto de los ingresos provenientes de transferencias monetarias en el marco de programas sociales y otras políticas de transferencias resultó menos notorio de lo esperado, en el marco de las importantes transformaciones que tuvieron lugar y –especialmente– de la expansión de la cantidad de beneficiarios, que se concentran en los hogares de menores ingresos. ■

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, D., "Technical change, inequality, and the labor market", en *Working Paper* N° 7800, National Bureau of Economic Research, 2000.

ALTIMIR, O. y L. BECCARIA, "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina", en *Desarrollo Económico* N° 160, vol. 40, Buenos Aires, IDES, 2001.

ALTIMIR, O., L. BECCARIA y M. GONZÁLEZ ROZADA, "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000", en *Revista de la CEPAL* N° 78, pp. 55-85, Santiago de Chile, 2002.

ARAKAKI, A., "Cambios recientes en la Encuesta Permanente de Hogares. Análisis de la actualización de las proyecciones poblacionales y la muestra", documentos de Trabajo del CEPED N° 22, IIE, FCE-UBA, 2016.

ARCEO, N., M. GONZÁLEZ, N. MENDIZÁBAL y E. BASUALDO, *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*, Buenos Aires, Editorial Cara o Ceca, 2010.

BECCARIA, L., F. GROISMAN y P. MONSALVO, "Segmentación del mercado de trabajo y pobreza en Argentina, Salta", ponencia presentada a la XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, CD, 2006.

BECCARIA, L., MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G., "Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de la Argentina", en Amarante, V. y Arim, R. (eds.), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias Latinoamericana* (133), Santiago, Chile, CEPAL, 2015.

BECCARIA, L., A. FERNÁNDEZ y D. TRAJTEMBERG, "Reducción de la desigualdad de las remuneraciones e instituciones laborales: Argentina 2003-2015", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bariloche, 2017.

BERTRANOU, F. (coord.), "Aportes para un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2010.

BERTRANOU, F., O. CETRÁNGOLO, L. CASANOVA, A. BECCARIA y J. FOLGAR, "Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina", OIT, 2015.

CAMPOS, L., FAUR, L. y L. PAUTASSI, "Programas Sociales y acceso a la justicia. Del discurso del derecho a la práctica asistencial", en *Derechos Humanos en Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Siglo XXI, 2007.

CASANOVA, L. y ALEJO, J., "El efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años 2000", documento de Trabajo N° 8, OIT, Buenos Aires, 2015.

CENDA Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino, *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, 2010.

CRUCES, G. y L. GASPARINI, "A Distribution in Motion: The Case of Argentina" en López-Calva, L. y N. Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, DC: Brookings Institution, 2010.

DAMILL, M. y R. FRENKEL, "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", en Gervasoni, C. y E. Peruzzotti (eds.), *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, 2015.

FERNÁNDEZ, A. L. y M. GONZÁLEZ, "La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad", en *Revista Apuntes para el Cambio* N° 3, Buenos Aires, 2012.

FREEMAN, R., "Unionism and the dispersion of wages", en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 34, N° 1, 1980.

GASPARINI, L. (coord.), "Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso", en *Cuadernos de Economía* N° 54, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2000.

GOLBERT, L., "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados", *Serie políticas sociales*, Santiago de Chile, División de desarrollo social de CEPAL, 2004.

GÓMEZ SABAÍNI, J. y ROSSIGNOLO, D., "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", *Serie Estudios y Perspectivas* N°13, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

GONZALEZ, M., "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, Buenos Aires, FLACSO, 2006.

HAGMAN, I., "Tres momentos de la Argentina kirchnerista", en *Márgenes. Revista de Economía Política*, Año 1, N°1, Dossier *El kirchnerismo, un balance de los últimos 10 años: ¿una alternativa para los sectores populares?*, UNGS, 2015.

KULFAS, M., *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

LINDENBOIM, J., J. GRAÑA y D. KENNEDY, "Distribución funcional del ingreso en Argentina, ayer y hoy", documentos de Trabajo del CEPED N° 4, IIE-FCE- UBA, 2005.

MARSHALL, A., "Desigualdad intraindustrial de salarios, 2003-2008: ¿reversión a los patrones históricos?", en *Estudios del Trabajo*, N° 37/38, 2009.

MAURIZIO, R., "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay", *Serie Políticas Sociales*, N° 194, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

—— "Transitions to formality and declining inequality. The case of Argentina and Brazil in the 2000s", *Journal of Development and Change*, vol. 46, Issue 5, 2014.

MAURIZIO, R. y P. MONSALVO, "Evaluación de los impactos de la Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos", en Cetrangolo, O. y J. Curcio, *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, ANSES, CEDLAS, IIEP-CONICET-UBA, Ministerio de Desarrollo Social, UNICEF, 2017.

MEDINA, F., "Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso", *Serie estudios estadísticos y prospectivos* N° 9, CEPAL, 2001.

NAHON, C., "Política social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa", en *FACES*, año 8, N°15, Facultad de Ciencias Económica y Sociales, UNMDP, 2002.

PALOMINO, H. y D. TRAJTEMBERG, "Negociación colectiva y recuperación económica en Argentina", en *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2012.

ROCA, E. y H. PENA, "La declaración de ingresos en las encuestas de hogares", en 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, 2001.

SALVIA, A. y J. VERA, "Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica: El patrón de distribución de los ingresos y los factores subyacentes durante dos fases de distintas reglas macroeconómicas", presentado al Congreso de la Asociación Argentina de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 2011.

SÁNCHEZ, M., L. PACÍFICO y D. KENNEDY, "La participación asalariada en el ingreso y su composición según el vínculo laboral. Fuentes de información, metodologías y alternativas de estimación", documentos de Trabajo del CEPED N° 21, IIE, FCE-UBA, 2016.

SENÉN GONZÁLEZ, C. y C. BORRONI, "Diálogo social y revitalización sindical. Una reflexión sobre las relaciones laborales en Argentina post devaluación", en *Revista de Ciencias Sociales* N° 29, 2011, pp. 33-53.

SPAGNOLO, L., "Búsqueda de un enfoque analítico ante la nueva problemática social", *Serie Trabajo, Empleo y Ocupación* N° 11, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012.

TRAJTEMBERG, D., "Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003- 2010", documento presentado en el III Congreso Anual de AEDA. Buenos Aires, 2011.

TRAJTEMBERG, D. y C. BORRONI, "La relación entre la estructura de la negociación colectiva y el desempeño de la economía. Aspectos teóricos y evidencias sobre el caso argentino" en Senén González, C. y A. Del Bono (comp.), *Revitalización sindical. Alcances y perspectivas*, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, Prometeo, 2013.

TRUJILLO, L. y S. VILLAFÑE, "Dinámica Distributiva y Políticas Públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina Contemporánea", en Novick, M. y S. Villafañe (eds.), *Distribución del Ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, MTESS-UNDP, 2011.

WAINER, A. y M. SCHORR, La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa, en *Realidad Económica* N° 286, IADE, 2014.

LA DESIGUALDAD REGIONAL DE INGRESOS EN LA ARGENTINA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL ESTADO Y CONTRIBUCIÓN REGIONAL A LA INEQUIDAD URBANA

Gabriel Calvi y Elsa Cimillo

FCS-UBA

RESUMEN

En este trabajo se aborda el fenómeno de la desigualdad de ingresos personales en los distintos agrupamientos urbanos (regiones y aglomerados) de la Argentina y su evolución en los últimos veinte años. El estudio se concentrará en dos aspectos: 1) la evolución de la desigualdad y del impacto redistributivo de las transferencias estatales (contributivas y no contributivas) a nivel regional; 2) el aporte de cada área a la desigualdad del total urbano.

Para el primer aspecto abordado se analizarán coeficientes de Gini de ingreso per cápita familiar (IPCF), antes y después de transferencias estatales. En este punto se procederá comparando ambos tipos de coeficientes, asumiendo que la diferencia es un buen indicador del efecto redistributivo de la intervención del Estado. La comparación será realizada para cada uno de los agrupamientos territoriales en los distintos años considerados.

El segundo aspecto, de mayor complejidad, es el relativo a la contribución de regiones y aglomerados a la inequidad del total urbano en el período analizado. La desigualdad de IPCF del total urbano resulta de incluir en un único ordenamiento jerárquico (distribución) los ingresos individuales (IPCF) de distintas áreas geográficas, que presentan heterogeneidades en términos de tamaño poblacional y nivel de ingresos. Esta mayor o menor heterogeneidad (entre regiones o aglomerados) origina contribuciones diferenciales a la desigualdad total. La metodología utilizada en este punto es una adaptación del procedimiento de descomposición del Gini por fuentes de ingreso elaborado por Lerman y Yitzhaki (1985) y difundido por CEPAL en 2008 (Medina y Galván, 2008). La adaptación aquí realizada consiste en considerar los ingresos de los residentes de cada región o aglomerado como fuentes distintas del ingreso total urbano.

En la definición de las áreas urbanas se sigue la clasificación de agrupamientos territoriales que emplea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en la

Encuesta Permanente de Hogares (EPH), fuente de información utilizada en este trabajo. Nos referimos a las seis regiones estadísticas definidas por el INDEC (Gran Buenos Aires, Cuyo, Noreste Argentino, Noroeste Argentino, Patagonia y Pampeana) y a los distintos aglomerados urbanos relevados por la encuesta (cuya cantidad ha variado desde los inicios de la EPH).

El estudio es precedido por una sección en la que se describe brevemente la evolución de la desigualdad de ingresos entre 1993 y 2013, y que nos permite identificar las etapas a partir de las cuales será estilizado el análisis. Un último punto queda dedicado a las conclusiones que se desprenden de las evidencias aportadas.

Palabras clave: Desigualdad regional - Transferencias estatales - Contribución regional a la desigualdad urbana.

Fecha de recepción: 19/04/2018 / Fecha de aceptación: 04/08/2018

ABSTRACT

This work addresses the problem of income inequality in different urban areas (regions and agglomerations) of Argentina and its evolution in the last twenty years. The study will focus on two aspects: 1) the evolution of inequality and the redistributive impact of government cash transfers at the local level; (2) the contribution of each area on the aggregate urban inequality.

For the first concern we analyze Gini coefficients of household per capita income (IPCF), before and after government cash transfers. The difference between both kind of coefficients (pre/post transfers) will be assumed to be a good indicator of the redistributive effect of the State intervention. The comparison will be performed for each regional grouping in the different years.

The second aspect, of a greater complexity, is the contribution of regions and agglomerations to the aggregated income inequity in the analyzed period. Inequality of the total urban population results of including in a single hierarchical distribution the income of people settled in different geographical areas, heterogeneous both in terms of demographic density and income levels. This more or less heterogeneity (between regions or agglomerates) originates differential contributions to the aggregate inequality. The Gini decomposition method used here is based on the procedure developed by Lerman and Yitzhaki (1985) and acknowledged by ECLAC in 2008 (Medina and Galván, 2008). The adaptation made here considers the income of residents of each of the many local areas as a particular source of the total urban income.

The definition of urban areas follows the official classification used by the National Institute of Statistics and Census (INDEC) for the Permanent Households Survey

(EPH), main source of data informing this paper. We refer to the six statistical regions defined by the INDEC and to the different urban agglomerations represented on the EPH.

The study is preceded by a section that briefly describes the evolution of income inequality in the last twenty years, and allows us to identify the stages for the stylized analysis. A final section will be dedicated to the findings emerging from the evidence here offered.

Key words: Regional inequality - Cash transfers - Local contribution to aggregate urban inequality.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda el fenómeno de la desigualdad de ingresos personales en los distintos agrupamientos urbanos (regiones y aglomerados) de la Argentina y su evolución en los últimos veinte años. El estudio se concentrará en dos aspectos: 1) la evolución de la desigualdad y del impacto redistributivo de las transferencias estatales (contributivas y no contributivas) a nivel regional; 2) el aporte de cada área a la desigualdad del total urbano.

Para el primer aspecto abordado se analizarán coeficientes de Gini de ingreso per cápita familiar (IPCF), antes y después de transferencias estatales. En este punto se procederá comparando ambos tipos de coeficientes, asumiendo que la diferencia es un buen indicador del efecto redistributivo de la intervención del Estado. La comparación será realizada para cada uno de los agrupamientos territoriales en los distintos años considerados.

El segundo aspecto, de mayor complejidad, es el relativo a la contribución de regiones y aglomerados a la inequidad del total urbano en el período analizado. La desigualdad de IPCF del total urbano resulta de incluir en un único ordenamiento jerárquico (distribución) los ingresos individuales (IPCF) de distintas áreas geográficas, que presentan heterogeneidades en términos de tamaño poblacional y nivel de ingresos. Esta mayor o menor heterogeneidad (entre regiones o aglomerados) origina contribuciones diferenciales a la desigualdad total. La metodología utilizada en este punto es una adaptación del procedimiento de descomposición del Gini por fuentes de ingreso elaborado por Lerman y Yitzhaki (1985) y difundido por CEPAL en 2008 (Medina y Galván, 2008). La adaptación aquí realizada consiste en considerar los ingresos de los residentes de cada región o aglomerado como fuentes distintas del ingreso total urbano.

En la definición de las áreas urbanas se sigue la clasificación de agrupamientos territoriales que emplea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en la

Encuesta Permanente de Hogares (EPH), fuente de información utilizada en este trabajo. Nos referimos a las seis regiones estadísticas definidas por el INDEC (Gran Buenos Aires, Cuyo, Noreste Argentino, Noroeste Argentino, Patagonia y Pampeana) y a los distintos aglomerados urbanos relevados por la encuesta (cuya cantidad ha variado desde los inicios de la EPH).

El estudio es precedido por una sección en la que se describe brevemente la evolución de la desigualdad de ingresos entre 1993 y 2013, que nos permite identificar las observaciones a partir de las cuales será estilizado el análisis. Un último punto queda dedicado a las conclusiones que se desprenden de las evidencias aportadas.

Las estimaciones presentadas en este trabajo fueron realizadas a partir de los datos desagregados y expandidos de distintas bases de la EPH de INDEC. Se realizaron, asimismo, procedimientos de remuestreo (*bootstrap* de 200 réplicas)¹ y test de hipótesis para evaluar la significatividad estadística de las evidencias aquí presentadas.

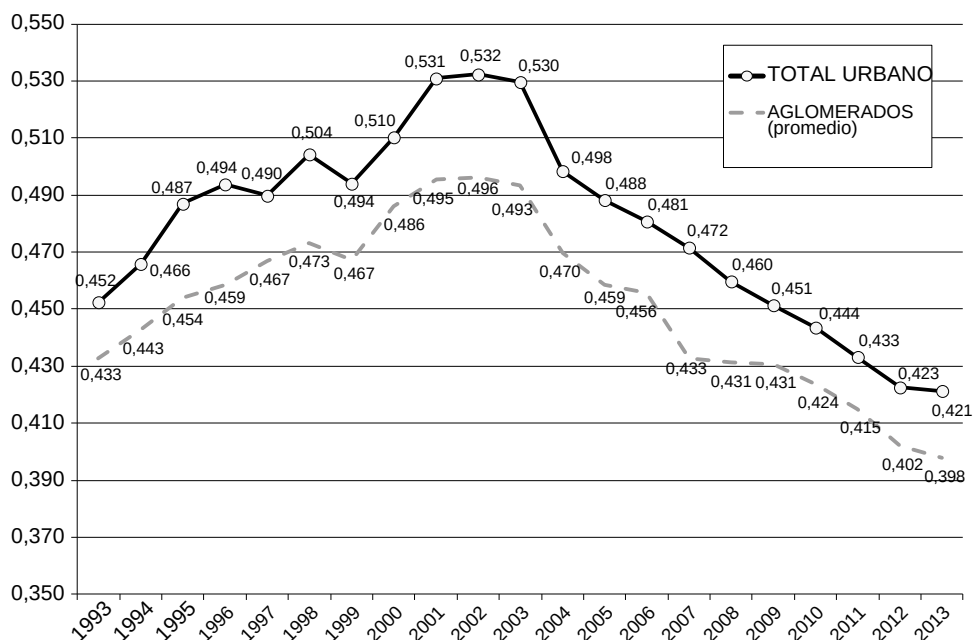
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LAS REGIONES Y AGLOMERADOS URBANOS (1993-2013)

Durante las últimas dos décadas la desigualdad de ingresos (ingreso per cápita familiar, en adelante IPCF) en los aglomerados urbanos acompañó las principales tendencias observadas en materia distributiva para el total urbano de la EPH (Gráfico 1).² Pero los indicadores que sustentan esa afirmación también nos ilustran sobre una situación que se mantiene a lo largo del tiempo y que motiva la elaboración del presente trabajo: el coeficiente de Gini para el total urbano es sensiblemente superior (en más de un 6% en promedio) al promedio de los aglomerados. Esta evidencia estaría sugiriendo la persistencia de desigualdades regionales relevantes para dar cuenta de los niveles de inequidad, pues si todos los aglomerados fueran similares (en ingresos y distribución) la distancia entre el Gini del total urbano y el promedio de los coeficientes de los aglomerados sería poco relevante.

¹ El método de *bootstrap* fue originalmente introducido por Bradley Efron en 1979. Cf. Efron, B. (1979), "Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife", *The Annals of Statistics*, 7.

² En adelante las referencias al "total urbano" se circunscriben al total de los dominios representados en la EPH.

Gráfico 1
Coeficiente de Gini de ingreso per cápita familiar (IPCF)
Total urbano (Gini) y aglomerados (promedio simple)



Fuente: Elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundos semestres).

La información volcada en el Gráfico 1 nos permite diferenciar claramente dos etapas a lo largo de esos años, a partir de las cuales será estilizado el análisis.³ La primera, entre 1993 y 2001, se caracteriza por un persistente deterioro de los niveles de equidad de ingresos. En el total urbano, ese deterioro se manifestó en un incremento de más del 17% en el Gini de ingreso per cápita familiar (IPCF); el Gini promedio de los aglomerados, por su parte, registró un aumento similar, del 15%. Entre 2002 y 2013, en cambio, se observa un proceso de fuerte reducción de los niveles de desigualdad. En el conjunto urbano el Gini se retrajo un 21%, y en el promedio de los aglomerados esa reducción fue del 20%.

³ Cabe señalar que desde el segundo semestre de 2003 la EPH de INDEC experimentó una serie de modificaciones: entre otras, pasó de ser un relevamiento puntual (ondas mayo y octubre) a uno de modalidad continua (ventanas de observación trimestrales). Sin embargo, el cambio en la modalidad de relevamiento (puntual/continuo) no afectó mayormente los índices de distribución del ingreso; la modificación que sí suele involucrar la realización de empalmes es la relativa a las definiciones de los principales indicadores que informan el estado del mercado laboral.

Tabla 1

Gini de IPCF para cada dominio (total, región, aglomerado). 1995-2001 y 2002-2013

	Ginis de IPCF						
	1995	2001	Var%		2002	2013	Var%
TOTAL URBANO	0,487	0,531	9,0	*	0,532	0,421	-20,8
GBA	0,492	0,537	9,2	*	0,542	0,421	-22,3
CABA	0,461	0,457	-0,9		0,466	0,402	-13,8
Partidos del GBA	0,452	0,513	13,5	*	0,502	0,396	-21,0
CUYO	0,442	0,488	10,3	*	0,489	0,393	-19,6
Gran Mendoza	0,435	0,485	11,5	*	0,493	0,387	-21,5
San Luis - El Chorrillo	0,463	0,484	4,6		0,485	0,369	-24,0
Gran San Juan	0,449	0,492	9,5		0,466	0,399	-14,3
NEA	0,475	0,546	15,0	*	0,522	0,417	-20,1
Posadas	0,463	0,528	14,0	*	0,530	0,419	-21,0
Gran Resistencia	0,497	0,569	14,5	*	0,552	0,415	-24,8
Corrientes	0,467	0,526	12,5		0,482	0,424	-12,0
Formosa	0,458	0,561	22,4	*	0,512	0,389	-24,0
NOA	0,477	0,508	6,6		0,510	0,409	-19,9
Santiago del Estero - La Banda	0,450	0,505	12,2	*	0,481	0,410	-14,7
Jujuy - Palpalá	0,466	0,527	13,0	*	0,508	0,380	-25,2
Gran Catamarca	0,473	0,502	6,1		0,482	0,449	-6,9
Salta	0,446	0,543	21,5	*	0,530	0,430	-18,8
La Rioja	0,501	0,499	-0,4		0,491	0,352	-28,4
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,493	0,478	-2,9		0,517	0,395	-23,6
PAMPEANA	0,439	0,488	11,1	*	0,486	0,400	-17,7
Gran La Plata	0,417	0,478	14,7	*	0,483	0,395	-18,2
Bahía Blanca - Cerri	0,438	0,451	2,9		0,455	0,385	-15,5
Gran Rosario	0,436	0,488	11,9	*	0,474	0,381	-19,6
Gran Santa Fe	0,446	0,508	13,9	*	0,515	0,425	-17,4
Gran Paraná	0,434	0,494	13,9	*	0,519	0,367	-29,2
Gran Córdoba	0,430	0,466	8,4		0,479	0,422	-11,9
Concordia	0,448	0,593	32,5	*	0,563	0,407	-27,8
Santa Rosa - Toay	0,443	0,484	9,2		0,486	0,399	-17,9
Mar del Plata - Batán	0,448	0,484	8,1		0,448	0,367	-18,1
Río Cuarto	0,452	0,439	-2,9		0,480	0,375	-21,9
San Nicolás - Villa Constitución					0,506	0,399	-21,2
PATAGONIA	0,467	0,466	-0,2		0,499	0,417	-16,4
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,426	0,482	13,2	*	0,487	0,382	-21,6
Neuquén - Plottier	0,491	0,467	-4,9		0,501	0,395	-21,2
Río Gallegos	0,439	0,420	-4,4		0,441	0,382	-13,3
Ushuaia - Río Grande	0,440	0,448	1,9		0,511	0,383	-25,0
Rawson - Trelew					0,483	0,416	-13,7
Viedma - Carmen de Patagones					0,546	0,434	-20,5

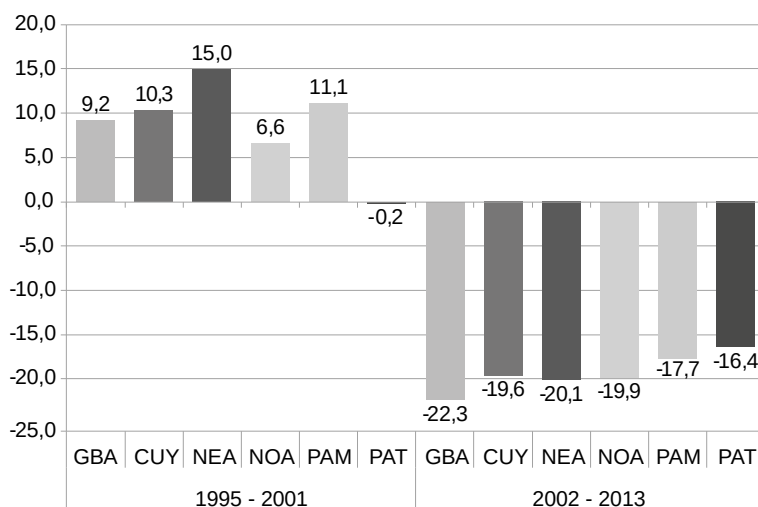
* Variación estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Fuente: Elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre)
y continua (segundo semestre).

El incremento de la desigualdad de ingresos en el total urbano entre los años 1995 y 2001⁴ (del 9%) fue acompañado por procesos regresivos locales generalizados. En cuatro de las seis regiones y en casi la mitad de los aglomerados urbanos relevados entonces (14 de 29) el deterioro distributivo fue significativo. El NEA resultó ser la región más desfavorecida en términos distributivos en la etapa regresiva (1995-2001), con un avance del 15% en la desigualdad de ingresos. La excepción se observa en la Patagonia, donde entre esos años el Gini se mantuvo prácticamente inalterado. En las restantes regiones la regresividad en la distribución del ingreso se incrementó entre un 6,6% (caso del NOA, que se encuentra sujeto a la variabilidad muestral) y un 11,1% (porcentajes para NOA y Pampeana, respectivamente).

Gráfico 2

Variación porcentual del Gini de IPCF regional
1995-2001 y 2002-2013



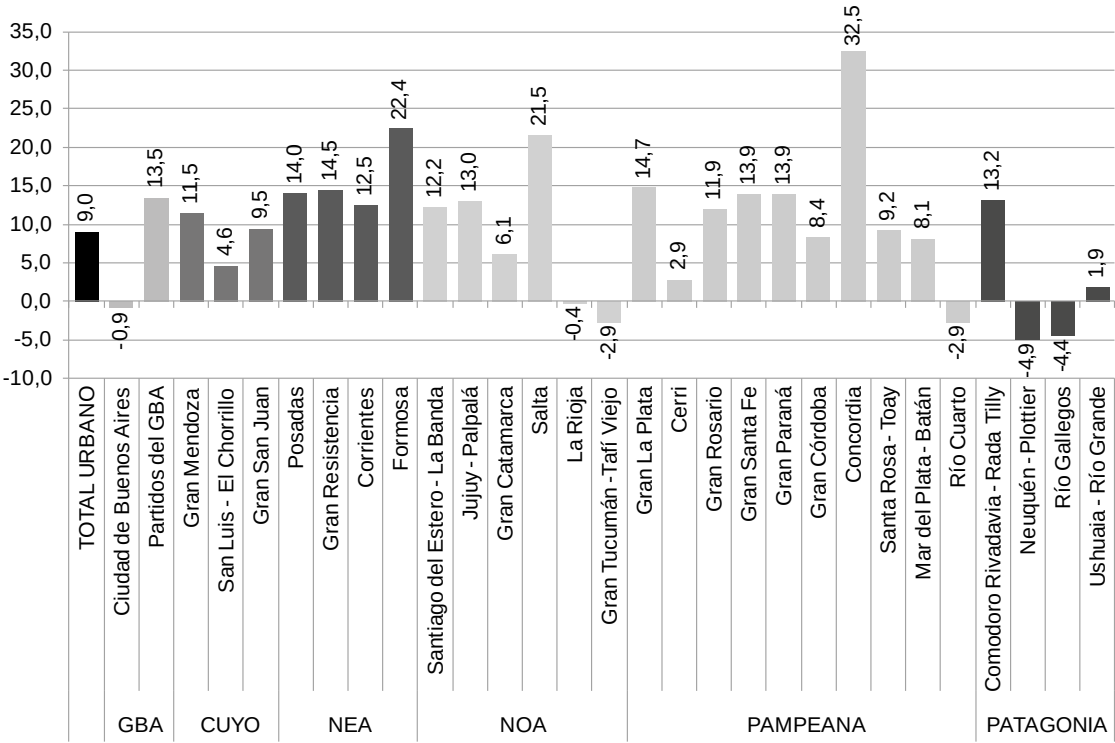
Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

Entre los aglomerados más perjudicados en esta etapa se destacan Concordia, Formosa y Salta, que experimentaron incrementos en la desigualdad de más del 20% entre 1995 y 2001. El comportamiento de los restantes aglomerados afectados de manera significativa por procesos regresivos locales fue variable en su intensidad, oscilando en un rango de entre el 14,7% (Gran La Plata) y el 11,5% (Gran Mendoza). En ninguno de los aglomerados o regiones se registran durante estos años mejoras distributivas relevantes.

⁴ Para la descripción de lo sucedido durante los años 90 se compararán estos años, pues solo desde 1995 es posible contar con bases para los mismos 28 aglomerados relevados en 2001. Corresponde señalar que los 28 aglomerados son 29 dominios de estimación, cuando diferenciamos CABA de los Partidos de GBA.

Gráfico 3

Variación porcentual del Gini de IPCF de cada aglomerado 1995-2001

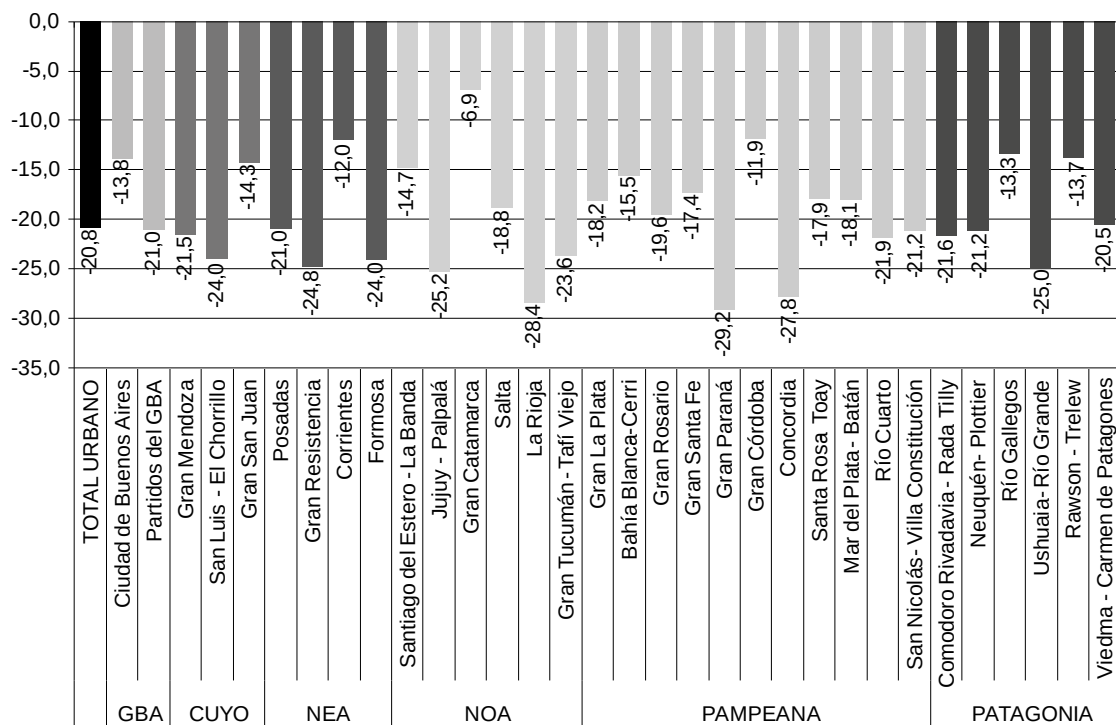


Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre).

En la segunda etapa (2002-2013)⁵ las evoluciones locales reprodujeron unívocamente la tendencia progresiva del total urbano. La importante mejora en los niveles de equidad distributiva observada en el total urbano (-21%) tuvo su correlato en todas las regiones y aglomerados. A nivel regional, la recomposición distributiva fue homogénea e intensa, destacándose lo ocurrido en GBA (-22% de reducción del Gini) y Cuyo, NEA y NOA (con disminuciones del orden del -20%). La progresividad en materia distributiva también se evidenció en las regiones Pampeana y Patagonia, pero con porcentajes de recomposición levemente inferiores (-18% y -16%, respectivamente).

⁵ Para 2013 las estimaciones fueron realizadas a partir de la ventana de observación semestral de la EPH. Desde el cuarto trimestre de 2013 INDEC modificó las proyecciones poblacionales que informan a los expansores de la EPH. Esta actualización no alteró sustancialmente la distribución de la población entre aglomerados y regiones, y los coeficientes de Gini tampoco resultaron mayormente afectados. Un ejercicio realizado a partir de la conservación de los tamaños poblacionales del tercer trimestre en la base del cuarto de ese año indica que el Gini semestral de ingreso per cápita familiar que más se altera con las nuevas proyecciones es el de la región Patagónica, que se incrementa en solo un 0,2%.

Gráfico 4
Variación porcentual del Gini de IPCF de cada aglomerado 2002-2013



Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

En esta etapa la mejora distributiva se extiende a todos los aglomerados,⁶ aunque en Gran Catamarca la disminución del Gini no fue relevante en términos estadísticos. Es así que mientras en ocho aglomerados esa mejora se manifestó en descensos de más del 24% en los valores del coeficiente de Gini, en otros nueve, esa reducción resultó inferior al 15%. Se destacan como casos extremos, los de Gran Paraná, La Rioja y Concordia, con mejoras de entre el 28% y el 29% del Gini.

ESTADO Y DESIGUALDAD EN LAS REGIONES Y AGLOMERADOS

TRANSFERENCIAS ESTATALES Y DESIGUALDAD REGIONAL

El efecto equiparador de las transferencias estatales (contributivas y no contributivas) sobre la desigualdad de ingresos del total urbano ha variado considerablemente en los últimos veinte años.⁷ En la etapa regresiva (1995-2001) las transfe-

⁶ En esta etapa los aglomerados relevados por EPH suman 31 (32 dominios de estimación al diferenciar CABA de los Partidos de GBA).

⁷ En nuestras estimaciones se incluyen, entre las transferencias contributivas, las asignaciones familiares de trabajadores registrados en la seguridad social. Las mismas, que no se encuentran

rencias gubernamentales estaban circunscriptas casi exclusivamente a las de tipo contributivo (jubilaciones y salario familiar de asalariados registrados) y en esos años, marcados por un persistente deterioro del mercado laboral, el impacto redistributivo de este tipo de transferencias se vio debilitado (del -12,3% al -10,7%) como consecuencia de una sensible caída de la cobertura previsional. El efecto de las transferencias no contributivas en esta etapa era mínimo. Así, la reducción de la desigualdad explicada por la incidencia de las transferencias estatales pasó del -12,3% del Gini en 1995 al -11,4% en 2001.

En los años que separan las dos etapas (2001 y 2002) se observa, en cambio, una fuerte inflexión del impacto redistributivo de las transferencias estatales no contributivas. En un contexto de extrema agudización de la emergencia socio-laboral, la creación de programas asistenciales (Plan Jefes y Jefas de Hogar y Plan Familias) de alcance masivo (2,3 millones de prestaciones hacia 2003) contribuyó a elevar sensiblemente el efecto igualador de las transferencias estatales.

Entre 2002 y 2013 el efecto equiparador de las transferencias en el total urbano se intensificó. Contribuyó a ello el mayor impacto de las transferencias contributivas, que fueron fundamentalmente impulsadas por las políticas implementadas en el área previsional: la moratoria jubilatoria incorporó desde 2005 a 2,7 millones de jubilados al sistema previsional público, y la movilidad de las prestaciones previsionales, desde 2009, aumentó significativamente los haberes de los trabajadores pasivos. Asimismo, la importante recomposición del empleo registrado (que casi se duplicó en el período) tuvo un efecto amplificador en la cobertura de las prestaciones del salario familiar de los trabajadores registrados, cuyos montos fueron periódicamente actualizados. Finalmente, una activa política de ampliación de derechos extendió considerablemente la cobertura de las transferencias no contributivas (AUH y PNC).

A nivel regional, durante la etapa regresiva (1995-2001), se reduce el impacto igualador asociado a las transferencias estatales en el GBA, el NOA y la región Pampeana. En Cuyo y NEA, por su parte, ese impacto se mantuvo invariante y solo en Patagonia se registra un incremento del efecto igualador de las transferencias gubernamentales. Cabe destacar que en esos años las transferencias estatales tenían una muy fuerte incidencia reparadora en la región Pampeana. En estos años el impacto de la intervención del Estado en la desigualdad de las regiones se explica casi exclusivamente por el efecto redistributivo de las prestaciones contributivas (jubilaciones y asignaciones familiares de asalariados registrados). Solo en dos regiones (NEA y Patagonia) y hacia 2001 las transferencias no contributivas (planes de empleo y prestaciones asistenciales) explican una equiparación superior al 1% del Gini.

identificadas en la EPH, fueron imputadas a los jefes de hogar ocupados en puestos asalariados formales, en función de las características de sus hogares (cantidad de menores de edad) y sus ingresos declarados de fuente principal. Se tuvieron presentes los topes y montos vigentes del régimen de asignaciones familiares en cada observación, así como las alícuotas y los montos mínimos y máximos imponibles del régimen previsional y de obras sociales.

Tabla 2
Efecto de las transferencias estatales sobre la desigualdad
En porcentaje del Gini de IPCF pre-transferencias de cada dominio

	EFECTO TRANSFERENCIAS CONTRIBUTIVAS				EFECTO TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS				EFECTO TRANSFERENCIAS TOTALES					
	1995	2001	2002	2013	1995	2001	2002	2013	1995	2001	2002	2013		
TOTAL URBANO	-12,3	-10,7	-10,3	-13,2	-0,1	-0,7	-3,4	-2,4	-12,3	*	-11,4	*	-15,6	*
GBA	-11,9	-10,5	-9,9	-12,5	0,0	-0,4	-2,7	-2,2	-12,0	*	-10,9	*	-14,7	*
CABA	-15,6	-14,7	-13,9	-15,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,7	-15,7	*	-14,7	*	-15,8	*
Partidos del GBA	-11,9	-10,5	-10,4	-12,5	0,0	-0,7	-4,6	-3,0	-12,0	*	-11,2	*	-15,5	*
CUYO	-10,9	-10,3	-10,2	-15,9	-0,1	-0,8	-3,1	-2,2	-11,1	*	-11,1	*	-18,1	*
Gran Mendoza	-11,1	-10,7	-10,2	-16,0	-0,1	-0,3	-2,1	-2,0	-11,2	*	-11,1	*	-17,9	*
San Luis - El Chorrillo	-7,3	-12,2	-9,9	-15,5	-0,1	-3,7	-6,6	-3,8	-7,4	*	-15,9	*	-19,3	*
Gran San Juan	-11,5	-9,0	-10,0	-16,3	-0,1	-0,5	-4,4	-2,2	-11,6	*	-9,5	*	-18,5	*
NEA	-10,2	-8,0	-8,7	-14,9	-0,4	-2,1	-7,0	-4,0	-10,6	*	-10,1	*	-18,9	*
Posadas	-7,9	-7,5	-7,0	-14,3	-0,2	-3,6	-4,1	-3,3	-8,1	*	-11,1	*	-17,6	*
Gran Resistencia	-10,6	-8,7	-10,9	-16,3	-0,2	-1,1	-6,6	-4,5	-10,8	*	-9,8	*	-20,9	*
Corrientes	-12,7	-6,8	-7,7	-11,8	-0,7	-2,5	-7,1	-4,1	-13,3	*	-9,4	*	-15,9	*
Formosa	-7,7	-9,0	-7,3	-17,3	-0,6	-1,1	-11,1	-4,4	-8,3	*	-10,2	*	-21,7	*
NOA	-10,7	-8,7	-9,0	-11,8	-0,1	-0,7	-5,1	-4,9	-10,8	*	-9,3	*	-16,7	*
Sgo. del Estero - La Banda	-10,3	-9,1	-9,0	-14,3	-0,1	-0,9	-5,0	-4,8	-10,5	*	-10,0	*	-19,0	*
Jujuy - Palpalá	-10,6	-7,9	-8,1	-11,9	-0,3	-0,5	-5,9	-4,2	-10,9	*	-8,4	*	-16,1	*
Gran Catamarca	-14,8	-9,7	-9,4	-12,1	-0,2	-1,4	-6,0	-3,9	-15,0	*	-11,1	*	-16,0	*
Salta	-10,4	-7,9	-9,6	-9,9	-0,1	-0,5	-4,6	-5,8	-10,5	*	-8,4	*	-15,7	*
La Rioja	-10,1	-6,1	-9,3	-13,0	0,0	-1,4	-6,5	-5,3	-10,1	*	-7,5	*	-18,3	*
Gran Tucumán - Tafí Viejo	-9,9	-9,8	-8,8	-11,7	-0,2	-0,4	-4,8	-4,9	-10,1	*	-10,2	*	-16,6	*
PAMPEANA	-15,5	-12,9	-12,5	-15,7	-0,1	-0,8	-4,1	-1,9	-15,6	*	-13,7	*	-17,6	*
Gran La Plata	-18,1	-11,7	-13,3	-13,6	-0,2	-1,5	-4,2	-1,2	-18,2	*	-13,2	*	-14,8	*
Bahía Blanca - Cerri	-17,7	-16,8	-15,8	-16,7	-0,3	-1,2	-2,7	-1,5	-17,9	*	-18,0	*	-18,2	*
Gran Rosario	-16,2	-13,3	-13,9	-16,7	0,0	-0,3	-5,1	-1,7	-16,2	*	-13,6	*	-18,5	*
Gran Santa Fe	-15,5	-16,2	-12,2	-15,3	-0,1	-2,0	-5,9	-3,0	-15,6	*	-18,2	*	-18,3	*
Gran Paraná	-17,9	-11,1	-12,0	-14,5	-0,3	-0,7	-2,6	-2,6	-18,2	*	-11,8	*	-17,1	*
Gran Córdoba	-12,9	-13,1	-10,2	-12,9	0,0	-0,2	-3,9	-1,9	-12,9	*	-13,3	*	-14,9	*
Concordia	-12,6	-9,4	-6,8	-16,8	-0,2	-1,4	-5,3	-3,7	-12,8	*	-10,8	*	-20,5	*
Santa Rosa - Toay	-10,2	-12,0	-13,7	-17,7	-0,3	-3,2	-4,9	-1,7	-10,5	*	-15,1	*	-19,4	*
Mar del Plata - Batán	-17,7	-11,5	-14,5	-22,1	0,0	-0,7	-2,6	-1,9	-17,7	*	-12,2	*	-24,0	*
Río Cuarto	-11,6	-15,7	-13,2	-18,9	0,0	-1,0	-2,3	-1,6	-11,6	*	-16,7	*	-20,6	*
San Nicolás - Villa Constitución			-13,1	-20,2			-5,5	-2,0					-22,1	*
PATAGONIA	-7,5	-8,5	-8,1	-11,7	0,0	-1,8	-2,7	-1,1	-7,6	*	-10,4	*	-12,7	*
C. Rivadavia - Rada Tilly	-10,4	-11,4	-12,0	-11,2	0,0	-0,5	-1,4	-1,2	-10,5	*	-11,9	*	-12,3	*
Neuquén - Plottier	-6,0	-9,1	-5,9	-13,5	0,0	-2,6	-3,2	-1,1	-6,0	*	-11,6	*	-14,6	*
Río Gallegos	-10,9	-9,7	-10,2	-13,7	0,0	-2,4	-1,8	-0,5	-11,0	*	-12,1	*	-14,2	*
Ushuaia - Río Grande	-3,8	-3,8	-5,3	-6,9	0,0	-2,2	-2,7	-0,2	-3,8	*	-6,1	*	-7,1	*
Rawson - Trelew			-8,8	-11,6			-4,1	-2,4					-14,0	*
Viedma - Carmen de Patagones			-9,0	-18,0			-3,2	-1,6					-19,6	*

* Efectos estadísticamente significativos al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

Entre los aglomerados las evidencias para esta etapa (1995-2001) se caracterizan por una elevada variabilidad. En la mayoría (14 de 29 dominios), las transferencias estatales perdieron eficacia redistributiva (-3 puntos porcentuales en promedio), destacándose entre ellos Gran Paraná, Mar del Plata-Batán y Gran La Plata, aglomerados en los que el impacto igualador de las transferencias mermó en más de 5 puntos porcentuales. En otros 10 aglomerados el efecto redistributivo asociado al Estado se incrementó (en 3,6 puntos porcentuales en promedio), siendo San Luis-El Chorrillo, Neuquén-Plottier y Río Cuarto los casos extremos de este grupo. En los restantes cinco las alteraciones son irrelevantes.

Entre los años 2002 y 2013 todas las regiones registran –al igual que el total urbano– una mayor eficacia igualadora de las transferencias estatales. Cabe destacar que en las regiones de menor desarrollo relativo (NEA, NOA y Cuyo) se acentuó la progresividad de la intervención estatal en más de 2,5 puntos porcentuales. En esta etapa la acción equiparadora del Estado siguió estando mayormente asociada al impacto de las transferencias contributivas. El aporte a la equidad debido a las prestaciones no contributivas, que se intensificó en comparación con la etapa precedente, manifiesta una tendencia declinante hacia el final de la serie. En 2013, en las regiones más desfavorecidas del país (NOA y NEA) el efecto igualador de las transferencias no contributivas superaba el 4% del Gini.

A nivel de los aglomerados, la evolución entre 2002 y 2013 del impacto de las transferencias estatales es más homogéneo que en la etapa anterior. En la amplia mayoría de las localidades (26 de 32) la progresividad de la intervención estatal se intensificó (en 3,2 puntos porcentuales, en promedio): se destacan en este sentido los aglomerados de Concordia, Viedma-Carmen de Patagones, Mar del Plata-Batán, Gran Mendoza, Neuquén-Plottier, Santiago del Estero-La Banda y Río Cuarto. En cuatro aglomerados (Partidos del GBA, Bahía Blanca-Cerri, Gran Rosario y Gran Santa Fe), que en 2002 ya se caracterizaban por una elevada eficacia reparadora de las transferencias, el impacto del Estado se mantuvo prácticamente invariante. Solo en Comodoro Rivadavia-Rada Tilly y Ushuaia-Río Grande se observa una leve merma en el efecto de las prestaciones.

ESTADO, MERCADO Y EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD LOCAL

La desigualdad de IPCF depende tanto de la inserción de los hogares en el mercado laboral, principal ámbito en el que captan sus ingresos, como de la intervención del Estado a través de impuestos directos, contribuciones sociales y transferencias monetarias, que determinan la conformación de los recursos familiares disponibles. Es por eso que la explicación de sus alteraciones en cada etapa puede ser desdoblada en factores asociados a la evolución del mercado laboral (efecto mercado) o a cambios en la intervención estatal (efecto Estado). En este apartado el

efecto Estado refiere exclusivamente a su intervención a través de transferencias monetarias.⁸

Un indicador de la evolución de la desigualdad asociado exclusivamente al primer conjunto de factores (efecto mercado) viene dado por la tasa de variación del coeficiente de Gini de los ingresos de mercado (en nuestro caso, IPCF antes de transferencias estatales) entre distintas observaciones. La diferencia entre la variación del Gini de los ingresos totales (IPCF con transferencias estatales) y la del Gini de los ingresos de mercado (IPCF antes de transferencias) pone en evidencia, por su parte, el aporte estatal (de las transferencias) a la evolución de la inequidad distributiva. Si bien las transferencias estatales siempre reducen la desigualdad, la intensidad con que lo hacen no suele ser una constante. Entre dos observaciones una mayor igualación explicada por las transferencias es siempre fuente de progresividad distributiva en el período, que puede o bien acentuar fases progresivas derivadas del mercado, o bien atenuar/revertir procesos regresivos. Si entre dos momentos las transferencias pierden capacidad igualadora se constituyen en un elemento de regresividad, que puede contrarrestar/revertir tendencias progresivas derivadas del mercado, o bien acentuar la regresividad de la etapa. En las Tablas 3 y 4 se presenta la información relativa a estos dos determinantes de los cambios en la desigualdad (efecto mercado y efecto Estado) para cada uno de los períodos y agrupamientos analizados.

En la etapa regresiva (1995 y 2001), aunque el mercado ofició la mayor parte (7,9 puntos porcentuales) del aumento de la desigualdad del total urbano (de 9% del Gini), el Estado hizo su aporte (1,1 puntos del deterioro). Las reformas neoliberales de esta etapa (apertura de la economía, desregulación, privatización de empresas públicas y del sistema previsional, endeudamiento externo, apreciación del tipo de cambio) operaron una fuerte desestructuración del sector productivo local que determinó una baja absorción de empleo (con momentos de expulsión neta), un empeoramiento de su calidad (aumento del trabajo en negro), la magnificación del desempleo y, en el momento más crítico, el deterioro de las remuneraciones (impulsado por el sector público y emulado por el privado), contribuyendo al aumento de la inequidad por efecto mercado. En ese contexto, las prestaciones estatales, que en la etapa eran un beneficio casi exclusivo de los trabajadores registrados (activos y pasivos), perdieron cobertura y relevancia en los ingresos familiares, reduciendo su aporte a la equidad y determinando, consecuentemente, un factor de regresividad adicional (efecto Estado desigualador) al derivado exclusivamente del mercado.

⁸ En otros trabajos hemos incluido en el análisis la intervención del Estado a través de la tributación (impuestos y contribuciones a la seguridad social). Cf. Calvi G. y E. Cimillo, "Aportes conceptuales y evidencias empíricas en torno a la intervención redistributiva del Estado en la Argentina (1993-2013)", trabajo presentado en el 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET-FCE, Buenos Aires), 2015.

Tabla 3
Descomposición de la evolución del Gini de IPCF entre 1995 y 2001
Variación total, efecto mercado y efecto Estado

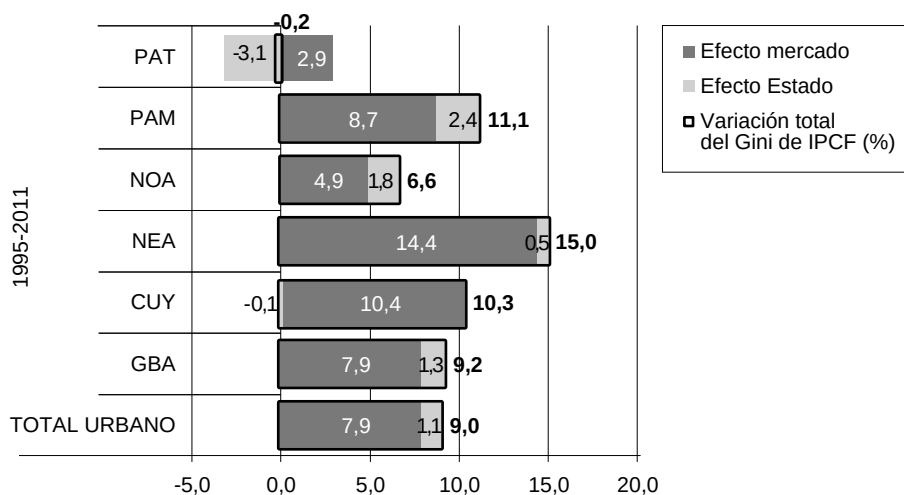
	Ginis IPCF de mercado		Ginis de IPCF total		Período 1995-2001				
	(IPCF antes de transferencias estatales)		(IPCF con transferencias estatales)		Variación (%)				Efecto Estado
	1995	2001	1995	2001	Gini de IPCF de mercado		Gini de IPCF total		(2-1)
					(1)	(2)			
TOTAL URBANO	0,555	0,599	0,487	0,531	7,9	*	9,0	*	1,1
GBA	0,559	0,603	0,492	0,537	7,9	*	9,2	*	1,3
CABA	0,547	0,536	0,461	0,457	-2,0		-0,9		1,1
Partidos del GBA	0,513	0,577	0,452	0,513	12,5	*	13,5	*	1,0
CUYO	0,497	0,549	0,442	0,488	10,4	*	10,3	*	-0,1
Gran Mendoza	0,490	0,545	0,435	0,485	11,2	*	11,5	*	0,2
San Luis - El Chorrillo	0,500	0,576	0,463	0,484	15,2	*	4,6		-10,5
Gran San Juan	0,508	0,544	0,449	0,492	7,0		9,5		2,5
NEA	0,531	0,608	0,475	0,546	14,4	*	15,0	*	0,5
Posadas	0,504	0,593	0,463	0,528	17,8	*	14,0	*	-3,8
Gran Resistencia	0,558	0,631	0,497	0,569	13,2	*	14,5	*	1,3
Corrientes	0,539	0,580	0,467	0,526	7,6		12,5		4,9
Formosa	0,500	0,624	0,458	0,561	24,9	*	22,4	*	-2,6
NOA	0,535	0,561	0,477	0,508	4,9		6,6		1,8
Santiago del Estero - La Banda	0,502	0,561	0,450	0,505	11,7	*	12,2	*	0,6
Jujuy - Palpalá	0,523	0,575	0,466	0,527	9,9		13,0	*	3,0
Gran Catamarca	0,556	0,565	0,473	0,502	1,5		6,1		4,7
Salta	0,499	0,592	0,446	0,543	18,7	*	21,5	*	2,8
La Rioja	0,557	0,539	0,501	0,499	-3,2		-0,4		2,8
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,548	0,533	0,493	0,478	-2,7		-2,9		-0,2
PAMPEANA	0,520	0,566	0,439	0,488	8,7	*	11,1	*	2,4
Gran La Plata	0,510	0,551	0,417	0,478	8,1		14,7	*	6,6
Bahía Blanca - Cerri	0,534	0,550	0,438	0,451	3,0		2,9		-0,1
Gran Rosario	0,521	0,566	0,436	0,488	8,6		11,9	*	3,3
Gran Santa Fe	0,529	0,621	0,446	0,508	17,5	*	13,9	*	-3,6
Gran Paraná	0,530	0,560	0,434	0,494	5,6		13,9	*	8,3
Gran Córdoba	0,493	0,537	0,430	0,466	8,9	*	8,4		-0,5
Concordia	0,514	0,665	0,448	0,593	29,5	*	32,5	*	3,0
Santa Rosa - Toay	0,495	0,570	0,443	0,484	15,2	*	9,2		-5,9
Mar del Plata - Batán	0,544	0,551	0,448	0,484	1,3		8,1		6,8
Río Cuarto	0,511	0,527	0,452	0,439	3,0		-2,9		-6,0
PATAGONIA	0,505	0,520	0,467	0,466	2,9		-0,2		-3,1
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,476	0,547	0,426	0,482	15,0	*	13,2	*	-1,8
Neuquén - Plottier	0,522	0,528	0,491	0,467	1,2		-4,9		-6,1
Río Gallegos	0,493	0,477	0,439	0,420	-3,2		-4,4		-1,2
Ushuaia - Río Grande	0,457	0,477	0,440	0,448	4,4		1,9		-2,5

* Efectos estadísticamente significativos al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

Gráfico 7

Evolución de la desigualdad: efecto mercado y efecto Estado.
Variación porcentual del Gini de IPCF de cada región. 1995-2001



Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre).

La regresividad adicional explicada por el deterioro del efecto redistributivo del Estado resultó importante en tres regiones (Pampeana, NOA y GBA). En NEA y Cuyo, donde el impacto igualador de las transferencias se mantuvo casi constante, el efecto del Estado en las alteraciones del Gini fue irrelevante. Solo en Patagonia el impacto reparador de las transferencias se intensificó hacia 2001, logrando el Estado neutralizar las tendencias regresivas del mercado.

En la etapa se destaca la situación de 14 aglomerados en los cuales el Estado profundizó el generalizado malogro distributivo impulsado por el mercado y dos (Ciudad de Buenos Aires y La Rioja) en los que las transferencias contrarrestaron las tendencias equiparadoras. Más aún, en algunos casos (Mar del Plata-Batán, Gran Catamarca y Gran Paraná) el Estado fue el principal responsable del proceso regresivo experimentado por esos años.

En la etapa que abarca los años 2002 a 2013 la reducción de los niveles de desigualdad debida a la recomposición del mercado laboral (-19%) fue apuntalada (en -1,8 puntos porcentuales) por efecto de la intensificación del impacto redistributivo de las transferencias estatales. Las iniciativas orientadas a revisar el modelo económico predominante en la etapa neoliberal (sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, promoción del sector productivo, el empleo y la demanda agregada, reestructuración de la deuda pública, reestatización del sistema previsional y de algunas empresas públicas) contribuyeron a revertir el malogro sociolaboral de los años 90, haciendo del mercado un factor reductor de la inequidad distributiva, como consecuencia del crecimiento del empleo, la mejora en su calidad y la recomposición de las remuneraciones, viabilizada por la apertura de las paritarias y su sostenimiento en el tiempo. Asimismo, las iniciativas tendientes a ampliar la cobertura del siste-

ma previsional (moratoria y jubilación anticipada) y del régimen salario familiar (con la AUH), así como del sistema de pensiones no contributivas, vigorizaron el impacto distributivo del Estado, haciendo que las transferencias estatales expliquen el 1,8% de la mejora distributiva observada entre extremos del período (-20,8%).

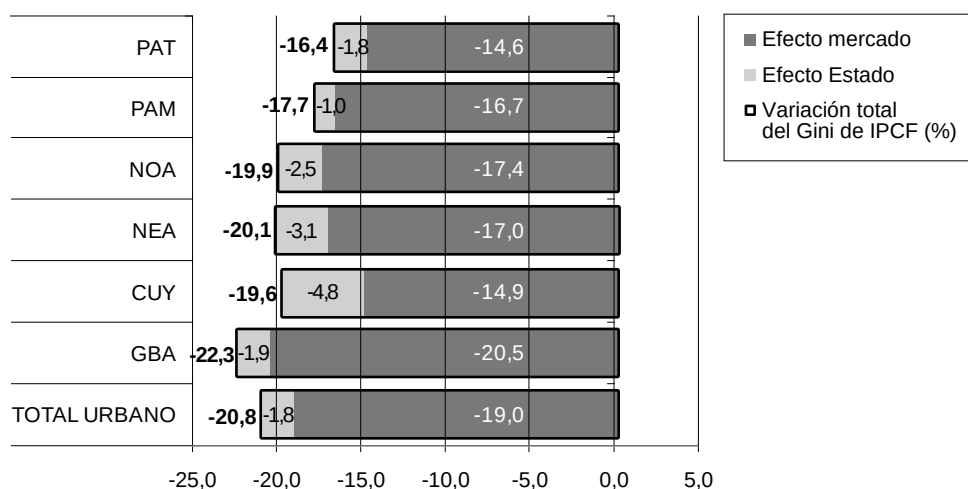
Tabla 4
Descomposición de la evolución del Gini de IPCF entre 2002 y 2013
Variación total, efecto mercado y efecto Estado

	Ginis IPCF de mercado		Ginis de IPCF total		Período 1995-2001				
	(IPCF antes de transferencias estatales)		(IPCF con transferencias estatales)		Variación (%)				Efecto Estado
	2002	2013	2002	2013	Gini de IPCF de mercado		Gini de IPCF total		(2-1)
					(1)	(2)			
TOTAL URBANO	0,617	0,499	0,532	0,421	-19,0	*	-20,8	*	-1,8
GBA	0,621	0,494	0,542	0,421	-20,5	*	-22,3	*	-1,9
CABA	0,544	0,477	0,466	0,402	-12,3	*	-13,8	*	-1,6
Partidos del GBA	0,590	0,469	0,502	0,396	-20,5	*	-21,0	*	-0,5
CUYO	0,564	0,480	0,489	0,393	-14,9	*	-19,6	*	-4,8
Gran Mendoza	0,563	0,472	0,493	0,387	-16,1	*	-21,5	*	-5,4
San Luis - El Chorrillo	0,581	0,457	0,485	0,369	-21,4	*	-24,0	*	-2,5
Gran San Juan	0,544	0,490	0,466	0,399	-10,0		-14,3	*	-4,3
NEA	0,620	0,515	0,522	0,417	-17,0	*	-20,1	*	-3,1
Posadas	0,596	0,508	0,530	0,419	-14,7	*	-21,0	*	-6,2
Gran Resistencia	0,669	0,524	0,552	0,415	-21,6	*	-24,8	*	-3,2
Corrientes	0,566	0,504	0,482	0,424	-10,8	*	-12,0	*	-1,1
Formosa	0,627	0,496	0,512	0,389	-20,8	*	-24,0	*	-3,2
NOA	0,593	0,490	0,510	0,409	-17,4	*	-19,9	*	-2,5
Santiago del Estero - La Banda	0,559	0,506	0,481	0,410	-9,4		-14,7	*	-5,3
Jujuy - Palpalá	0,591	0,453	0,508	0,380	-23,3	*	-25,2	*	-1,9
Gran Catamarca	0,569	0,534	0,482	0,449	-6,2		-6,9		-0,7
Salta	0,618	0,510	0,530	0,430	-17,4	*	-18,8	*	-1,4
La Rioja	0,583	0,431	0,491	0,352	-26,1	*	-28,4	*	-2,3
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,598	0,473	0,517	0,395	-20,9	*	-23,6	*	-2,7
PAMPEANA	0,583	0,486	0,486	0,400	-16,7	*	-17,7	*	-1,0
Gran La Plata	0,585	0,463	0,483	0,395	-20,8	*	-18,2	*	2,6
Bahía Blanca - Cerri	0,559	0,470	0,455	0,385	-15,9	*	-15,5	*	0,3
Gran Rosario	0,585	0,468	0,474	0,381	-20,1	*	-19,6	*	0,5
Gran Santa Fe	0,628	0,521	0,515	0,425	-17,2	*	-17,4	*	-0,2
Gran Paraná	0,607	0,443	0,519	0,367	-27,0	*	-29,2	*	-2,1
Gran Córdoba	0,558	0,495	0,479	0,422	-11,1	*	-11,9	*	-0,8
Concordia	0,641	0,511	0,563	0,407	-20,3	*	-27,8	*	-7,6
Santa Rosa - Toay	0,597	0,496	0,486	0,399	-17,0	*	-17,9	*	-0,9
Mar del Plata - Batán	0,540	0,483	0,448	0,367	-10,6		-18,1	*	-7,5
Río Cuarto	0,568	0,471	0,480	0,375	-17,0	*	-21,9	*	-4,9
San Nicolás - Villa Constitución	0,621	0,512	0,506	0,399	-17,6	*	-21,2	*	-3,6
PATAGONIA	0,560	0,478	0,499	0,417	-14,6	*	-16,4	*	-1,8
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,562	0,435	0,487	0,382	-22,6	*	-21,6	*	1,0
Neuquén - Plottier	0,552	0,463	0,501	0,395	-16,1	*	-21,2	*	-5,1
Río Gallegos	0,501	0,446	0,441	0,382	-11,1	*	-13,3	*	-2,2
Ushuaia - Río Grande	0,556	0,413	0,511	0,383	-25,7	*	-25,0	*	0,7
Rawson - Trelew	0,554	0,484	0,483	0,416	-12,6	*	-13,7	*	-1,1
Viedma - Carmen de Patagones	0,621	0,540	0,546	0,434	-13,1		-20,5	*	-7,4

* Variación estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre) y continua (segundo semestre).

Gráfico 8
Evolución de la desigualdad: efecto mercado y efecto Estado.
Variación porcentual del Gini de IPCF de cada región 2002-2013



Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre) y continua (segundo semestre).

En todas las regiones el efecto Estado hizo su contribución a la mejora distributiva desplegada desde el mercado. Se destacan en este sentido Cuyo, NEA y NOA, regiones en las que la contribución estatal explicó entre -4,8% y -2,5% de reducción del Gini entre 2002 y 2013.

En los aglomerados, la mejora en los niveles de equidad observada en esta etapa (19,6% de reducción del Gini en promedio) fue motorizada por el mercado y, en 27 de los 32 aglomerados, profundizada por el mayor impacto redistributivo de las transferencias del Estado. En 9 casos locales (Mar del Plata-Batán, Santiago del Estero-La Banda, Viedma-Carmen de Patagones, Gran San Juan, Posadas, Concordia, Gran Mendoza, Neuquén-Plottier y Río Cuarto) el efecto Estado explica más del 4% de la reducción del Gini.

CONTRIBUCIÓN LOCAL A LA DESIGUALDAD DEL TOTAL URBANO EN ARGENTINA (1995-2013)

FACTORES DETERMINANTES DE LA CONTRIBUCIÓN LOCAL A LA DESIGUALDAD

La desigualdad de ingresos del total urbano es el resultado de incluir en un único ordenamiento jerárquico (distribución) al conjunto de los individuos, cualquiera sea su lugar (región o aglomerado) de residencia. Queda, pues, afectada no solo por el modo en que están distribuidos los ingresos localmente (desigualdad local), sino

fundamentalmente por la mayor o menor heterogeneidad registrada *entre* regiones o aglomerados. Una forma de dar cuenta de la contribución local (regional o de los aglomerados) a la desigualdad del total urbano se desprende de dos factores: a) la participación o peso de los ingresos locales, y b) su grado de concentración.⁹

La participación (o peso) representa la importancia relativa de los ingresos locales en el ingreso total y se relaciona de manera directa con la desigualdad del total urbano: a mayor (menor) peso, mayor (menor) relevancia local en la explicación de la inequidad del conjunto. El peso de los ingresos locales queda determinado por el tamaño poblacional del área de referencia (región o aglomerado) y por el nivel de los ingresos de los residentes en comparación con el ingreso medio del total urbano. En ambos casos, las heterogeneidades entre regiones y aglomerados son manifiestas en nuestro país.

En materia de población, las diferencias históricas parecen no haber variado sustancialmente en los años aquí considerados: dos regiones (GBA y Pampeana) concentran el 75% del tamaño demográfico del total urbano y solo 10 aglomerados contabilizan el 80% (los Partidos del GBA que por sí solos aportan el 40% de la población, la Ciudad de Buenos Aires con el 12%, Gran Córdoba y Gran Rosario con más del 5% cada uno, y Gran Mendoza, Gran Tucumán-Tafí Viejo, Gran La Plata, Mar del Plata-Batán, Salta y Gran Santa Fe, con más del 2% cada uno).

El nivel de los ingresos (IPCF) medios de cada área geográfica en comparación con el promedio urbano también presenta una alta heterogeneidad, pero que, a diferencia del tamaño en población, parece haber experimentado más alteraciones a lo largo de los años: tanto el deterioro del mercado laboral de la primera etapa como su recomposición, durante la segunda, afectaron con intensidad variada a las distintas regiones y aglomerados. Se destacan en todos los años dos regiones, GBA y Patagonia, con ingresos persistentemente más altos que las restantes cuatro, a las cuales se suma en 2013 la región Pampeana. Entre los aglomerados contrasta la situación de algunos con ingresos relativos sostenidamente elevados (Ciudad de Buenos Aires, Ushuaia-Río Grande, Río Gallegos, Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Neuquén-Plottier y, desde que fueron incorporados a la EPH, Rawson-Trelew y Viedma-Carmen de Patagones), con otros que solo en los últimos años han logrado posicionarse en ese grupo (Gran La Plata, Santa Rosa-Toay, Bahía Blanca-Cerri, Río Cuarto, Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Paraná) y los restantes 18 que, más allá de las variaciones, han tenido ingresos persistentemente inferiores al promedio.

⁹ Este apartado está basado en una adaptación del método de descomposición del Gini por fuentes de ingreso formalizado por Lerman y Yitzhaki en 1985 (véase Anexo metodológico). El criterio de fuente es aquí asimilado al de área de residencia: los ingresos (IPCF) de la población del total urbano de la EPH (fuente de información utilizada) son considerados de fuentes distintas en función del área de pertenencia (región estadística o aglomerado) de cada hogar.

Tabla 5
Población (de hogares que declaran ingresos) e ingresos por región y aglomerado

	Población en % de la población total				IPCF nominal				IPCF local / IPCF total urbano (en %)			
	1995	2001	2002	2013	1995	2001	2002	2013	1995	2001	2002	2013
TOTAL URBANO	100	100	100	100	279	249	241	2.783	100	100	100	100
GBA	52,3	51,9	51,1	52,0	328	294	283	2.962	118	118	117	106
CABA	13,3	11,7	11,5	11,6	555	548	555	4.552	199	220	230	164
Partidos del GBA	39,1	40,2	39,6	40,4	251	220	203	2.504	90	88	84	90
CUYO	6,8	6,8	6,8	6,4	204	197	191	2.435	73	79	79	87
Gran Mendoza	4,3	4,2	4,3	3,7	212	208	205	2.667	76	83	85	96
San Luis - El Chorrillo	0,7	0,8	0,8	0,8	204	183	185	2.270	73	73	77	82
Gran San Juan	1,8	1,8	1,8	1,9	185	177	161	2.055	66	71	67	74
NEA	5,1	5,4	5,5	5,3	179	149	149	1.796	64	60	62	65
Posadas	1,2	1,3	1,2	1,2	187	149	152	2.089	67	60	63	75
Gran Resistencia	1,6	1,6	1,7	1,6	177	151	158	1.627	64	60	66	58
Corrientes	1,4	1,6	1,6	1,5	185	145	132	1.837	66	58	55	66
Formosa	0,9	1,0	1,0	1,0	163	152	157	1.635	59	61	65	59
NOA	9,8	10,4	10,2	9,8	187	171	163	2.056	67	69	67	74
Santiago del Estero - La Banda	1,4	1,6	1,5	1,5	169	176	167	1.812	61	70	69	65
Jujuy - Palpalá	1,3	1,3	1,4	1,3	146	153	157	1.811	52	61	65	65
Gran Catamarca	0,7	0,8	0,8	0,8	212	210	186	2.287	76	84	77	82
Salta	2,1	2,3	2,2	2,2	185	163	155	2.061	66	65	64	74
La Rioja	0,6	0,7	0,7	0,8	232	187	182	1.900	83	75	75	68
Gran Tucumán - Tafí Viejo	3,7	3,7	3,6	3,3	197	170	159	2.238	71	68	66	80
PAMPEANA	23,3	22,5	22,5	23,0	244	216	211	2.866	88	87	87	103
Gran La Plata	2,6	2,7	2,3	3,0	272	289	270	3.403	97	116	112	122
Bahía Blanca - Cerri	1,4	1,2	1,3	1,2	252	226	241	3.081	91	91	100	111
Gran Rosario	5,9	5,3	5,2	5,1	229	197	196	2.846	82	79	81	102
Gran Santa Fe	2,0	1,8	1,8	2,0	219	198	185	2.757	79	79	77	99
Gran Paraná	1,1	1,1	1,0	1,1	215	162	186	2.769	77	65	77	100
Gran Córdoba	5,7	5,8	6,0	5,6	253	205	200	2.809	91	82	83	101
Concordia	0,6	0,6	0,6	0,6	150	112	133	2.042	54	45	55	73
Santa Rosa - Toay	0,5	0,5	0,5	0,5	251	237	254	3.230	90	95	105	116
Mar del Plata - Batán	2,7	2,6	2,3	2,4	283	246	239	2.629	102	99	99	94
Río Cuarto	0,8	0,8	0,8	0,7	248	228	230	2.908	89	92	95	105
San Nicolás - Villa Constitución			0,7	0,7			191	2.522			79	91
PATAGONIA	2,7	3,0	3,8	3,5	330	308	294	3.759	118	124	122	135
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,7	0,7	0,7	0,6	313	314	309	4.128	113	126	128	148
Neuquén - Plottier	1,2	1,3	1,3	1,1	277	259	266	2.854	100	104	110	103
Río Gallegos	0,4	0,4	0,4	0,4	397	357	343	4.473	142	143	142	161
Ushuaia - Río Grande	0,4	0,6	0,6	0,5	434	378	358	5.715	156	152	149	205
Rawson - Trelew			0,6	0,5			244	3.164			101	114
Viedma - Carmen de Patagones			0,3	0,3			288	3.081			119	111

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre)
y continua (segundo semestre).

El grado de concentración de los ingresos locales, es el segundo factor que incide sobre la contribución local a la desigualdad. Queda determinado por la posición que los ingresos de los residentes ocupan en la estratificación (función de distribución) del total urbano. Coeficientes de concentración local iguales al Gini estarían señalando que los ingresos de los residentes tienen un nivel y distribución similares a los del total urbano. Cuanto mayor (menor) al Gini sea el coeficiente, más concentrados (desconcentrados) están los ingresos locales con relación a la distribución total.

Una forma práctica de dar cuenta de las heterogeneidades inter-regionales en materia de concentración es a través de la elasticidad de Gini de los ingresos locales. Esta elasticidad relaciona los coeficientes de concentración locales con el Gini del total urbano. En cada observación, elasticidades locales iguales a la unidad estarían indicando que los ingresos de los residentes se distribuyen de manera idéntica a los ingresos del total urbano. En cambio, cuanto mayores (menores) a la unidad son las elasticidades mejor (peor) posicionados están los ingresos locales en la estratificación del conjunto.

Tabla 6
Elasticidad de Gini de los ingresos locales

	Elasticidad de Gini de los ingresos locales						
	1995	2001	Var. %		2002	2013	Var. %
TOTAL URBANO	1	1			1	1	
GBA	1,16	1,13	-2,6	*	1,13	1,10	-2,7 *
Ciudad de Buenos Aires	1,57	1,49	-5,1	*	1,52	1,63	7,2
Partidos del GBA	0,85	0,87	2,4		0,82	0,81	-1,2
CUYO	0,60	0,74	23,3	*	0,75	0,73	-2,7
Gran Mendoza	0,64	0,79	23,4	*	0,83	0,88	6,0
San Luis - El Chorrillo	0,62	0,66	6,5		0,71	0,58	-18,3
Gran San Juan	0,48	0,63	31,3		0,54	0,44	-18,5
NEA	0,48	0,56	16,7		0,55	0,27	-50,9
Posadas	0,51	0,53	3,9		0,60	0,52	-13,3
Gran Resistencia	0,52	0,61	17,3		0,65	0,10	-84,6
Corrientes	0,51	0,49	-3,9		0,36	0,33	-8,3
Formosa	0,33	0,60	81,8	*	0,59	0,04	-93,2
NOA	0,52	0,62	19,2		0,62	0,47	-24,2 *
Santiago del Estero - La Banda	0,36	0,65	80,6	*	0,62	0,24	-61,3
Jujuy - Palpalá	0,20	0,54	170,0	*	0,56	0,19	-66,1
Gran Catamarca	0,68	0,81	19,1		0,70	0,70	0,0
Salta	0,48	0,63	31,3		0,62	0,51	-17,7
La Rioja	0,78	0,69	-11,5		0,69	0,22	-68,1
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,58	0,57	-1,7		0,60	0,60	0,0
PAMPEANA	0,83	0,84	1,2		0,85	1,03	21,2 *
Gran La Plata	0,93	1,08	16,1	*	1,06	1,28	20,8
Bahía Blanca - Cerri	0,87	0,86	-1,1		0,96	1,12	16,7
Gran Rosario	0,74	0,76	2,7		0,77	0,99	28,6
Gran Santa Fe	0,71	0,77	8,5		0,76	0,98	28,9
Gran Paraná	0,64	0,56	-12,5		0,74	0,92	24,3
Gran Córdoba	0,86	0,76	-11,6		0,79	1,02	29,1
Concordia	0,20	0,39	95,0		0,52	0,47	-9,6
Santa Rosa - Toay	0,84	0,90	7,1		1,00	1,26	26,0
Mar del Plata - Batán	0,99	0,97	-2,0		0,94	0,86	-8,5
Río Cuarto	0,86	0,84	-2,3		0,92	1,03	12,0
San Nicolás - Villa Constitución					0,76	0,81	6,6
PATAGONIA	1,18	1,12	-5,1	*	1,13	1,41	24,8 *
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	1,08	1,14	5,6		1,17	1,51	29,1
Neuquén - Plottier	1,02	0,98	-3,9		1,05	1,04	-1,0
Río Gallegos	1,34	1,20	-10,4	*	1,22	1,61	32,0
Ushuaia - Río Grande	1,42	1,26	-11,3	*	1,29	1,85	43,4
Rawson - Trelew					0,97	1,16	19,6
Viedma - Carmen de Patagones					1,13	1,13	0,0

* Variación estadísticamente significativa al 95% de confianza
Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre)
y continua (segundo semestre).

Los datos volcados en la Tabla 6 nos permiten identificar dos regiones (GBA y Patagonia) con ingresos siempre más concentrados en la distribución total y una (Pampeana) que comparte esta situación solo hacia 2013. Los residentes en NEA y NOA son, por su parte, los que siempre se encuentran peor posicionados en la distribución total, situación que parece haberse agudizado en los últimos años. Entre los aglomerados, elasticidades superiores a la unidad son una constante solo para la Ciudad de Buenos Aires y cuatro aglomerados patagónicos (Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Río Gallegos, Ushuaia-Río Grande y Viedma-Carmen de Patagones). Entre los restantes, se destacan los persistentemente desfavorecidos en la estratificación del total urbano, con elasticidades que nunca superan los 0,7 puntos: Jujuy-Palpalá, Formosa, Concordia, Corrientes, Santiago del Estero-La Banda, Gran Resistencia, Gran San Juan, Posadas, Salta y Gran Tucumán-Tafí Viejo.

La relación que guardan con el Gini del total urbano tanto la participación de los ingresos locales como su grado de concentración es relativamente sencilla de asimilar: cuando la concentración de los ingresos locales es superior (inferior) al Gini total cualquier incremento en su participación generaría aumentos (reducciones) de la desigualdad y cualquier disminución conllevaría reducciones (aumentos); asimismo, dado cierto nivel de participación del ingreso local aumentos (reducciones) en su grado de concentración determinarían mayores (menores) niveles de inequidad.

Finalmente, la contribución local a la desigualdad total, es decir, la parte del Gini del total urbano explicada por los ingresos de los residentes en cada área geográfica, viene dada por el producto entre la participación de los ingresos locales y su concentración, de lo cual resulta posible derivar el aporte local a alteraciones de la inequidad en cada etapa.

CONTRIBUCIÓN LOCAL A LA DESIGUALDAD TOTAL Y A SUS CAMBIOS

Un primer análisis de la contribución local al Gini de IPCF del total urbano (Tabla 8) nos permite afirmar que la región GBA es la que más impacta en la desigualdad total, si bien su contribución ha declinado en los últimos años: la amplia participación de sus ingresos en el total (entre 62% y 55%) y sus elevados niveles de concentración la llevan a explicar, en promedio, un 67,3% del Gini del total urbano. La segunda en importancia explicativa es la Pampeana que, con un relevante peso de sus ingresos (19% a 24%) y niveles de concentración intermedios en comparación con las restantes regiones, aporta un 18,6% del Gini en promedio. Por sí solas, estas dos regiones (GBA y Pampeana) dan cuenta, en promedio, del 85,8% del Gini de IPCF del total urbano, quedando el complemento repartido del siguiente modo: Patagonia, que a pesar de su baja densidad demográfica aporta el 4,9%; NOA, 3,9%; Cuyo 3,8%, y NEA, 1,5%.

Entre los aglomerados, la relevancia en la explicación de la desigualdad se concentra en los dos del GBA, Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano (que aportan el 38% y 29%, respectivamente, en promedio), los cuales sumados a otros cinco (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran La Plata, Gran Mendoza, Mar del Plata-Batán) dan cuenta siempre de más del 81% del Gini de IPCF para el total urbano.

Tabla 7
Peso y coeficientes de concentración de los ingresos locales
con relación al ingreso total urbano y su distribución

	Peso del IPCF (en %)						Coeficientes de concentración									
	(S)						(CC)									
	1995	2001	Var.		2002	2013	Var.	1995	2001	Var.		2002	2013	Var.		
TOTAL URBANO	100	100			100	100		0,487	0,531	0,044	*	0,533	0,421	-0,112	*	
GBA	61,6	61,1	-0,5		59,9	55,4	-4,5	*	0,565	0,602	0,037	*	0,602	0,462	-0,140	*
CABA	26,4	25,7	-0,7		26,6	19	-7,6	*	0,765	0,792	0,027		0,809	0,688	-0,121	*
Partidos del GBA	35,2	35,5	0,3		33,4	36,3	2,9	*	0,415	0,464	0,049	*	0,438	0,343	-0,095	*
CUYO	5	5,4	0,4		5,4	5,6	0,2		0,293	0,39	0,097	*	0,4	0,309	-0,091	*
Gran Mendoza	3,3	3,5	0,2		3,7	3,6	-0,1		0,313	0,417	0,104	*	0,44	0,37	-0,070	
San Luis - El Chorrillo	0,5	0,6	0,1		0,6	0,7	0,1		0,304	0,353	0,049		0,38	0,243	-0,137	*
Gran San Juan	1,2	1,3	0,1		1,2	1,4	0,2	*	0,233	0,333	0,100	*	0,287	0,187	-0,100	
NEA	3,3	3,2	-0,1		3,4	3,4	0,0		0,236	0,295	0,059		0,294	0,114	-0,180	*
Posadas	0,8	0,8	0,0		0,8	0,9	0,1	*	0,248	0,28	0,032		0,32	0,22	-0,100	
Gran Resistencia	1	1	0,0		1,1	0,9	-0,2	*	0,253	0,326	0,073		0,345	0,041	-0,304	*
Corrientes	0,9	0,9	0,0		0,9	1	0,1		0,246	0,259	0,013		0,193	0,139	-0,054	
Formosa	0,5	0,6	0,1		0,7	0,6	-0,1		0,162	0,319	0,157	*	0,314	0,017	-0,297	*
NOA	6,6	7,1	0,5		6,9	7,3	0,4		0,251	0,331	0,080	*	0,329	0,196	-0,133	*
Santiago del Estero - La Banda	0,9	1,1	0,2	*	1,1	1	-0,1		0,177	0,343	0,166	*	0,328	0,103	-0,225	*
Jujuy - Palpalá	0,7	0,8	0,1	*	0,9	0,8	-0,1		0,095	0,284	0,189	*	0,301	0,08	-0,221	*
Gran Catamarca	0,5	0,7	0,2	*	0,6	0,7	0,1		0,333	0,431	0,098	*	0,375	0,295	-0,080	
Salta	1,4	1,5	0,1		1,4	1,6	0,2		0,236	0,337	0,101	*	0,329	0,214	-0,115	*
La Rioja	0,5	0,5	0,0		0,5	0,5	0,0		0,379	0,364	-0,015		0,368	0,091	-0,277	
Gran Tucumán - Tafí Viejo	2,6	2,5	-0,1		2,4	2,6	0,2		0,283	0,304	0,021		0,319	0,252	-0,067	
PAMPEANA	20,4	19,4	-1,0		19,6	23,7	4,1	*	0,402	0,447	0,045	*	0,453	0,432	-0,021	
Gran La Plata	2,6	3,2	0,6	*	2,6	3,7	1,1	*	0,451	0,575	0,124	*	0,562	0,541	-0,021	
Bahía Blanca - Cerri	1,2	1,1	-0,1		1,3	1,3	0,0		0,422	0,455	0,033		0,51	0,474	-0,036	
Gran Rosario	4,8	4,2	-0,6	*	4,2	5,2	1,0	*	0,36	0,404	0,044		0,411	0,417	0,006	
Gran Santa Fe	1,6	1,4	-0,2		1,4	2	0,6	*	0,348	0,408	0,060		0,406	0,415	0,009	
Gran Paraná	0,9	0,7	-0,2	*	0,8	1,1	0,3	*	0,313	0,299	-0,014		0,395	0,389	-0,006	
Gran Córdoba	5,2	4,8	-0,4		5	5,7	0,7	*	0,417	0,405	-0,012		0,42	0,428	0,008	
Concordia	0,3	0,3	0,0	*	0,3	0,4	0,1	*	0,099	0,205	0,106		0,275	0,197	-0,078	
Santa Rosa - Toay	0,4	0,5	0,1		0,5	0,6	0,1		0,409	0,479	0,070		0,534	0,53	-0,004	
Mar del Plata - Batán	2,7	2,6	-0,1		2,3	2,3	0,0		0,484	0,516	0,032		0,502	0,361	-0,141	*
Río Cuarto	0,7	0,7	0,0		0,7	0,7	0,0		0,419	0,445	0,026		0,488	0,433	-0,055	
San Nicolás - Villa Constitución					0,6	0,6	0,0				0,000		0,405	0,34	-0,065	
PATAGONIA	3,1	3,7	0,6	*	4,7	4,7	0,0		0,574	0,595	0,021		0,604	0,596	-0,008	
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,8	0,9	0,1	*	0,9	0,9	0,0		0,528	0,606	0,078	*	0,623	0,638	0,015	
Neuquén - Plottier	1,2	1,3	0,1		1,4	1,1	-0,3	*	0,499	0,52	0,021		0,561	0,436	-0,125	*
Río Gallegos	0,5	0,6	0,1		0,6	0,6	0,0		0,65	0,639	-0,011		0,65	0,679	0,029	
Ushuaia - Río Grande	0,7	0,8	0,1	*	0,8	1,1	0,3	*	0,689	0,669	-0,020		0,686	0,78	0,094	*
Rawson - Trelew					0,6	0,6	0,0				0,000		0,519	0,49	-0,029	
Viedma - Carmen de Patagones					0,3	0,3	0,0				0,000		0,602	0,478	-0,124	*

* Variación estadísticamente significativa al 95% de confianza. Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

Es de fácil comprensión que, salvo contadas excepciones (como la de Patagonia entre las regiones), la contribución (promedio en los años considerados) a la

desigualdad total se encuentre muy relacionada con el tamaño demográfico de cada agrupamiento territorial (región o aglomerado), que es determinante del peso del ingreso local en el total urbano. Pero, dado que la distribución regional de la población no experimentó alteraciones significativas a lo largo de los últimos años, el aporte local a los cambios en la desigualdad observados en cada etapa resulta menos intuitivamente anticipable y mucho más interesante para su análisis (Tabla 8).

En la etapa regresiva (1995-2001), todas las regiones aportaron al deterioro distributivo (de 9%). Ese aporte se encuentra fundamentalmente relacionado con una intensificación de la concentración de los ingresos en todas las regiones. La participación de los ingresos de las regiones, en cambio, no sufrió alteraciones importantes, siendo la Pampeana la más afectada en este sentido: el peso de sus ingresos retrocedió en solo un punto porcentual. La paulatina descomposición del mercado laboral se tradujo, por esos años, en una pérdida generalizada de ingresos hogareños (véase Tabla 5) que si bien afectó indistintamente a los agregados regionales configuró un escenario con hogares “ganadores” y “perdedores”, lo que se evidencia en la evolución de los niveles de concentración (que aumenta significativamente en cuatro regiones), que resultó mucho más profundo en las zonas de menor desarrollo relativo (NEA, NOA y Cuyo).

La responsabilidad por el deterioro distributivo de esos años fue diversa. Recayó mayormente sobre el GBA, que explica por sí solo un incremento de la desigualdad del total urbano de 4,1%. Si bien el nivel de concentración de los ingresos de esta región se incrementó solo un 6,5%, es el más elevado a nivel regional y, dada la importancia relativa (participación) de los ingresos del GBA, el más determinante de la evolución del Gini. NOA y Cuyo aportaron entre un 1,5% y 1,3% al proceso regresivo de esta etapa, debido a muy fuertes incrementos (de más del 30%) en los índices de concentración respectivos. La región Pampeana, Patagonia y NEA dan cuenta de la variación residual del Gini urbano (3,2% de aumento entre las tres), experimentando acentuaciones muy dispares en la concentración de los ingresos regionales (11,2%, 3,8% y 25%, respectivamente).

Entre los aglomerados que más impulsaron la desigualdad del total urbano en la etapa se destacan los Partidos del Conurbano que por sí solos deterioraron el Gini en un 3,8%, fundamentalmente por efecto del incremento (del 12%) de la concentración de sus ingresos. Otros cinco aglomerados (Gran La Plata, Gran Mendoza, Santiago del Estero-La Banda, Jujuy-Palpalá y Salta) generaron, en conjunto, un 3,6% de aumento de la desigualdad, producto, también, de considerables incrementos en el grado de concentración de los ingresos locales. De los restantes, trece aglomerados aportaron regresividad (en 2,3%, entre todos), siete no modificaron su contribución a la inequidad total y tres contrarrestaron levemente (en -0,7%) la tendencia regresiva.

Tabla 8
Contribución local al Gini y aporte local a su variación porcentual

	Contribución local al Gini de IPCF del total urbano (S x CC)				Contribución local al Gini (en % del Gini de IPCF del total urbano)				Variación del Gini de IPCF y aporte local (en % del Gini inicial)*	
	1995	2001	2002	2013	1995	2001	2002	2013	95-01	02-13
TOTAL URBANO	0,487	0,531	0,533	0,421	100	100	100	100	9,0	-20,9
GBA	0,348	0,368	0,361	0,256	71,4	69,3	67,8	60,7	4,1	-19,8
CABA	0,202	0,203	0,215	0,131	41,5	38,3	40,3	31,1	0,3	-15,8
Partidos del GBA	0,146	0,165	0,146	0,125	29,9	31,0	27,4	29,6	3,8	-4,0
CUYO	0,015	0,021	0,022	0,017	3,0	4,0	4,1	4,1	1,3	-0,8
Gran Mendoza	0,010	0,015	0,016	0,013	2,1	2,8	3,0	3,1	0,9	-0,6
San Luis - El Chorrillo	0,002	0,002	0,002	0,002	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	-0,1
Gran San Juan	0,003	0,004	0,003	0,003	0,6	0,8	0,6	0,6	0,3	-0,1
NEA	0,008	0,010	0,010	0,004	1,6	1,8	1,9	0,9	0,4	-1,2
Posadas	0,002	0,002	0,002	0,002	0,4	0,4	0,5	0,5	0,0	-0,1
Gran Resistencia	0,003	0,003	0,004	0,000	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1	-0,6
Corrientes	0,002	0,002	0,002	0,001	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0	-0,1
Formosa	0,001	0,002	0,002	0,000	0,2	0,4	0,4	0,0	0,2	-0,4
NOA	0,016	0,024	0,023	0,014	3,4	4,5	4,2	3,4	1,5	-1,6
Santiago Del Estero - La Banda	0,002	0,004	0,004	0,001	0,3	0,7	0,7	0,2	0,5	-0,5
Jujuy - Palpalá	0,001	0,002	0,003	0,001	0,1	0,4	0,5	0,2	0,4	-0,4
Gran Catamarca	0,002	0,003	0,002	0,002	0,4	0,6	0,4	0,5	0,2	-0,1
Salta	0,003	0,005	0,005	0,004	0,7	1,0	0,9	0,8	0,4	-0,2
La Rioja	0,002	0,002	0,002	0,000	0,4	0,3	0,3	0,1	0,0	-0,3
Gran Tucumán - Taíí Viejo	0,007	0,008	0,008	0,007	1,5	1,4	1,4	1,6	0,0	-0,2
PAMPEANA	0,082	0,087	0,089	0,102	16,9	16,4	16,7	24,3	1,0	2,5
Gran La Plata	0,012	0,018	0,015	0,020	2,4	3,4	2,7	4,7	1,4	1,0
Bahía Blanca - Cerri	0,005	0,005	0,007	0,006	1,1	1,0	1,2	1,5	0,0	0,0
Gran Rosario	0,017	0,017	0,017	0,022	3,6	3,2	3,3	5,2	-0,1	0,8
Gran Santa Fe	0,005	0,006	0,005	0,008	1,1	1,1	1,0	2,0	0,1	0,5
Gran Paraná	0,003	0,002	0,003	0,004	0,6	0,4	0,6	1,0	-0,1	0,2
Gran Córdoba	0,022	0,019	0,021	0,024	4,4	3,6	3,9	5,8	-0,5	0,7
Concordia	0,000	0,001	0,001	0,001	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Santa Rosa - Toay	0,002	0,002	0,003	0,003	0,4	0,4	0,5	0,7	0,1	0,1
Mar Del Plata - Batán	0,013	0,013	0,011	0,008	2,7	2,5	2,1	2,0	0,0	-0,6
Río Cuarto	0,003	0,003	0,004	0,003	0,6	0,6	0,7	0,7	0,1	-0,1
San Nicolás - Villa Constitución			0,002	0,002			0,4	0,5		0,0
PATAGONIA	0,018	0,022	0,028	0,028	3,7	4,1	5,3	6,6	0,8	-0,1
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,004	0,006	0,006	0,006	0,8	1,1	1,1	1,4	0,3	0,0
Neuquén - Plottier	0,006	0,007	0,008	0,005	1,2	1,3	1,5	1,2	0,2	-0,5
Río Gallegos	0,003	0,004	0,004	0,004	0,7	0,7	0,7	1,0	0,1	0,0
Ushuaia - Río grande	0,005	0,006	0,006	0,008	1,0	1,1	1,1	2,0	0,2	0,5
Rawson - Trelew			0,003	0,003			0,6	0,7		0,0
Viedma - Carmen de Patagones			0,002	0,002			0,4	0,4		-0,1

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre) y continua (segundo semestre).

*El aporte local a los cambios en el Gini queda expresado por $A_L = 100 \times \Delta(S_L C_L) / G_0$, que refiere a cambio en la contribución local al Gini expresado como porcentaje del Gini de origen.

La mayor progresividad distributiva de la segunda etapa analizada (2002-2013) no resultó de un aporte regional unívoco. Si bien todas las regiones experimentaron disminuciones en la concentración de sus ingresos, en algunos casos (NEA, NOA, Cuyo y GBA) ese proceso fue notorio (-61,4%, -40,3%, -22,8% y -20,9%, respectivamente) y en otros (Pampeana y Patagonia) bastante modesto (-4,5% y -1,4%). Asimismo, y a diferencia de lo observado en la etapa anterior, se registraron por estos años cambios relevantes en las participaciones relativas: los ingresos del GBA perdieron más de cuatro puntos porcentuales, que fueron absorbidos casi íntegramente por la región Pampeana. En el nuevo contexto de prosperidad económica, el dinamismo del mercado laboral (más de 8 puntos de crecimiento en la tasa de empleo del total urbano) y de los ingresos, que se manifestó ciertamente en todas las áreas urbanas del país, resultó particularmente pronunciado en la región Pampeana: la tasa de empleo regional aumentó casi dos puntos porcentuales más que la del total y los ingresos hogares se actualizaron un 20% por encima del promedio. Ello explicaría la elevada elasticidad (superior a la unidad) y los niveles de ingreso (superiores al total urbano) que ostenta esta región en 2013, novedosos en comparación con años anteriores.

El mayor dinamismo socio-laboral de la zona Pampeana se encuentra en sintonía con dos tipos de procesos profundizados desde los primeros años del nuevo milenio. El primero, más conocido, es la importante recomposición de las economías pampeanas, en un contexto macroeconómico local propicio y en un escenario internacional favorable a las *commodities* agropecuarias. El segundo, refiere al rol preponderante que los agentes económicos pampeanos han tenido en el paulatino desplazamiento de las producciones tradicionales de las regiones del norte: los productores capitalizados de la pampa húmeda han extendido su área de influencia a las regiones del NOA y el NEA, adquiriendo o arrendando tierras para el cultivo de oleaginosas o la cría de ganado de calidad. Estos agentes pampeanos son artífices de “la exclusión de los sectores más débiles y subordinados de la producción agraria” y, “externos a la región del Norte, remiten sus beneficios fuera de ella” (Rofman, 2012).

Como resultado de las evoluciones anteriormente señaladas mientras cuatro regiones (GBA, NOA, NEA y Cuyo) propiciaron la mejora distributiva de la nueva etapa, una (Patagonia) no aportó nada al proceso y otra (Pampeana) lo atenuó. El GBA fue el principal promotor de la progresividad, explicó casi la totalidad de la reducción del Gini entre 2002 y 2013 (-19,8% de -20,9%), y el impulso sumado por NOA, NEA y Cuyo (que aportaron en conjunto un -3,6% de reducción del Gini) fue contrarrestado casi en su totalidad por la desigualación impulsada por la región Pampeana (del 2,5% del Gini).

Lo ocurrido entre los aglomerados nos aporta mayores precisiones sobre las tendencias de los primeros años del nuevo milenio. Entre 2002 y 2013 los ingresos de los residentes en Ciudad de Buenos Aires perdieron más de 7 puntos porcentuales de participación, de los cuales 3 fueron absorbidos por los Partidos del Conurbano. Dado que los ingresos de Ciudad de Buenos Aires se caracterizan por una fuerte

concentración (elasticidad superior a la unidad) y los de los Partidos del Conurbano están más desconcentrados (elasticidad inferior a la unidad), la alteración en sus participaciones relativas hubiese determinado por sí sola una reducción de entre el 5% y el 9% del Gini, entre ambos. Pero dado que en el mismo lapso los dos aglomerados evidenciaron un proceso de fuerte desconcentración de sus ingresos (de -14,9% y -21,6%, respectivamente) la igualación por ellos explicada fue mayor, aportando Ciudad una disminución de 15,8% del Gini y los Partidos una de reducción de 4%. Asimismo, buena parte de la participación perdida por Ciudad (3,5 puntos porcentuales) fue ganada por Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Santa Fe y Gran Córdoba, aglomerados de la región Pampeana, de los cuales tres (Gran Córdoba, Gran Santa Fe y Gran Rosario) vieron incrementada significativamente la concentración de sus ingresos mientras que el restante, evidenció un proceso de desconcentración muy leve, de lo cual resultó en conjunto una contratendencia desigualadora de 3% del Gini. Entre los restantes aglomerados se destacan cinco (Mar del Plata-Batán, Gran Resistencia, Gran Mendoza, Río Gallegos y Santiago del Estero-La Banda) con aportes a la igualdad de intensidad media (entre -0,6% y -0,5% cada uno) y uno, Ushuaia-Rio Grande, que tendió a desigualar (0,5%).

La prosperidad económica de la nueva etapa parece haber estado acompañada por un nuevo esquema en lo que a la participación local en los ingresos refiere, que resulta más equitativo a nivel agregado: el menor peso de los ingresos de Ciudad de Buenos Aires, situación que benefició tanto a los Partidos del Conurbano como a la región Pampeana, tendió a reducir la desigualdad del total urbano de manera ostensible. Sin embargo, se evidencian en la actualidad dos tipos de situaciones que agravan las disparidades inter-regionales: en algunos casos (regiones Pampeana y Patagonia) la concentración relativa (elasticidad de Gini) de los ingresos locales se intensificó, y en otros (NEA y NOA) tendió a profundizarse el posicionamiento de la población local en las escalas más bajas de la distribución del total urbano (elasticidades de Gini muy bajas en la comparación histórica).

Todo parece señalar que hacia 2013 los menores niveles de desigualdad encuentran su origen en una situación en la que se conjugan una menor dispersión de la participación de los ingresos locales y una mayor dispersión de sus niveles de concentración (Tabla 5).

Tabla 9
Participación y concentración de los ingresos locales.
Coeficientes de variación entre aglomerados y regiones

	Peso del IPCF						Coeficientes de concentración					
	1995	2001	Var.	2002	2013	Var.	1995	2001	Var.	2002	2013	Var.
CV aglomerados	221,2	219,7	-1,5	226,2	218,4	-7,8	43,9	31,7	-12,2	30,7	54,9	24,2
CV regiones	125,6	123,7	-1,9	120,6	111,6	-9,0	36,1	26,9	-9,2	27,1	46,6	19,5

* Variación estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre)
y continua (segundo semestre).

CONCLUSIONES

A lo largo de los últimos veinte años el desempeño económico y la intervención del Estado han sido factores determinantes de las principales tendencias observadas en materia distributiva en el conjunto urbano, que con intensidades diversas se manifestaron a nivel subnacional.

Entre los años 1995 y 2001 la desigualdad de ingresos se incrementó significativamente en cuatro de las seis regiones (la excepción es Patagonia) y en 14 de los 29 aglomerados. El deterioro del mercado laboral, resultante de la implementación de reformas estructurales de corte neoliberal, fue un factor desigualador en todas las regiones y en casi todos los aglomerados (con solo cuatro excepciones). La intervención del Estado a través de transferencias, predominantemente atadas en esta etapa a la condición laboral de los beneficiarios, perdió eficacia redistributiva y tendió a profundizar el proceso regresivo en tres regiones y 14 aglomerados. Solo en la región Patagonia y en once aglomerados el Estado habría aportado mayor progresividad por estos años, atenuando o revirtiendo el deterioro de la equidad derivado de las fuerzas del mercado.

Entre 2002 y 2013 la desigualdad de ingresos se retrajo de manera significativa en todas las regiones y todos los aglomerados, con excepción de Gran Catamarca. El gran dinamismo del empleo y las remuneraciones, en el marco de una importante redefinición del esquema de desarrollo que revirtió buena parte de las políticas neoliberales de los años 90, hizo del mercado el principal factor explicativo del proceso igualador en todas las áreas locales urbanas, sin excepción. Las prestaciones estatales, insertas ahora en un esquema de ampliación de derechos que trasciende la condición laboral de los titulares, amplificaron su importancia en los recursos familiares de los sectores más vulnerables y habrían contribuido a apuntalar las tendencias progresivas del mercado en todas las regiones y en la amplia mayoría de los aglomerados (27 de 32).

Como vimos, la desigualdad del total urbano se encuentra fuertemente asociada a lo que ocurre en las regiones de mayor tamaño demográfico. GBA y la región Pampeana son, en este sentido, las principales determinantes de los niveles de desigualdad vigentes en cada momento y son, consecuentemente, las más relevantes en la explicación de las tendencias de los últimos años.

El proceso regresivo de los años 1995 y 2001 resultó de un aporte local casi unívoco. Todas las regiones, si bien con distintas intensidades, y la amplia mayoría de los aglomerados aportaron a la regresividad de una etapa signada por el malogro laboral y el deterioro económico y social. Solo se registran en el período 3 aglomerados propiciando levemente menores niveles de inequidad. En estos años el aumento de la inequidad distributiva estuvo fundamentalmente asociado al aumento de la concentración de los ingresos locales, verificable en todas las regiones y en

casi todos los aglomerados (solo 5 excepciones). La participación relativa de los ingresos locales no experimentó mayores alteraciones.

Entre los años 2002 y 2013, en cambio, el proceso de recomposición de los niveles de equidad distributiva no resultó de aportes locales de un mismo signo. GBA fue la región que propició casi la totalidad de la progresividad de la etapa y el aporte igualador de NOA, NEA y Cuyo resultó neutralizado por la tendencia regresiva impulsada por la región Pampeana. Entre los aglomerados, se destaca el notable aporte a la progresividad de Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Conurbano, así como el impulso regresivo asociado a los principales aglomerados de la región Pampeana (Gran La Plata, Gran Santa Fe y Gran Córdoba).

La etapa progresiva se destaca por cambios significativos en el esquema de participación de los ingresos locales, con impacto inter (GBA cede cuatro puntos de participación a la región Pampeana) e intra regional (los Partidos del Conurbano absorben tres puntos de participación de Ciudad de Buenos Aires). La concentración de los ingresos locales, por su parte, manifestó una tendencia generalizada (no unívoca entre los aglomerados) a la reducción, que se caracterizó por intensidades muy dispares, resultando de la etapa una nueva región y cinco nuevos aglomerados con elasticidades superiores a la unidad y dos regiones (NEA y NOA) con elasticidades muy bajas en la comparación histórica.

La fuerte reducción de la inequidad del conjunto urbano observada entre 2002 y 2013 se ha producido en paralelo a un acentuamiento de la desigualdad inter-regional. Los procesos económicos desencadenados por efecto del nuevo escenario macroeconómico local y de las tendencias recientes del comercio internacional están en el origen del nuevo posicionamiento relativo de la región Pampeana, que puso límites a las tendencias distributivas progresivas experimentadas por esos años. ■

Bibliografía

CALVI G. y E. CIMILLO, "Aportes conceptuales y evidencias empíricas en torno a la intervención redistributiva del Estado en la Argentina (1993-2013)", trabajo presentado en el 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET-FCE, 2015.

EFRON, B., "Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife", en *The Annals of Statistics*, 7, 1979.

KAKWANI, N., "Applications of Lorenz curves in economic analysis", en *Development Research Centre Discussion Papers*, N° 12 (IBRD), 1975

LERMAN R. y S. YITZHAKI, "Income inequality effects by income source: A new approach and application to the United States", en *The Review of Economic Statistics*, vol. 67, N° 1 (MIT Press), 1985.

MEDINA, F. y M. GALVÁN, "Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: Evidencia empírica para América latina 1999-2005", en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos* N°63, Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

ROFMAN, A., "El avance de la frontera agrícola en regiones extrapampeanas", en *Voces en el Fénix* N°12, UBA, FCE, 2012.

Anexo metodológico

Lerman y Yitzhaki (1985) profundizaron el método de descomposición del Gini propuesto por Kakwani (1975) teniendo como punto de partida una de las formas en las que puede ser expresado el coeficiente, que involucra la media del ingreso (μ) y la covarianza entre el ingreso (y) y la función de distribución del ingreso total ($F(y)$):

$$G = \frac{2 \text{cov}[y, F(y)]}{\mu}$$

Al expresar el Gini de esta manera se hace posible explotar las propiedades de la covarianza. Si consideramos que el ingreso total (y) no es otra cosa que la sumatoria de los ingresos provistos por distintas fuentes de ingreso (y_k), entonces:

$$\text{cov}[y, F(y)] = \sum_{k=1}^K \text{cov}[y_k, F(y)]$$

De resultas, el Gini puede ser expresado como sigue:

$$G = \sum_{k=1}^K S_k CC_k$$

$$\text{donde } S_k = k/y \text{ y } CC_k = \frac{2 \text{cov}[y_k, F(y)]}{k}$$

El primer término (S_k) representa el peso de cada fuente (k) sobre el total de ingresos (y), mientras que el segundo (CC_k) es el coeficiente de concentración de la fuente (Kakwani, 1975). El producto de ambos componentes para cada fuente representa la parte del Gini explicada por el efecto de cada fuente.

El último de los elementos derivados de Lerman y Yitzhaki (1985) empleados en este trabajo es la elasticidad de Gini de la fuente (k), insumo necesario para estimar el impacto de la variación de cada fuente de ingreso sobre los niveles de inequidad. Dicha elasticidad (η_k) puede ser expresada de distintas maneras:

$$\eta_k = \frac{CC_k}{G} \quad \text{o bien} \quad \eta_k = \frac{\text{cov}[y_k, F(y)]}{\text{cov}[y, F(y)]} \times \frac{1}{S_k}$$

Con este concepto resulta posible estimar el impacto marginal sobre el coeficiente de Gini que resulta de la variación de cada fuente de ingresos (k). La siguiente expresión algebraica presenta el impacto que la alteración marginal de una fuente de ingreso reporta en puntos porcentuales del coeficiente de Gini para el total de ingresos:

$$\frac{\Delta G}{G} = \frac{S_k(\eta - 1)}{100}$$

Dado que la segunda parte de este artículo refiere a la contribución de los ingresos locales a la distribución del total urbano cabe señalar que aquí se identifican los ingresos locales con fuentes diversas del ingreso total: los ingresos (IPCF) de la población del total urbano de la EPH (fuente de información utilizada) son considerados de fuentes distintas en función del área de residencia (región estadística o aglomerado) de cada hogar.

Anexo estadístico

Intervalos de confianza de las principales estimaciones

Tabla 10
Gini de IPCF. Intervalos de confianza al 95%

	1995		2001		2002		2013	
	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5
TOTAL URBANO	0,478	0,496	0,522	0,539	0,520	0,544	0,417	0,426
GBA	0,477	0,505	0,523	0,547	0,525	0,561	0,412	0,430
CABA	0,436	0,490	0,434	0,482	0,437	0,500	0,377	0,423
Partidos del GBA	0,434	0,466	0,496	0,526	0,481	0,528	0,386	0,406
CUYO	0,429	0,456	0,475	0,503	0,474	0,505	0,380	0,405
Gran Mendoza	0,414	0,453	0,463	0,504	0,470	0,514	0,369	0,402
San Luis - El Chorrillo	0,444	0,479	0,451	0,518	0,450	0,518	0,349	0,383
Gran San Juan	0,428	0,474	0,467	0,525	0,436	0,490	0,378	0,425
NEA	0,464	0,487	0,532	0,562	0,503	0,541	0,406	0,429
Posadas	0,441	0,483	0,499	0,555	0,499	0,561	0,393	0,438
Gran Resistencia	0,474	0,519	0,535	0,597	0,510	0,591	0,392	0,442
Corrientes	0,444	0,494	0,491	0,551	0,454	0,508	0,401	0,447
Formosa	0,437	0,483	0,533	0,588	0,483	0,534	0,365	0,407
NOA	0,451	0,512	0,495	0,521	0,497	0,523	0,399	0,419
Santiago del Estero - La Banda	0,428	0,472	0,479	0,529	0,458	0,501	0,381	0,442
Jujuy - Palpalá	0,446	0,492	0,499	0,551	0,478	0,531	0,357	0,402
Gran Catamarca	0,451	0,503	0,471	0,529	0,450	0,509	0,422	0,477
Salta	0,424	0,470	0,513	0,566	0,508	0,549	0,410	0,450
La Rioja	0,441	0,572	0,470	0,526	0,460	0,517	0,330	0,370
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,436	0,560	0,453	0,504	0,485	0,555	0,376	0,410
PAMPEANA	0,429	0,448	0,478	0,498	0,476	0,496	0,392	0,408
Gran La Plata	0,392	0,445	0,449	0,507	0,451	0,514	0,374	0,415
Bahía Blanca - Cerri	0,406	0,464	0,418	0,478	0,428	0,484	0,365	0,407
Gran Rosario	0,418	0,455	0,463	0,512	0,448	0,495	0,363	0,399
Gran Santa Fe	0,427	0,465	0,472	0,546	0,475	0,551	0,401	0,447
Gran Paraná	0,410	0,457	0,463	0,520	0,456	0,591	0,350	0,387
Gran Córdoba	0,413	0,450	0,443	0,487	0,453	0,498	0,401	0,439
Concordia	0,418	0,472	0,556	0,622	0,526	0,597	0,386	0,429
Santa Rosa - Toay	0,425	0,460	0,454	0,517	0,453	0,516	0,375	0,423
Mar del Plata - Batán	0,413	0,472	0,453	0,514	0,410	0,477	0,341	0,387
Río Cuarto	0,418	0,477	0,412	0,463	0,448	0,507	0,353	0,396
San Nicolás - Villa Constitución					0,465	0,547	0,377	0,421
PATAGONIA	0,452	0,479	0,452	0,479	0,487	0,510	0,407	0,429
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,401	0,450	0,457	0,508	0,455	0,520	0,357	0,405
Neuquén - Plottier	0,466	0,523	0,442	0,490	0,471	0,527	0,374	0,412
Río Gallegos	0,421	0,462	0,399	0,437	0,410	0,476	0,358	0,404
Ushuaia - Río Grande	0,422	0,457	0,423	0,479	0,480	0,543	0,356	0,411
Rawson - Trelew					0,453	0,507	0,395	0,437
Viedma - Carmen de Patagones					0,504	0,580	0,402	0,472

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre)
y continua (segundo semestre); bootstrap de 200 réplicas.

Tabla 11
Gini de IPCF antes de transferencias. Intervalos de confianza al 95%

	1995		2001		2002		2013	
	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5
TOTAL URBANO	0,544	0,565	0,590	0,607	0,605	0,628	0,494	0,505
GBA	0,544	0,573	0,589	0,614	0,601	0,639	0,483	0,503
CABA	0,520	0,578	0,508	0,561	0,512	0,577	0,449	0,499
Partidos del GBA	0,493	0,529	0,562	0,594	0,567	0,614	0,458	0,478
CUYO	0,485	0,512	0,535	0,566	0,549	0,579	0,466	0,493
Gran Mendoza	0,467	0,509	0,523	0,565	0,537	0,584	0,455	0,487
San Luis - El Chorrillo	0,478	0,517	0,537	0,613	0,545	0,619	0,432	0,477
Gran San Juan	0,484	0,531	0,515	0,577	0,511	0,571	0,464	0,517
NEA	0,519	0,544	0,593	0,624	0,598	0,638	0,503	0,528
Posadas	0,480	0,524	0,557	0,619	0,567	0,628	0,478	0,535
Gran Resistencia	0,532	0,582	0,594	0,660	0,624	0,706	0,498	0,550
Corrientes	0,512	0,569	0,546	0,614	0,535	0,595	0,481	0,530
Formosa	0,470	0,526	0,595	0,650	0,596	0,651	0,473	0,519
NOA	0,507	0,571	0,545	0,574	0,580	0,610	0,479	0,500
Santiago del Estero - La Banda	0,477	0,527	0,533	0,585	0,528	0,581	0,475	0,539
Jujuy - Palpalá	0,501	0,547	0,540	0,603	0,557	0,618	0,426	0,479
Gran Catamarca	0,527	0,582	0,528	0,595	0,536	0,596	0,500	0,563
Salta	0,474	0,525	0,558	0,618	0,592	0,638	0,491	0,531
La Rioja	0,495	0,633	0,507	0,570	0,548	0,610	0,409	0,451
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,483	0,616	0,505	0,560	0,563	0,632	0,455	0,491
PAMPEANA	0,512	0,529	0,554	0,578	0,572	0,594	0,477	0,493
Gran La Plata	0,483	0,538	0,523	0,585	0,551	0,624	0,441	0,486
Bahía Blanca - Cerri	0,510	0,560	0,515	0,579	0,529	0,591	0,446	0,494
Gran Rosario	0,502	0,540	0,539	0,588	0,555	0,610	0,448	0,487
Gran Santa Fe	0,505	0,551	0,588	0,658	0,586	0,665	0,496	0,545
Gran Paraná	0,502	0,555	0,528	0,586	0,536	0,678	0,416	0,464
Gran Córdoba	0,470	0,516	0,516	0,559	0,529	0,578	0,475	0,514
Concordia	0,485	0,543	0,631	0,695	0,607	0,673	0,488	0,539
Santa Rosa - Toay	0,474	0,512	0,535	0,602	0,562	0,625	0,469	0,522
Mar del Plata - Batán	0,509	0,574	0,524	0,578	0,506	0,573	0,451	0,513
Río Cuarto	0,475	0,542	0,496	0,554	0,533	0,597	0,446	0,493
San Nicolás - Villa Constitución					0,579	0,658	0,488	0,539
PATAGONIA	0,492	0,518	0,505	0,535	0,546	0,574	0,466	0,490
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,451	0,501	0,521	0,574	0,533	0,596	0,415	0,462
Neuquén - Plottier	0,495	0,556	0,503	0,558	0,521	0,580	0,437	0,482
Río Gallegos	0,475	0,520	0,452	0,498	0,470	0,530	0,422	0,469
Ushuaia - Río Grande	0,439	0,476	0,449	0,509	0,525	0,589	0,384	0,441
Rawson - Trelew					0,521	0,589	0,458	0,507
Viedma - Carmen de Patagones					0,577	0,656	0,507	0,578

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre) y continua (segundo semestre); bootstrap de 200 réplicas.

Tabla 12
Elasticidad de Gini de los ingresos locales. Intervalos de confianza al 95%

	1995		2001		2002		2013	
	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5
GBA	1,156	1,168	1,129	1,143	1,124	1,134	1,084	1,112
CABA	1,570	1,571	1,489	1,499	1,521	1,518	1,603	1,660
Partidos del GBA	0,825	0,877	0,846	0,904	0,771	0,866	0,788	0,843
CUYO	0,550	0,650	0,688	0,775	0,714	0,782	0,675	0,802
Gran Mendoza	0,576	0,707	0,721	0,837	0,770	0,861	0,800	0,965
San Luis - El Chorrillo	0,548	0,699	0,573	0,754	0,619	0,813	0,464	0,668
Gran San Juan	0,386	0,547	0,536	0,706	0,449	0,622	0,332	0,583
NEA	0,443	0,534	0,496	0,605	0,501	0,598	0,203	0,331
Posadas	0,420	0,600	0,405	0,632	0,475	0,687	0,402	0,636
Gran Resistencia	0,425	0,613	0,519	0,717	0,537	0,729	-0,038	0,234
Corrientes	0,403	0,579	0,398	0,591	0,270	0,459	0,217	0,456
Formosa	0,224	0,420	0,490	0,704	0,488	0,667	-0,072	0,130
NOA	0,442	0,604	0,595	0,657	0,583	0,650	0,416	0,513
Santiago del Estero - La Banda	0,271	0,453	0,564	0,733	0,517	0,689	0,091	0,378
Jujuy - Palpalá	0,088	0,280	0,437	0,626	0,443	0,644	0,084	0,292
Gran Catamarca	0,599	0,764	0,737	0,884	0,627	0,785	0,584	0,836
Salta	0,395	0,567	0,540	0,726	0,560	0,691	0,406	0,618
La Rioja	0,594	0,983	0,600	0,770	0,605	0,779	0,114	0,307
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,378	0,758	0,497	0,640	0,514	0,671	0,513	0,684
PAMPEANA	0,807	0,846	0,827	0,858	0,832	0,868	1,003	1,042
Gran La Plata	0,869	0,986	1,036	1,132	0,995	1,103	1,225	1,329
Bahía Blanca - Cerri	0,773	0,945	0,790	0,927	0,906	1,001	1,051	1,192
Gran Rosario	0,676	0,794	0,691	0,822	0,710	0,848	0,920	1,038
Gran Santa Fe	0,636	0,766	0,662	0,868	0,656	0,857	0,892	1,069
Gran Paraná	0,567	0,714	0,478	0,654	0,609	0,916	0,838	0,995
Gran Córdoba	0,802	0,906	0,719	0,808	0,736	0,826	0,960	1,075
Concordia	0,071	0,304	0,277	0,478	0,386	0,646	0,374	0,556
Santa Rosa - Toay	0,780	0,893	0,819	0,962	0,920	1,060	1,194	1,340
Mar del Plata - Batán	0,893	1,119	0,903	1,026	0,880	1,003	0,769	0,956
Río Cuarto	0,746	0,967	0,769	0,906	0,840	0,988	0,940	1,093
San Nicolás - Villa Constitución					0,662	0,852	0,697	0,897
PATAGONIA	1,166	1,191	1,106	1,134	1,125	1,147	1,394	1,430
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	1,029	1,133	1,103	1,177	1,127	1,200	1,453	1,554
Neuquén - Plottier	0,958	1,075	0,925	1,030	0,993	1,096	0,954	1,096
Río Gallegos	1,315	1,353	1,165	1,234	1,190	1,241	1,563	1,655
Ushuaia - Río Grande	1,403	1,424	1,220	1,303	1,258	1,309	1,813	1,870
Rawson - Trelew					0,920	1,035	1,089	1,224
Viedma - Carmen de Patagones					1,050	1,189	1,037	1,231

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre)
y continua (segundo semestre); bootstrap de 200 réplicas.

Tabla 13
Peso de los ingresos locales. Intervalos de confianza al 95%

	1995		2001		2002		2013	
	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5
GBA	60,67	62,65	60,27	62,24	58,63	61,30	54,64	56,14
CABA	25,15	27,68	24,33	27,07	24,88	28,32	18,15	19,88
Partidos del GBA	34,13	36,27	34,24	36,94	31,70	35,02	35,61	37,09
CUYO	4,76	5,23	5,10	5,63	5,12	5,71	5,42	5,86
Gran Mendoza	3,10	3,50	3,34	3,76	3,42	3,88	3,37	3,78
San Luis - El Chorrillo	0,47	0,53	0,51	0,60	0,54	0,66	0,64	0,72
Gran San Juan	1,14	1,28	1,19	1,38	1,08	1,27	1,33	1,51
NEA	3,15	3,42	3,06	3,42	3,20	3,56	3,28	3,50
Posadas	0,77	0,88	0,70	0,84	0,71	0,85	0,87	1,00
Gran Resistencia	0,96	1,10	0,88	1,07	1,00	1,20	0,87	0,98
Corrientes	0,88	1,00	0,84	1,01	0,79	0,94	0,91	1,01
Formosa	0,47	0,54	0,54	0,65	0,60	0,71	0,54	0,61
NOA	6,21	7,01	6,84	7,40	6,61	7,17	7,07	7,48
Santiago del Estero - La Banda	0,83	0,93	1,05	1,22	0,98	1,16	0,92	1,04
Jujuy - Palpalá	0,62	0,70	0,77	0,89	0,80	0,96	0,77	0,87
Gran Catamarca	0,50	0,58	0,63	0,74	0,58	0,68	0,64	0,74
Salta	1,29	1,46	1,38	1,63	1,34	1,55	1,54	1,74
La Rioja	0,42	0,59	0,46	0,54	0,45	0,53	0,49	0,54
Gran Tucumán - Tafí Viejo	2,32	3,02	2,33	2,65	2,18	2,54	2,50	2,77
PAMPEANA	19,81	20,99	18,80	19,99	18,81	20,43	23,13	24,17
Gran La Plata	2,43	2,76	2,92	3,45	2,35	2,81	3,51	3,85
Bahía Blanca - Cerri	1,15	1,34	1,03	1,19	1,17	1,37	1,29	1,42
Gran Rosario	4,56	5,11	3,90	4,49	3,88	4,59	4,96	5,42
Gran Santa Fe	1,48	1,66	1,31	1,59	1,22	1,49	1,88	2,13
Gran Paraná	0,83	0,93	0,64	0,75	0,71	0,97	1,03	1,15
Gran Córdoba	4,89	5,43	4,49	5,05	4,68	5,26	5,41	5,97
Concordia	0,32	0,37	0,25	0,30	0,30	0,38	0,42	0,47
Santa Rosa - Toay	0,41	0,45	0,42	0,50	0,45	0,54	0,54	0,61
Mar del Plata - Batán	2,44	3,03	2,36	2,77	2,09	2,46	2,19	2,44
Río Cuarto	0,61	0,73	0,69	0,79	0,67	0,81	0,64	0,72
San Nicolás - Villa Constitución					0,53	0,65	0,60	0,68
PATAGONIA	3,03	3,26	3,51	3,82	4,47	4,92	4,53	4,78
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,72	0,82	0,87	0,99	0,83	0,99	0,88	0,98
Neuquén - Plottier	1,07	1,23	1,21	1,41	1,26	1,50	1,06	1,18
Río Gallegos	0,51	0,56	0,56	0,64	0,56	0,65	0,58	0,65
Ushuaia - Río Grande	0,66	0,73	0,78	0,90	0,77	0,90	0,99	1,12
Rawson - Trelew					0,56	0,66	0,55	0,62
Viedma - Carmen de Patagones					0,31	0,39	0,32	0,37

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre)
y continua (segundo semestre); bootstrap de 200 réplicas.

Tabla 14

Coeficientes de concentración de los ingresos locales. Intervalos de confianza al 95%

	1995		2001		2002		2013	
	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5	2,5	97,5
GBA	0,552	0,580	0,589	0,615	0,585	0,617	0,451	0,474
CABA	0,750	0,780	0,776	0,807	0,792	0,826	0,668	0,708
Partidos del GBA	0,394	0,435	0,441	0,487	0,401	0,471	0,328	0,360
CUYO	0,263	0,323	0,359	0,417	0,372	0,425	0,281	0,342
Gran Mendoza	0,275	0,351	0,376	0,451	0,401	0,469	0,333	0,411
San Luis - El Chorrillo	0,262	0,347	0,299	0,406	0,322	0,442	0,193	0,285
Gran San Juan	0,184	0,271	0,280	0,380	0,234	0,338	0,138	0,249
NEA	0,212	0,265	0,259	0,326	0,261	0,325	0,085	0,141
Posadas	0,200	0,298	0,211	0,341	0,247	0,374	0,167	0,271
Gran Resistencia	0,203	0,304	0,271	0,386	0,280	0,397	-0,016	0,100
Corrientes	0,193	0,287	0,207	0,318	0,141	0,250	0,090	0,194
Formosa	0,107	0,209	0,256	0,379	0,254	0,363	-0,030	0,055
NOA	0,211	0,300	0,310	0,354	0,303	0,354	0,173	0,219
Santiago del Estero - La Banda	0,130	0,225	0,294	0,395	0,269	0,375	0,038	0,161
Jujuy - Palpalá	0,042	0,139	0,228	0,337	0,230	0,350	0,035	0,125
Gran Catamarca	0,286	0,379	0,384	0,476	0,327	0,427	0,243	0,357
Salta	0,189	0,282	0,282	0,391	0,292	0,376	0,169	0,264
La Rioja	0,284	0,488	0,313	0,415	0,315	0,424	0,047	0,131
Gran Tucumán - Tafí Viejo	0,180	0,376	0,259	0,345	0,268	0,365	0,214	0,292
PAMPEANA	0,385	0,420	0,431	0,462	0,433	0,472	0,418	0,445
Gran La Plata	0,415	0,489	0,540	0,610	0,518	0,600	0,510	0,567
Bahía Blanca - Cerri	0,369	0,469	0,412	0,499	0,471	0,545	0,438	0,508
Gran Rosario	0,323	0,394	0,361	0,443	0,370	0,461	0,383	0,443
Gran Santa Fe	0,304	0,380	0,345	0,467	0,341	0,466	0,372	0,456
Gran Paraná	0,271	0,354	0,249	0,352	0,317	0,498	0,349	0,424
Gran Córdoba	0,383	0,450	0,375	0,435	0,383	0,450	0,400	0,458
Concordia	0,034	0,151	0,145	0,257	0,201	0,352	0,156	0,237
Santa Rosa - Toay	0,372	0,443	0,427	0,518	0,479	0,576	0,497	0,571
Mar del Plata - Batán	0,427	0,555	0,471	0,553	0,458	0,546	0,320	0,408
Río Cuarto	0,356	0,480	0,401	0,488	0,437	0,537	0,392	0,466
San Nicolás - Villa Constitución					0,345	0,464	0,290	0,383
PATAGONIA	0,557	0,591	0,577	0,611	0,585	0,624	0,581	0,610
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	0,492	0,563	0,575	0,634	0,587	0,653	0,605	0,663
Neuquén - Plottier	0,458	0,534	0,482	0,554	0,517	0,596	0,397	0,467
Río Gallegos	0,628	0,672	0,608	0,665	0,619	0,675	0,651	0,706
Ushuaia - Río Grande	0,670	0,707	0,636	0,702	0,655	0,712	0,755	0,797
Rawson - Trelew					0,479	0,563	0,454	0,522
Viedma - Carmen de Patagones					0,547	0,647	0,432	0,525

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (onda octubre)
y continua (segundo semestre); bootstrap de 200 réplicas.

PRODUCCIÓN DE BIENESTAR Y ESTRUCTURA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: REINO UNIDO, ESPAÑA Y ARGENTINA*

Jésica Lorena Pla y Emilio Jorge Ayos
CONICET / IIGG-FSOC-UBA

RESUMEN

Este artículo analiza la composición de ingresos y su relación con la estructura social, a partir de una perspectiva comparativa, seleccionando los casos de Reino Unido, España y Argentina. Retomamos la discusión sobre las formas de articulación entre las diferentes instituciones que participan en la provisión del bienestar, Estado, Mercado y Familia, aprendiéndolas a partir de la desagregación de los ingresos por fuente (laboral, no laboral, y en este último caso, su composición), abordados comparativamente a partir de la unidad de análisis individuo y la unidad de análisis hogar.

Utilizamos los microdatos de las siguientes fuentes: la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina), la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (España - 2013 en cada caso) y su versión inglesa *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (2009).

El instrumento de medición utilizado para analizar la evolución de la estructura de clases en relación al mercado de trabajo fue el esquema de clases de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (Goldthorpe y Heath, 1992).

Palabras clave: Estructura social - Régimen de bienestar - Política comparada - Ingresos - Clases sociales.

* Este artículo fue elaborado en el contexto de la red INCASI, proyecto europeo que recibió financiamiento del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea bajo Marie Skłodowska-Curie GA No 691004 y coordinado por el Dr. Pedro López-Roldán. El mismo refleja solo la opinión del autor/a y la Agencia no es responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

ABSTRACT

This article analyzes the association between incomes and social structure, from a comparative perspective. The cases of the United Kingdom, Spain and Argentina are considered.

Our objective is to present empirical evidence that contributes to the discussion about the different institutions that participate in the provision of welfare: State, Market and Family. To do so, we breakdown incomes by source (labour and not labour), approached comparatively from the individual unit of analysis and the household one.

Microdata from the following sources will be used: the Permanent Household Survey of the National Institute of Statistics and Censuses (Argentina), the Survey of Conditions of the National Institute of Statistics (Spain - 2013 in each case) and its English version: *Statistics of the European Union on income and living conditions* (2009).

The instrument used to analyze the evolution of the class structure in relation to the labour market was the Erikson, Goldthorpe and Portocarero (Goldthorpe and Heath, 1992) class scheme.

Key words: Social structure - Welfare regime - Comparative politics - Income - Social classes.

Fecha de recepción: 24/04/2018 / Fecha de aceptación: 31/07/2018

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos analizar la composición de ingresos, tanto individuales como de los hogares, y su relación con la estructura social, como forma de aprehender las modalidades de satisfacción de necesidades y la producción de bienestar. Realizaremos nuestra aproximación desde una perspectiva comparativa, seleccionando los casos de Reino Unido, España y Argentina. De esta manera, retomaremos la discusión sobre las formas de articulación entre las diferentes instituciones que participan en la provisión del bienestar, es decir, los debates sobre la diversidad de regímenes de bienestar que organizan a las sociedades capitalistas contemporáneas. En cuanto a la perspectiva comparativa, nos interesa en especial aportar a una agenda de comparación entre América Latina y Europa, o en general, las llamadas entre economías dependientes y economías centrales.

Al mismo tiempo, buscamos nutrir la discusión sobre los sistemas de protección en América Latina en el contexto actual. El aporte a esta discusión nos parece especialmente significativo en un contexto donde los debates político-culturales y algunas reorientaciones políticas recientes han puesto en el centro la cuestión de la relación entre trabajo y políticas sociales en la experiencia reciente del “giro a

la izquierda” en la región, señalando la excesiva intervención social en detrimento de las fuentes de ingresos laborales “genuinos”. Si ponemos en el centro la discusión sobre el papel del Estado en las sociedades latinoamericanas, en particular en cuanto a sus intervenciones sociales y al rol que cumple en la regulación de las condiciones de vida y reproducción de la vida de los diferentes grupos y estratos sociales, entendemos que la aproximación comparativa puede nutrir el debate y poner en su justo lugar la interpretación de los procesos de reconfiguración de las modalidades y orientaciones estatales en algunos países de América Latina.

Nuestro abordaje busca poner bajo análisis las fuentes del bienestar y su relación con la estructura social desde una perspectiva comparativa. En particular, la composición de las fuentes de ingresos aparece como un elemento central para analizar los procesos sociales de provisión del bienestar y de la organización de la relación trabajo-protecciones; es decir, para dar cuenta de las estrategias, recursos y capacidades con las que cuentan los individuos y los grupos sociales para afrontar la incertidumbre y los riesgos propios de la sociedad de clases. En este trabajo retomamos la discusión en torno a la noción de Régimen de Bienestar de Esping Andersen (1993) y su “tríada” del bienestar, es decir, los arreglos cualitativos entre el Estado, el mercado y la familia. Sin embargo, nuestras fuentes de datos nos permiten realizar interpretaciones fundamentalmente de la relación entre las dos primeras fuentes mencionadas: el Estado y el mercado, sin poder profundizar en las dinámicas que exceden dichos campos: las dimensiones familiares, hogareñas, comunitarias o asociativas. De todos modos, nuestro trabajo intenta insertarse en dicha discusión conceptual.

A su vez, proponemos realizar este análisis comparativo de las fuentes de ingresos a partir de la clase social como dimensión fundamental. Como ya ha sido dicho y escrito de manera profusa (Pla, 2016) el concepto de clase ha vuelto a la escena de los estudios del campo ciencias sociales en América Latina, y los esfuerzos en ese sentido convergen con una tradición europea en el campo. Este concepto permite poner de relieve desigualdades estructurales, pues remite, en su definición epistemológica misma, a la desigualdad crucial que atraviesa el sistema capitalista: el hecho de que solo una mínima parte es dueña de los medios de producción, y las inmensas mayorías se ven obligadas a vender su fuerza de trabajo para poder reproducir su vida cotidiana, individual y familiar. Desde esta perspectiva este concepto toma especial relevancia en nuestro continente, un continente estructuralmente desigual, en el cual las desigualdades de clase adquieren especificidades, cristalizan en la estructura social, y se reproducen inter generacionalmente. Ahora bien, estudiar las clases sociales implica estudiar los procesos que la conforman, y el modo en que las mismas van mutando en el devenir histórico, a la luz de cambios políticos institucionales y los consecuentes cambios económicos que los mismos motorizan. Entendemos a las clases sociales como evidencia de un fenómeno socio-histórico propio de las sociedades capitalistas que permiten evidenciar que

las mismas son estructuralmente desiguales y no aparecen como algo “natural”, sino como resultado de un proceso histórico. Es decir, el proceso de estructuración de las clases sociales se da a partir de la *relación* entre estas, los estratos que la componen y en torno a un eje principal, la inserción en el mercado y el conflicto que las heterogéneas oportunidades o recursos asociados a cada clase generan: ser trabajador o ser capitalista evidencia una posición desigual en torno a las relaciones de producción y de poder.

Así, despojada la mayor parte de la población de los medios de producción propios, emerge la problemática central del modo de producción capitalista: esa (gran) parte de la población puede, en algún momento de su vida, verse imposibilitada de vender su fuerza de trabajo (ya sea porque se enfermó, se accidentó, porque años de trabajo lo imposibilitan de seguir haciéndolo, porque no consigue empleo por motivos estructurales al desarrollo económico, y toda una serie de acontecimientos que pueden ocurrir a lo largo de la vida de las personas que comprometen su capacidad para insertarse en el mercado de trabajo), y de ese modo, no poder contar con los medios para reproducir su vida cotidiana. La cuestión social pone de manifiesto esta tensión y esta situación de riesgo, y se constituye como la problemática fundamental de las sociedades modernas frente a la cual los diversos regímenes políticos deben elaborar una “respuesta”, en términos de políticas que, en conjunto con los procesos económicos, moldean la estructura de clases de cada sociedad particular. Entonces, ¿es posible pensar los procesos de estratificación desde una mirada que no articule estas cuestiones relacionadas al riesgo, cuestión social y rol del Estado? Sostenemos que no. La mirada sobre la estructura de clases y la desigualdad social no puede estar escindida del análisis sobre el modo en que los Estados responden a la cuestión social, destinan o dejan de destinar recursos para hacer frente a la misma, para definir el modo en el cual como sociedad se da una respuesta a los riesgos sociales de la vida bajo la desigualdad que supone el sistema de clases.

Las clases sociales, entonces son definidas, en base a su inserción en la estructura social, y asumen un papel de variable temporalmente anterior a las características que las mismas adquieren en relación al mercado de trabajo. Es decir, se entiende la desigualdad entre individuos en “paquetes de recompensas sociales” y oportunidades de vida como una *consecuencia* de la pertenencia de clase, y no como un rasgo definitorio de estas. El supuesto es que las relaciones que se entablan en la esfera laboral cumplen un papel clave en la generación y distribución de las desigualdades sociales (Solís y Boado, 2016).

En pos de abordar este objetivo, el siguiente artículo se estructura en las siguientes partes. Una primera caracteriza y sintetiza los procesos históricos de los dos países analizados a partir de las dimensiones de los sistemas de protección social y la estructura de clases. A continuación se aportan especificaciones metodológicas so-

bre el tratamiento de los datos. Finalmente, el apartado empírico analiza de manera comparativa las diferentes fuentes de ingreso, el peso de cada una de estas fuentes, la composición de las mismas y el modo en el cual se distribuyen los perceptores al interior del hogar. Finalmente, se sintetiza con una mirada comparativa y una reflexión sobre el desigual tratamiento de la desigualdad social por países.

ESTRUCTURA SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL EN CLAVE COMPARADA: REINO UNIDO, ESPAÑA Y ARGENTINA

LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES WELFARISTAS

A finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX comienzan a observarse algunos trazos de estatalización de la protección social: las primeras medidas de seguridad social y regulación laboral, el establecimiento de las bases del sistema público de educación y algunas intervenciones ligadas a la atención pública de la salud. Sin embargo, la tendencia hacia la intensificación y cristalización de los procesos de configuración de arreglos institucionales *welfaristas* en la Argentina se desata a mediados de la década del cuarenta. El aumento en la regulación estatal de las relaciones laborales en el sentido de configurar “estatutos de garantías” tendientes a la organización de una condición asalariada altamente protegida tuvo en la extensión de la lógica del seguro social uno de los ejes fundamentales, en un contexto de economías fuertemente reguladas estatalmente que tendían al pleno empleo. Esta centralidad de la seguridad social y de la lógica del seguro social en los modos en que se estructuraron los arreglos de bienestar en Argentina se expresó en la producción de la figura o sujeto social que estas intervenciones construyeron como su eje articulador: la expansión de los derechos sociales no estuvo dada a partir de la figura del ciudadano o la extensión de la noción de ciudadanía, sino que se organizó a partir de la imagen del trabajador asalariado y específicamente de los trabajadores asalariados formales. Esta tendencia ha sido problematizada por la bibliografía especializada en términos de la tensión entre una extensión de la protección y su *fragmentación*: el estrecho vínculo entre beneficios y condición salarial se tradujo en la proliferación de desigualdades cuantitativas y cualitativas entre clases pero, aún más, entre estratos. Dinámica que con particular intensidad signó el desarrollo de los ámbitos de la previsión social, a partir de la organización de cajas sectoriales, y del seguro social de salud, con la configuración de las “obras sociales” sindicales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Torre y Pastoriza, 2003; Danani, 2005; Soldano y Andrenacci, 2006; Belmartino, 2007; Grassi y Danani, 2008; Danani y Hintze, 2011).

La construcción del sistema de protección argentino conjugó también áreas que no se construyeron a partir de la lógica del seguro social sino que tuvieron una im-

pronta *universalista*. El ámbito que de manera más cabal expresó esta orientación fue sin duda la política educativa (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006). El otro sector que puede inscribirse en esta tradición es el sector público hospitalario: la expansión de la red de hospitales públicos y de su capacidad de atención fue intensa durante el período 1945-1955, aunque los proyectos de organización y centralización quedaron relativamente trancos (Soldano y Andrenacci, 2006; Belmartino, 2007).

Uno de los ejes de la reorientación neoliberal de las modalidades de intervención estatales que comienza en la década de 1970 apuntó a desandar este proceso de extensión de derechos sociales, descentrando a la seguridad social en el campo de la política social. A su vez, si a mediados de siglo el sector de la asistencia se configura como un ámbito “marginal” (Soldano y Andrenacci, 2006; Danani, 2005) la reforma neoliberal le otorgará renovada importancia. En este sentido, la seguridad social y la legislación laboral fueron construidas como “áreas clave” de la reforma en relación a los lineamientos de la nueva estrategia económica, que identificaba la reducción del gasto público social como solución a la *restricción fiscal* y la flexibilización laboral como medio para aumentar la productividad del trabajo y así enfrentar la *restricción externa* (Cortés y Marshall, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006). El caso de mayor intensidad en el ámbito de la seguridad social lo constituyó la reforma del sistema previsional que se aprobó en el año 1993, que se mostró como “emblema” de los principios de la reforma: “individualización del principio de la protección, privatización mercadista con contraparte residual asistencialista [...] resultados de desprotección abierta, tales como disminución de la tasa de cobertura, bajas garantías, mayor dependencia del aporte estatal con desfinanciamiento público, etc.” (Danani y Hintze, 2011).

Este descentramiento del principio de la seguridad social en el campo de las políticas sociales es el correlato de la nueva centralidad que adquiere la asistencia, no solo como “sector” de políticas, sino como grilla discursiva organizadora de formas de intervención que retoma una tradición asentada en el principio de la necesidad, y en los sujetos, sus características y comportamientos, es decir, alejada “aunque experiencias históricas intentaron reconfigurar esta lógica” de una noción de derechos: es decir, como *individualización de la protección social* (Danani, 2005).

Si bien estas son las dinámicas que reconstruyen el “sector” de la asistencia, desde mediados de la década del 2000, podemos observar un conjunto de transformaciones sumamente significativas, que marcan ciertos procesos tendientes hacia una recentralización de la *seguridad social* en el campo de las políticas sociales. En él puede observarse una mayor intensidad en las tendencias de “contrarreformas”, entendiendo a este concepto como un conjunto de políticas que basan su legitimidad en una confrontación a los sentidos que organizaron las políticas neoliberales de la década anterior (Grassi y Danani, 2008). En el ámbito de la previsión, prime-

ro con una intensa ampliación de la cobertura (fundamentalmente a partir de lo que se conoció como la “Moratoria Previsional”) y con el incremento en el nivel de los beneficios, a partir de la sanción de diferentes aumentos del haber mínimo y con la sanción de la Ley de Movilidad Previsional en el año 2008. Pero fundamentalmente con la eliminación del régimen de capitalización en el mismo año, y la consiguiente creación del Sistema Integrado Previsional Argentino bajo la modalidad de reparto, contraponiendo una orientación “garantista” acerca de la responsabilidad pública y estatal sobre la seguridad social frente a los contenidos individualizantes y privatistas de la reforma del año 1992 (Danani y Hintze, 2011).

Esta tendencia hacia una recentralización de la seguridad social en el campo de las políticas sociales argentinas encuentra otro de sus momentos de mayor intensidad en una intervención que reconfiguró las relaciones entre *seguridad social* y *asistencia*, marcando una disrupción con las lógicas de los programas asistenciales laborales predominantes: nos referimos a la reforma del sistema de asignaciones familiares que implicó la creación en el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social - AUHPS (Decreto 1602/9), que extiende una intervención de la seguridad social que hasta el momento alcanzaba a los trabajadores asalariados formales, hacia los trabajadores informales y desocupados (Lo Vuolo, 2009; Hintze y Costa, 2014).

Si hasta aquí hemos caracterizado al sistema de protección argentino en su evolución histórica, nos gustaría ahora avanzar en su análisis en cuanto a los estudios comparativos de los sistemas de protección para América Latina. El trabajo de Fernando Filgueira fue pionero en recuperar algunos de los aportes de Esping Andersen sobre las discusiones acerca del concepto de Régimen de Bienestar para pensar América Latina. Por supuesto, no es una importación acrítica, y uno de sus mayores aportes es analizar los “límites” de tal conceptualización para pensar América Latina: aquí la clase trabajadora es débil numérica y organizacionalmente, la ciudadanía política es tenue e inestable; el desarrollo de ciudadanía social motoriza en un período de sustitución de importaciones y no de inserción exportadora industrial en el mercado mundial; si bien el “cómo” es importante, es decir, los arreglos cualitativos que estructuran los regímenes de bienestar, las diferencias en las magnitudes del gasto público social entre América Latina y Europa ponen en el centro la cuestión del “cuánto”. En su trabajo ubica a Argentina dentro del modelo de *universalismo estratificado*, junto a países como Chile y Uruguay. Estos países comparten para los años ochenta una amplia protección social a través de una seguridad social contributiva conjugada con extendidos servicios básicos de salud y fuerte desarrollo de la educación pública bajo una lógica universalista. Sin embargo, había una fuerte estratificación en los beneficios de esa cobertura, relacionada al sistema de seguridad, incluidos los seguros de salud. Se diferenciaba de los *Regímenes Duales* (Brasil y México) caracterizados por una seguridad social fuertemente

segmentada sin presentar elementos universalistas del primer tipo, donde la distinción rural-urbano funcionaba como eje de desigualdad en materia de protección; y de los *Regímenes Excluyentes* (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia): un sistema elitista y excluyente en cuanto a la seguridad social y los servicios de salud y educación, y la pobreza por ingresos, en todos los casos, por encima del 50% de la población (Filgueira, 1999). Es también una referencia importante sobre la discusión de los regímenes de bienestar en América Latina la producción de Juliana Martínez Franzoni (2006). En su trabajo podemos observar la construcción de cuatro conglomerados a partir del análisis estadístico multivariado sobre cuatro dimensiones: acceso al mercado laboral y a los ingresos; la participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado; el desempeño del régimen; y las condiciones socio-demográficas y socio-económicas. Los cuatro conglomerados emergentes son denominados *informal-productivista*, donde se ubican Argentina y Chile; *proteccionista-informal*, que incluye dos subgrupos: por un lado Brasil, Panamá y Uruguay, y por el otro Costa Rica y México; *informal*, con Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana; y *altamente informal*, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Analizando ahora el modelo de bienestar español, uno de los ejes centrales que marcan los análisis comparativos y que orientan su caracterización refiere a la discusión del papel de la institución familiar en la provisión de bienestar. En este sentido, la bibliografía especializada muestra como uno de los ejes claves la centralidad de la familia y las dinámicas familiares en general para pensar los procesos sociales de construcción del bienestar y de la organización de la relación trabajo-protecciones para el caso español. Elemento central para analizar las estrategias, recursos y capacidades con las que cuentan los individuos y los grupos sociales para afrontar la incertidumbre y los riesgos.

Este emergente en relación a la institución familiar se enmarcó en la discusión que se puede encontrar en la literatura especializada sobre la pertenencia de España, y en general del resto de los países de la Europa "Mediterránea" (Italia, Grecia y Portugal) en lo que los estudios sobre los Regímenes de Bienestar, motorizados por los trabajos de Esping Andersen llamaron el Régimen de Bienestar Conservador Corporativo o "continental", para diferenciarlo de los otros dos grandes tipos: el Socialdemócrata Universalista o "escandinavo" y el Liberal Residual o "anglosajón". De esta manera, encontramos una profusa bibliografía (especialmente de autores italianos y españoles) que sostiene que no es posible incluir a los países mediterráneos dentro del tipo "continental", fundamentalmente por las diferencias en las intensidades de las transferencias estatales y sobre todo por la importancia mucho mayor que en la "tríada del bienestar" (Estado-Mercado-Familia) adquiere la familia en los arreglos cualitativos con los mercados y el Estado en la provisión de bienestar en los países mediterráneos. Sobre todo, en comparación con los ca-

sos paradigmáticos del tipo conservador corporativo, como son Francia y Alemania (Esping Andersen, 1993, 1999; Ferrera, 1996; Ferrera y Gualmini, 2004; Moreno, 2000, 2001, 2002, 2009).

Por otra parte, la bibliografía también indica que las diferencias entre estos países a su vez se expresan en momentos de expansión diferentes de sus estructuras del bienestar: los países mediterráneos muestran un proceso de profundización de sus regímenes de bienestar a partir de finales de la década del setenta y fundamentalmente durante los ochenta y noventa, momento en el cual los mismos fundamentos de bienestar y seguridad social son puestos en crisis por la nueva perspectiva neoliberal. En este sentido, en este proceso de ampliación que puede observarse en estos países hay algunas transformaciones que, aunque limitadas, muestran algunos sectores de políticas que incorporan principios universalistas o fundados en la idea de derecho ciudadano que son importantes destacar. En el caso español destaca el Sistema Nacional de Salud (Ley General de Sanidad - 1986), en cuanto a dicha lógica universalista (Moreno, 2000, 2001, 2002, 2009; González Begega y Luque Balbona, 2014, 2015).

Sin embargo, el contexto de “crisis” que se abre a partir de finales de la década de 2000 marca un nuevo contexto de presión hacia el ajuste o la contención del gasto público que, si bien no implicó el inicio de una intensa reforma como puede observarse en Grecia y Portugal, significó el quiebre del dinamismo expansivo del sistema de protección español hacia nuevas áreas o sectores. Y si bien los niveles de gasto público social se han incrementado en el período de crisis, lo hacen en un contexto de intensificación de los riesgos y de contracción del tamaño de la economía española en términos absolutos. Lo cual abre nuevos interrogantes en cuanto a los procesos que generan desigualdades en la vida laboral y familiar, teniendo en cuenta la matriz familiarista del modelo de bienestar en cuestión (Moreno, 2000, 2001, 2002, 2009; González Begega y Luque Balbona, 2014, 2015).

Por otra parte, el caso inglés es uno de los casos paradigmáticos en los estudios de política social y especialmente desde la perspectiva comparada de los sistemas de protección y más en general, de las discusiones sobre los diferentes “regímenes” de bienestar. Inglaterra es una referencia ineludible en relación a los estudios sobre los primeros desarrollos de una política social “moderna”, en cuanto a su funcionalización con la construcción del trabajo asalariado durante el siglo XIX a partir de la observación de las sucesivas reformas a las “leyes de pobres” y el surgimiento de las primeras formas bajo la lógica del “aseguramiento” de lo que novedosamente es considerado como “riesgo” social. Asimismo, desde las reformas de posguerra inspiradas en el “informe Beveridge” bajo el modelo de una seguridad social ampliamente abarcadora de “la cuna a la tumba”, el modelo inglés fue el paradigma de unos arreglos de bienestar universalistas, solidarios y asentados en la figura del ciudadano. Sin embargo, la literatura reconstruye el devenir del sistema de

protección inglés con la idea del “fracaso” de aquel Estado de Bienestar Solidario: los procesos de fragmentación de los sistemas de aseguramiento iniciaron el camino hacia la creciente mercantilización y aseguramiento privado que tuvieron como protagonistas a las clases medias que no fueron “contenidas” por los sistemas públicos. Proceso que en las discusiones sobre los regímenes de bienestar que se producen en las décadas de 1980 y 1990 el caso inglés fue, aunque no sin debates, interpretado como una de las expresiones características del Régimen de Bienestar “liberal”, para seguir la ya clásica definición de Esping-Andersen. En esta “foto” de los años 80 el caso inglés aparece como el paradigma de primacía del mercado como institución proveedora del bienestar frente al Estado y la familia, en la “tríada del bienestar” que propuso este autor como modelo analítico. Sin embargo, decíamos que no sin debates, dado que en la literatura se pueden encontrar profusas discusiones acerca de la pertinencia de tal clasificación para el caso inglés; diálogos que han puesto en relieve la cuestión de la inexistencia de los “casos puros” y la complejidad que muestran las experiencias concretas e históricas en el desarrollo de los sistemas nacionales. Esta “ambigüedad” inherente a los regímenes de bienestar es recurrente en los análisis sobre Inglaterra: la primacía del mercado en diferentes sectores se conjuga con arreglos como el Sistema Nacional de Salud que es el modelo y referente internacional de un sistema universalista de provisión de servicios de salud. A la complejidad de este proceso histórico en la formación de los sistemas de protección ingleses se suma la impronta que bajo la nueva hegemonía neoliberal se desarrolla a partir de los años ochenta. No solo bajo el *thatcherismo* sino también durante los nuevos laborismos que se dan en los noventa y el giro conservador de la última década. En relación al último período la literatura enfatiza la fuerte impronta de reducción del gasto público social como eje principal de una dinámica más general marcada por la retórica del “ajuste” y reducción de las cuentas públicas. Por otra parte también se destaca el reforzamiento de las condicionalidades para el acceso a los programas sociales asistenciales, a los seguros de desempleo y otras formas de protección social, bajo modalidades marcadamente más estigmatizantes y cada vez más alejadas a una perspectiva de derechos sobre la protección social. En este sentido, el discurso que justifica esta reorientación muestra un regreso al fantasma de una *moral underclass* que explica la pobreza y el desempleo por las “fallas” individuales de los sujetos (Baldwin, 1992; Esping-Andersen, 1993; 2000; Weir y Skocpol, 1993; Cochrane, 1997; Flores Paredes y Nieto Solís, 2014; Etherington y Daguerre, 2014, 2015).

Luego de revisar las discusiones sobre los procesos históricos que marcan los sistemas de protección en Argentina, España e Inglaterra podemos avanzar en los criterios que guiaron nuestra estrategia de selección de casos. En un primer resultado de esta línea de investigación (Ajos y Pla, 2018) nos decidimos seleccionar los casos de Argentina y España. El caso español aparecía como parte de los regímenes “mediterráneos”, los cuales comparten con sus hermanos “continentales” la centra-

lidad de la seguridad social estratificada intensamente según la condición laboral, pero los diferencia una menor amplitud en sus alcances y prestaciones y un mayor protagonismo de la provisión familiar de bienestar. A su vez, en las últimas décadas mostraba un proceso de importante expansión y luego a partir de mediados de la década de 2000 comienza un ciclo signado por la “crisis” económica, el diagnóstico de la contención fiscal y el estancamiento de sus prestaciones sociales, que si bien los niveles de gasto público social se han incrementado en el período de crisis, lo hacen en un contexto de intensificación de los riesgos y de contracción de la economía. Por otra parte, Argentina se mostraba como uno de los países con el sistema de protección más extendido de la región, aunque con una impronta fragmentaria, dada la centralidad de una seguridad social de base contributiva, también atada a la condición laboral de trabajador asalariado formal. Como vimos, la reforma neoliberal a partir de los años noventa produjo una asistencialización e individualización de la protección social. A partir de mediados de la década del 2000 se observa una reorientación de estos patrones, recentralizando la seguridad social y abriendo nuevas modalidades a su interior, ampliando considerablemente la cobertura de las diferentes prestaciones sociales. En este sentido, la selección se basó en el supuesto de *trayectorias inversas*, que abonaban ser los casos “más similares” para comparar entre las regiones: España es seleccionada por ser uno de los países de la Europa continental que históricamente ha tenido uno de los más débiles sistemas de protección social, que aunque con un período de expansión, para el año 2013 (momento de la comparación) lleva más de 5 años de “crisis” económica y ajuste fiscal; Argentina sería uno de los países que históricamente mostró uno de los sistemas de protección más robustos de la región, que, luego del intenso ciclo de reforma neoliberal, para el año 2013 con cerca de 10 años de expansión económica, exhibía ya sus reformas más importantes en el campo de la protección social. Es a partir de este criterio de “mayor similitud” (ver Colino, 2009; Ragin, 2007) en un proceso histórico reciente de *trayectoria inversa* que seleccionamos a España y Argentina. En esta segunda aproximación, hemos decidido incluir en la comparación el caso de Inglaterra. El fundamento para dicha decisión tiene que ver con la intención de aportar, de manera controlada, diversidad a la comparación. El criterio de la diversidad para incluir el caso inglés se sustenta en introducir uno de los casos paradigmáticos de provisión del bienestar centrados en la institución del mercado, por sobre el Estado, la familia y las otras formas comunitarias o asociativas de satisfacción de necesidades. Pero al mismo tiempo, entendemos que la riqueza que puede aportar el caso inglés tiene que ver con aquel derrotero que reseñábamos, desde la cuna del universalismo a las reformas neoliberales de los últimos años, cristalizando en una complejidad de lógicas y modalidades provechosa para la aproximación comparativa. Resumiendo, España y Argentina son seleccionadas por un criterio de “trayectorias inversas” que los ubica en los casos de “mayor similitud” entre Europa y América Latina en relación a estados de Bienestar marcados por la lógica corporativista. Inglaterra, más

allá de los matices que analizamos, es seleccionada para aportar diversidad a la comparación, en tanto modelo internacional de una sociedad que gestiona el bienestar fundamentalmente a través de la institución del mercado.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En pos de avanzar en el objeto de este artículo, se utilizaron los microdatos de las siguientes fuentes: la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina, en adelante EPH), la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística (España, en adelante ECV)¹ (2013 en cada caso) y su versión inglesa *European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2009*² (en adelante EUSILC).

La unidad de análisis se constituyó por aquellos individuos mayores de 18 años que reportaron encontrarse activos (ocupados y desocupados) al momento de la encuesta, dado que es la unidad de análisis posible de medir en ambas encuestas. Luego, dado el objeto de nuestro trabajo, se procesaron los datos a nivel agregado del hogar. En el caso del hogar se asignó como clase la de mayor dominancia entre todos los activos. Cabe aclarar que cuando se toma la unidad de análisis hogar se sintetiza la información de todos los integrantes del mismo, y no solo de los activos, por eso es una manera de acercarse al componente familia de la tríada de bienestar, tal como ha sido vastamente analizado en otras investigaciones (Salvia, 2010; Donza, Philipp, Pla, Salvia y Vera, 2008).

El instrumento de medición utilizado para analizar la evolución de la estructura de clases en relación al mercado de trabajo fue el esquema de clases de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (Goldthorpe y Heath, 1992). En este esquema, las clases distinguen posiciones dentro de los mercados de trabajo y de las unidades de producción en términos de las relaciones de empleo que involucran. En particular, pretenden dar cuenta de dos distinciones: entre aquellos que poseen los medios de producción y aquellos que no y entre estos últimos en cuanto al tipo de relación con su empleador. De este modo, la diferencia central radica entre posiciones que son reguladas por un contrato de trabajo y aquellas que se regulan por una relación de "servicio". En la primera relación hay un intercambio específico de salarios por un esfuerzo y el trabajador es supervisado en forma relativamente cercana; mientras

¹ Agradecemos al Dr. José Saturnino Martínez García (Universidad de La Laguna), por el asesoramiento para el uso de la fuente de datos, las explicaciones metodológicas y técnicas sobre la misma y la construcción del esquema de clases.

² Office for National Statistics. Social Survey Division, Northern Ireland Statistics and Research Agency and Eurostat, *European Union Statistics on Income and Living Conditions, 2009* [computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], May 2011. SN: 6767, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6767-1>

la relación de servicio involucra un intercambio más difuso. Las dimensiones que permiten diferenciar un tipo de relación de otro son el grado de calificación o *expertise*, y la dificultad de monitoreo de la actividad. La relación de servicios involucra incentivos hacia los empleados: seguridad laboral, oportunidades de carrera, etc.

Figura 1
Esquema de Clases de Erikson, Goldthorpe y Portocarero

I. Clase de servicios nivel superior: profesionales, administradores y gerentes	Clase de servicios
II. Clase de servicios nivel inferior: profesionales, administradores y gerentes de nivel inferior, técnicos, gerentes de pequeños establecimientos industriales.	
IIIa. Empleados no manuales rutinarios de nivel superior (administración)	Clases intermedias
IIb. Empleados no manuales rutinarios de nivel inferior (ventas y servicios)	
IVa. Pequeños propietarios con empleados	
IVb. Pequeños propietarios sin empleados	
IVc. Pequeños propietarios y otros trabajadores por cuenta propia en la producción primaria	
V. Técnicos de nivel inferior y supervisores de trabajadores manuales	Clase trabajadora
VI. Trabajadores manuales calificados	
VIIa. Trabajadores manuales no calificados (no agrícolas)	
VIIb. Trabajadores manuales no calificados (agrícolas)	

Fuente: elaboración propia, en base a EPH puntual (ondas octubre).

Operacionalmente, se construyó el esquema de clase siguiendo la propuesta de Ganzeboom H. & Treiman D. (1996),³ que funciona a partir del agrupamiento de variables de categoría ocupacional, y la codificación de la ISCO (*International Standard Classification of Occupations*) y su adaptación para el caso argentino codificado con CNO⁴ (Clasificador Nacional de Ocupaciones).

En trabajos anteriores se abordaron los cambios en la estructura de clases en relación a indicadores del mercado de trabajo a partir del esquema de Susana Torrado (Pla, Sacco y Rodríguez de la Fuente, 2015) y otra a partir del esquema que aquí presentamos (Pla, 2017).

El objeto de seguir esta última línea subyace en avanzar a una agenda de estudios comparativos latinoamericanos y con Europa, siendo este un primer paso en ese proceso, que se nutre de los avances sintetizados en Solís y Boado (2016), en relación a la evolución de los procesos de movilidad social y las estructuras de clases, así como de las discusiones de este mismo esquema y su aplicabilidad para

³ Disponible en <http://www.harryganzeboom.nl/isco08/index.htm>

⁴ Agradecemos al Lic. Manuel Riveiro (IIGG-UBA) por la construcción del esquema de clases EGP en la Encuesta Permanente de Hogares.

América Latina. Por este motivo, el análisis se presenta desagregado por estratos, en pos de observarlos y analizarlos en su particularidad, considerando, a nivel analítico, la clase a la que pertenecen, pero dando entidad propia a cada uno de ellos. Los estratos fueron agrupados del modo en que fuera posible abordarlos en las dos encuestas de hogares con las cuales se trabajará.

En el caso del Reino Unido se utilizaron datos para el año 2009, por ser el único año disponible en el sitio de referencia, al momento de realizar la investigación. En España y Argentina se utilizaron los datos para el año 2013, siendo una muestra anual para la ECV y el cuarto trimestre para la EPH.

Con relación a los ingresos, es posible en ambas bases de datos desagregar la fuente laboral y no laboral de los ingresos individuales. En el caso de la ECV para cada una de las componentes de ingresos es posible obtener los ingresos netos y los brutos (todos ellos son anuales y pertenecen al año anterior al de la encuesta). En ambos casos los resultados se encuentran ponderados por los factores de elevación correspondientes.

Figura 2
Fuente de ingresos laborales y no laborales. ECV y EPH.

	Encuesta de Condiciones de Vida (Reino Unido y España)	Encuesta Permanente de Hogares (Argentina)
Fuente de ingreso laboral	Renta neta monetaria o cuasi monetaria del asalariado en el año anterior a la encuesta	Monto por sueldos/jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones
	Renta neta no monetaria del asalariado en el año anterior a la encuesta	Monto en tickets percibido en ese mes
	Renta neta no monetaria del asalariado en el año anterior a la encuesta	Monto en pesos por comisión por venta/producción percibido en ese mes
		Monto en pesos por propinas percibido en ese mes
		Monto por aguinaldo percibido en ese mes
		Monto por otras bonificaciones no habituales percibido en ese mes
		Monto por retroactivos percibido en ese mes
		Monto total de ingreso por otras ocupaciones percibido en ese mes
Fuente de ingreso no laboral	Rentas netas percibidas de esquemas privados de pensiones (distintos de los incluidos en SEEPROS) en el año anterior a la encuesta	Monto por jubilación o pensión percibido en ese mes
	Prestaciones por jubilación (netas) en el año anterior a la encuesta	Monto por aguinaldo de la jubilación percibido en ese mes
	Prestaciones por invalidez (netas) en el año anterior a la encuesta	
	Prestaciones por supervivencia (netas) en el año anterior a la encuesta	Monto por subsidio o ayuda social (en dinero) percibido en ese mes

	Prestaciones por enfermedad (netas) en el año anterior a la encuesta	
	Ayuda para estudios en el año anterior a la encuesta	Monto por beca de estudio percibido en ese mes
	Prestaciones por desempleo en el año anterior a la encuesta	Monto por seguro de desempleo percibido en ese mes
	Ganancias	Monto por ganancias de algún negocio en el que no trabajó percibido en ese mes
		Monto por indemnización o despido percibido en ese mes
		Monto por alquiler de su propiedad percibido en ese mes
		Monto por intereses o rentas por plazos fijos/inversiones percibido en ese mes
		Monto por cuota de alimentos/ayuda (en dinero) de personas que no viven en el hogar
		Monto por otros ingresos en efectivo percibido en ese mes

Fuente: Elaboración propia.

ESTRUCTURA SOCIAL Y FUENTES DE INGRESOS. ANÁLISIS COMPARADO

Hasta el momento hemos dado cuenta, de manera sucinta, de los diferentes modos en los cuales se conformaron los regímenes de bienestar en tres países que resultan claves a la comparación: Reino Unido, como el caso central en el cual se desarrolló el capitalismo en sus orígenes y que se caracteriza por modelar el régimen liberal, el español, como caso de capitalismo europeo periférico y régimen de bienestar familiarista, y el argentino, como contrapunto latinoamericano de país desigual, periférico, con un régimen de bienestar estratificado.

Como ya señalamos, el objeto de nuestro artículo es poner en discusión, las discusiones políticas culturales que ponen el foco en señalar, durante los años de gobiernos nacionales populares en América Latina, el uso excesivo de las intervenciones sociales en detrimento de la generación de ingresos “genuinos” dentro de la esfera del mercado.

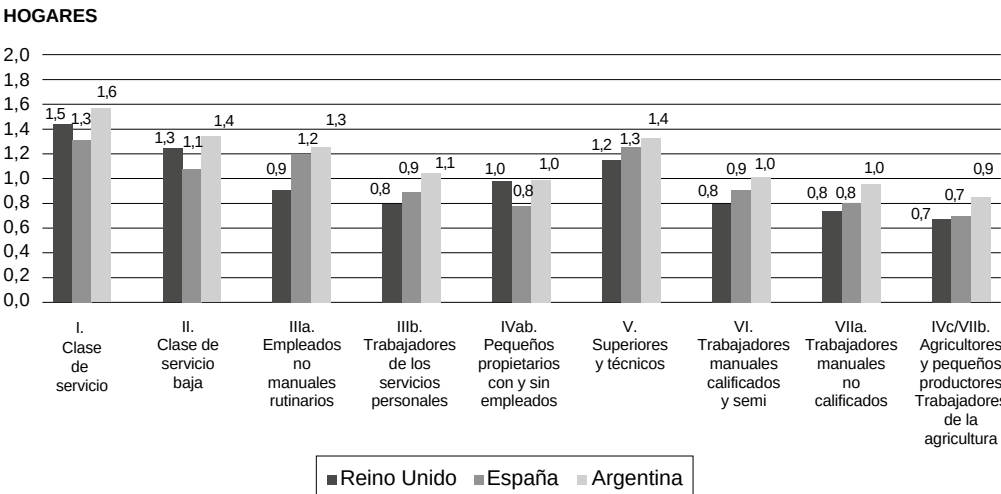
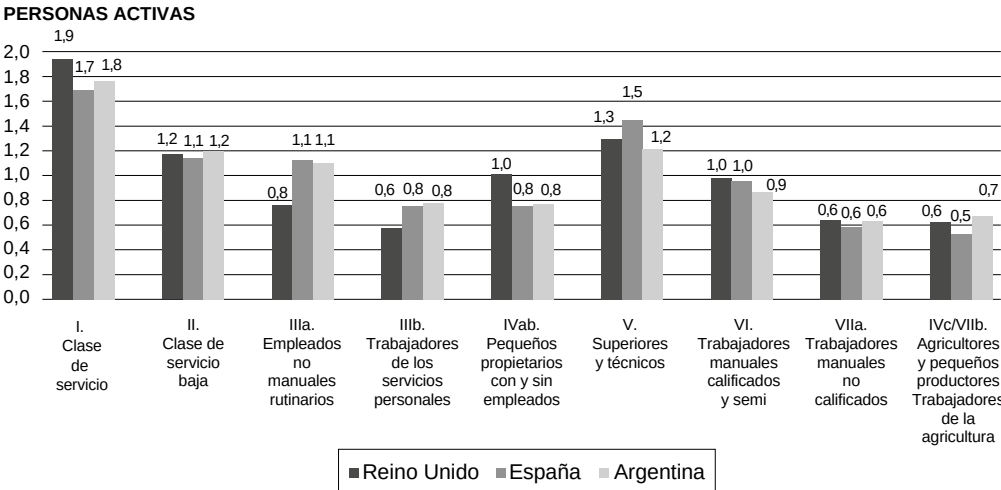
Para abordar esta hipótesis, como ya se apuntó en el apartado metodológico, se observará el modo en el cual se comportan, y se relacionan, las fuentes de ingresos laborales y no laborales, hacia fines de la primera década del siglo XXI. De este modo, creemos que podremos dar cuenta del modo en el cual se distribuye el bienestar entre la tríada mercado, Estado y familia, al interior de la estructura social, en cada uno de los países analizados.

Observar los ingresos laborales nos permite dar cuenta del peso del mercado, observar las fuentes no laborales (y su desagregación tomando las estatales, como veremos más adelante), el Estado, y llevar el análisis desde la unidad de análisis

individuo a la unidad de análisis hogar permite tener un *proxi* al modo en el cual los ingresos se distribuyen al interior de los hogares, que como unidad de análisis, son los productores de bienestar económico (Torrado, 2006).

La primera mirada, por orden analítico, es a partir de la relación entre los estratos que componen la estructura social y los ingresos totales percibidos por la población laboralmente activa.

Gráfico 1
Brecha de ingresos totales con respecto a la media total, según estratos de clase social.
Reino Unido 2009. España y Argentina. 2013.



Base: Población de 18 a 65 años activa al momento de la encuesta. Hogares.
Fuente: Elaboración propia en base a EUSILC, 2009 - ECV INE 2013 - EPHINDEC.

A lo largo de todo el análisis trabajaremos en comparación ambas unidades de análisis: personas activas laboralmente y hogares. El objeto de este tratamiento conjunto es evidenciar cómo las desigualdades se reproducen en ambas esferas, pero particularmente cómo se incrementa la desigualdad en algunas dimensiones de interés cuando abordamos la cuestión desde la unidad de análisis hogar.

Observadas las brechas de ingresos con respecto a la media de cada país, observamos que la distribución por estratos de clase es homogénea entre países: a más alto el estrato, mayor la distancia del grupo con la media (evidenciando mayores ingresos).

Observadas las brechas de ingreso a nivel de los hogares podemos dar cuenta que los ingresos totales se distribuyen, en ambos países, de manera relativamente similar.

Algunas excepciones la constituyen los empleados rutinarios y trabajadores de los servicios (clase media rutinaria o baja), en Reino Unido, cuyas medias de ingresos son relativamente inferiores no solo al resto de los estratos de clase de su país sino que su distancia con respecto a la media del total es mayor que las de quienes están en el mismo estrato en España y Argentina. Estas diferencias entre países probablemente se deban a las especificidades del mercado laboral en cada uno de ellos, y sería un buen punto de avance para otras investigaciones.

Como cabía esperar, la clase de servicios es la que gana casi el doble que la media de la fuerza de trabajo (en los tres países). Los trabajadores calificados tienden a estar mejor posicionados que los pequeños propietarios, con excepción del Reino Unido (aunque cabría hacer la salvedad de que estos últimos agrupan a los que emplean fuerza de trabajo y a los que no, dada la restricción de las fuentes de datos, razón por la cual aparecen como un estrato muy heterogéneo).

Ahora bien, desagregando el análisis por fuente laboral, es decir todos aquellos que vienen de la relación del individuo con el mercado de trabajo, y fuente no laboral, entre las que podemos encontrar las intervenciones estatales, así como las ganancias propias del mercado, como veremos más adelante, empezamos a dilucidar algunas diferencias.

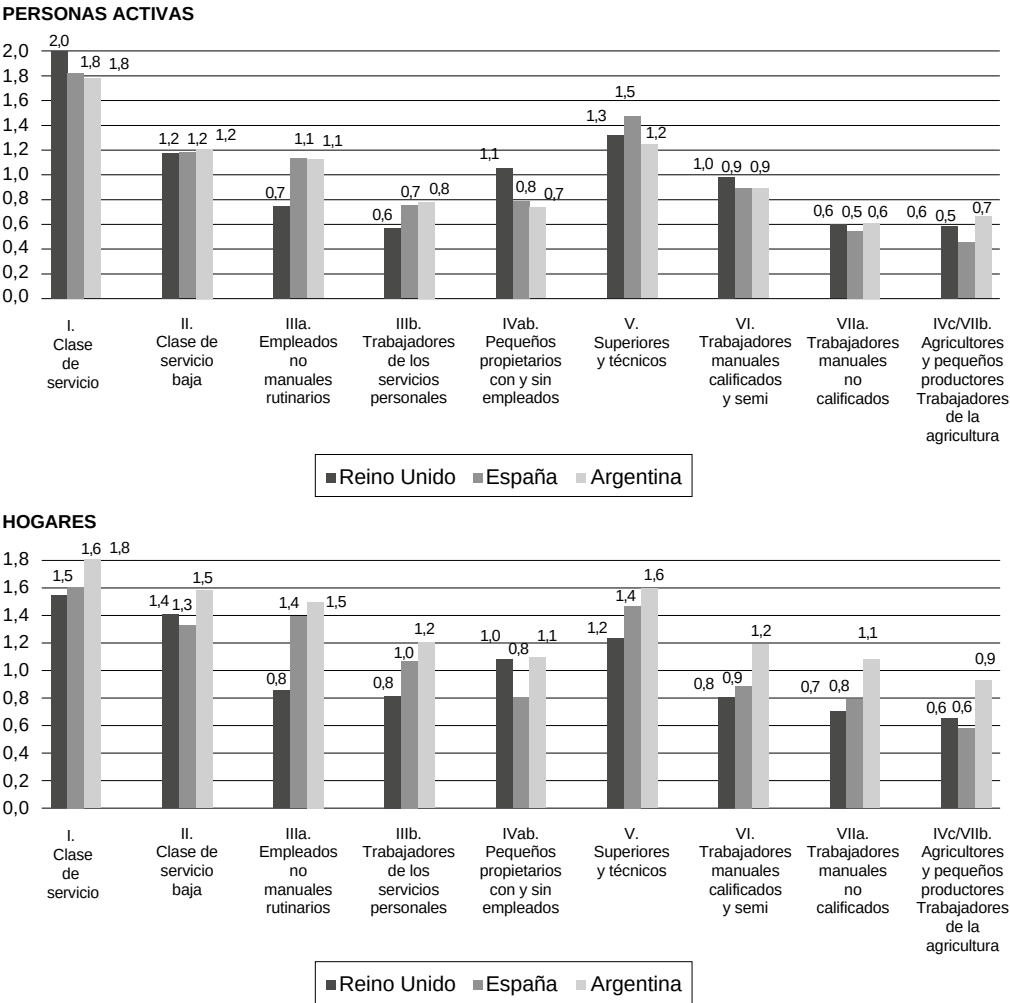
En el gráfico 2 se puede observar la distribución de las brechas laborales con respecto a la media del grupo, según estrato de clase social, por países, para población activa y para hogares. La misma información se encuentra en el gráfico 3 para los ingresos no laborales.

Observadas ambas distribuciones, aparecen, en general, muy similares a la de los ingresos totales. La principal observación que puede hacerse del gráfico 2 es que, mientras en Reino Unido y España las brechas individuales de ingresos laborales con respecto a la media, por estrato de clase social, se mantienen muy similares al

observarlas por hogares (al menos en tendencia), en Argentina la situación se da a la inversa. En este último caso, los hogares de cada estrato social logran mejorar su brecha con relación a la media, cuando se toma la dimensión hogar como control. Es decir, los ingresos laborales del conjunto de hogares argentinos de un estrato social, son significativamente más altos que las percepciones laborales individuales dentro de cada estrato. Este primer punto pone un halo de sospecha sobre la importancia de las intervenciones estatales y del rol del mercado (en tanto asignador de los recursos laborales), en este país. Volveremos sobre este punto más adelante.

Gráfico 2

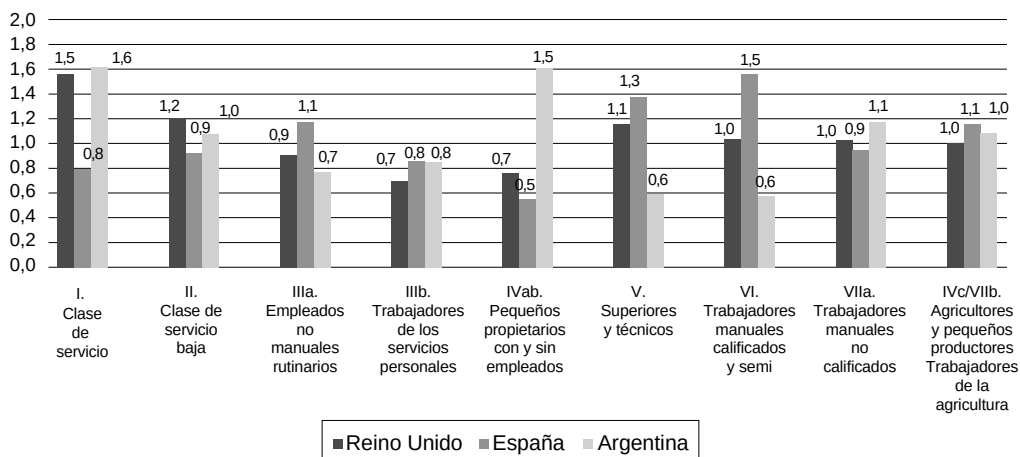
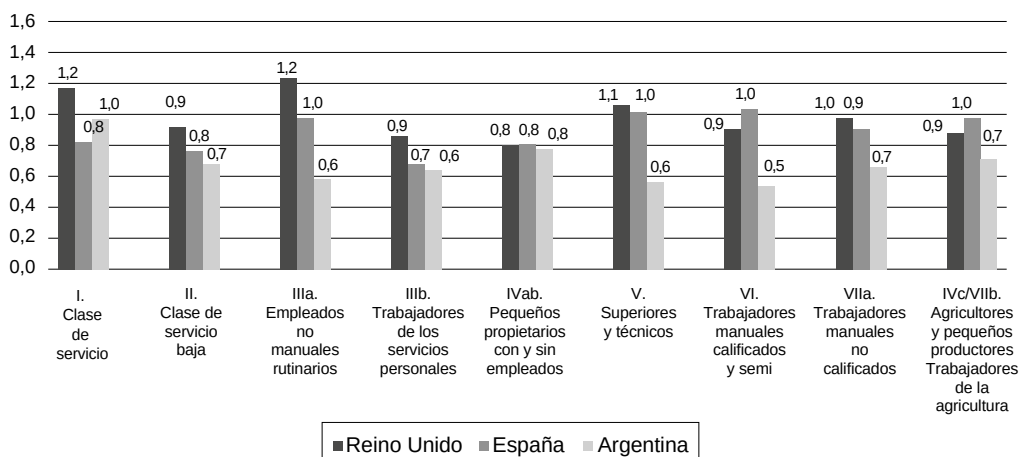
Brecha de ingresos laborales con respecto a la media total, según estratos de clase social.
Reino Unido, 2009. España y Argentina. 2013.



Población de 18 a 65 años activa al momento de la encuesta. Hogares.
Fuente: Elaboración propia en base a EUSILC, 2009 - ECV INE 2013 - EPHINDEC.

Gráfico 3

Brecha de ingresos no laborales con respecto a la media total, según estratos de clase social. Reino Unido, 2009. España y Argentina. 2013.

PERSONAS ACTIVAS**HOGARES**

Base: Población de 18 a 65 años activa al momento de la encuesta. Hogares.

Fuente: Elaboración propia en base a EUSILC, 2009 - ECV INE 2013 - EPHINDEC.

A nivel de los hogares, gráfico 3, el fenómeno anterior se da, justamente, a la inversa. En Argentina, observadas las brechas por hogares evidencian, por estrato de clase, ingresos muchos menores, lo que estaría dando una pista del lugar de esta fuente en la producción de bienestar. En el Reino Unido, en cambio, en muchos casos las brechas de ingreso por estrato de clase o bien se mantienen igual al ingreso individual o se incrementan a nivel del hogar.

A su vez, mientras que en España la mayor participación en la distribución la tienen los trabajadores manuales calificados y los supervisores y técnicos, en Ar-

gentina la tiene la clase de servicios y los pequeños propietarios. Esto se debe, probablemente, al desigual impacto de las transferencias de ingresos, y los seguros de desempleo, que son una fuente importante de producción de bienestar en España, como mencionamos al comienzo, y de las jubilaciones y pensiones, así como de rentas y ganancias, en Argentina. En este país aparece también con un ingreso no laboral levemente superior a la media el estrato de trabajadores manuales no calificados, en este caso, como veremos más adelante, como receptores de transferencias de ingresos de la seguridad social, como el caso de la AU-HPS, y de jubilaciones y pensiones que se incrementaron desde mediados de la década pasada como producto de la moratoria previsional. Es relevante dar cuenta de esta diferencia a nivel individuo y a nivel hogar, pues da cuenta de que los preceptores de esta fuente son individuos del hogar que no se encuentran dentro de la población delimitada como activa laboralmente. Avanzaremos en este sentido más adelante.

Hasta ahora, las tendencias observadas se mantienen relativamente similares tanto al analizar a los individuos como a la unidad de análisis hogar. En el gráfico 4 se puede observar, no ya las brechas de cada estrato con respecto al total de esa fuente, sino el peso que tiene el ingreso laboral entre la fuerza de trabajo activa habiendo pasado una década del inicio del nuevo siglo, para cada uno de los países.

Hemos construido este indicador para observar cuánto la fuerza de trabajo depende, de manera concreta, del mercado, para hacerse de ingresos que le permitan sostener sus condiciones de vida.

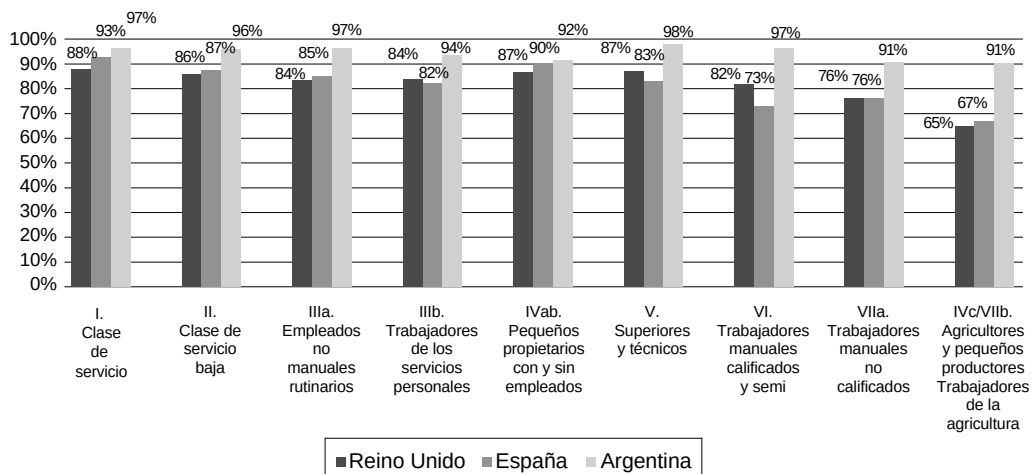
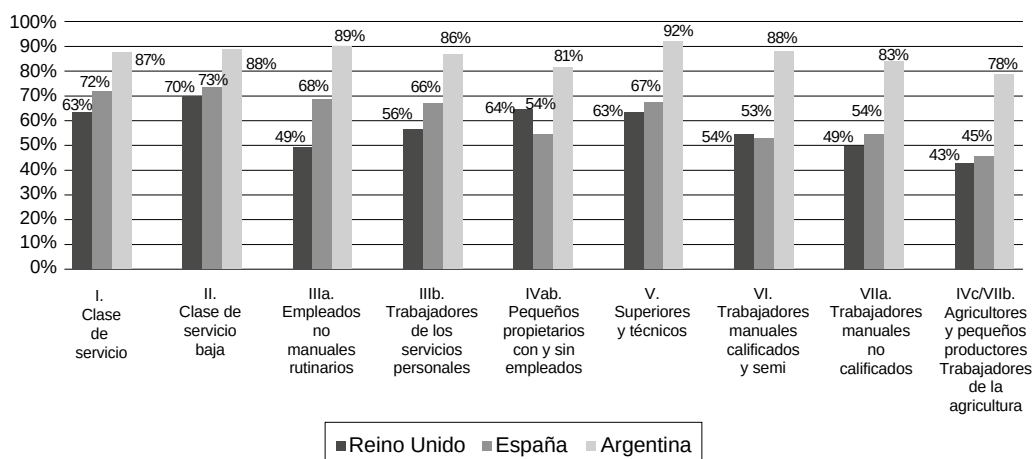
Una primera mirada nos permite sostener que esta fuente es, en todos los estratos de clase, más importante en Argentina, no estando nunca por debajo del 90% de incidencia. De manera concreta, la población en edad laboralmente activa en Argentina depende, de manera casi completa, del mercado para obtener ingresos y reproducir así sus condiciones de vida.

La situación es relativamente diferente al observar los hogares: mientras que en los estratos de clase mejor posicionados en la estructura social dependen en gran medida de la fuente laboral para asirse de ingresos, los trabajadores y el estrato rural presentan una incidencia mucho más baja de esta fuente en la adquisición de sus ingresos, ubicándose alrededor del 70%, mucho más lejos de sus pares argentinos.

Entre Reino Unido y España la tendencia es similar, pero se observan algunas diferencias. En el Reino Unido la proporción que depende de los ingresos laborales para reproducir sus condiciones de vida es menor que en España en los estratos de clases más altos, pero mayor en los más bajos, siendo similar en el estrato agrícola.

Gráfico 4

Incidencia del peso de la fuente laboral en el total del ingreso, según estratos de clase social, desagregado por fuente. Reino Unido, 2009. España y Argentina, 2013.

PERSONAS ACTIVAS**HOGARES**

Base: Población de 18 a 65 años activa al momento de la encuesta. Hogares.
Fuente: Elaboración propia en base a EUSILC, 2009 - ECV INE 2013 - EPHINDEC.

Observada la incidencia de la fuente laboral por hogar, la tendencia desigual se mantiene: los hogares argentinos dependen en mayor proporción que los hogares europeos del mercado para satisfacer su reproducción. Pero aún más, cabe mencionar que la incidencia de esta fuente en el total de los ingresos disminuye muy considerablemente al pasar de la unidad de análisis individuo al hogar cuando analizamos los casos europeos, mientras que en el caso argentino la reducción es mínima. Esto está evidenciando la poca injerencia de los ingresos no laborales al interior del hogar, lo que pone de manifiesto desigualdades no solo de clase, sino tam-

bién entre estructuras sociales históricamente desiguales en relación a la formación del capitalismo como sistema mundo.

Para desgranar aún más esa interconexión de desigualdades, se evidencian, de manera empírica, las características diferenciales de producción de bienestar que se dan en cada uno de los países. En este caso observamos la desagregación solo a nivel hogares pues nos interesa ver la composición de ingresos incorporando a los pasivos, como forma de aprehender las modalidades de reproducción de sus condiciones de vida.

- En el Reino Unido, la principal fuente de ingresos no laborales son las jubilaciones. Particular es el caso de hogares del estrato III, empleados rutinarios, donde esta fuente alcanza el 40% de los ingresos del hogar. En segundo lugar se ubican las ganancias, particularmente entre los estratos más altos de la estructura social. Esta fuente, en muchos casos, está asociada a percepciones de ocupados que no catalogan como salario, sino que se catalogan como ganancias o rentas. Finalmente, cabe destacar que solo en los hogares del sector rural se distingue un peso relativo importante del seguro de desempleo y prestaciones por enfermedad, aunque también de inversiones e intereses (probablemente esta diferencia se deba a lo heterogéneo de este grupo).
- En España, al igual que en el caso inglés, los ingresos no laborales se componen en una gran proporción por ingresos por jubilaciones, siendo particularmente importante en el estrato rural (aunque con menor peso que en el caso inglés). En segundo lugar de importancia se ubican los ingresos provenientes del seguro de desempleo español, correlacionados de manera inversa con el estrato social: a menor estrato, mayor presencia de esta fuente. En tercer lugar, y con la misma tendencia, se ubican las prestaciones por ayudas de supervivencia.
- En Argentina, la mayor parte de los ingresos no laborales (que tienen un escaso peso en el total de los ingresos) son jubilaciones o pensiones, al igual que en los países europeos, pero con un peso mucho menor a aquellos. En segundo lugar se ubican los ingresos provenientes de ayuda social, es decir programas de empleo o transferencias de ingresos, siendo mayor entre los hogares de los estratos más bajos.

De este modo, podemos sintetizar que el mercado es la institución preponderante en la producción de bienestar en los tres países pero con un peso relativo marcadamente superior para el caso argentino. En el Reino Unido y España, en cambio, no solo que la media es mucho menor, sino que decrece a medida que descendemos en la estructura social. Es decir, una gran parte de los hogares del Reino Unido y de España reciben ingresos no laborales, y como veremos, en especial estatales, como fuente de distribución de bienestar, situación que no se da en Argentina. En los últimos tres estratos, la Argentina supera siempre por treinta puntos porcentuales a los dos países europeos en cuanto al peso de los ingresos laborales.

Tabla 1
Fuente de ingresos desagregados según estratos de clase social.
Reino Unido, 2009, España y Argentina. 2013.

País - Fuente de ingreso	Estratos de clase social								
	I Clase de servicio	II Clase de Servicios baja	IIIa. Empleados no manuales rutinarios	IIIb. Trabajadores de los servicios personales	IVab. Pequeños propietarios con y sin empleados	V. Supervisores y técnicos	VI Trabajadores manuales calificados y semi	VIIa. Trabajadores manuales no calificados	IVc/VIIb Agricultores y pequeños productores Trabajadores de la agricultura
Reino Unido									
Ingreso Laboral	63,1	69,6	48,7	56,2	64,3	62,8	54,2	49,4	42,5
Jubilaciones	27,3	18,9	42,4	27,5	24,2	27	31	34,1	29,3
Pensiones privadas	1,8	1,0	1,7	0,7	2,9	0,9	0,7	0,5	0,9
Desempleo	1,1	1,8	0,8	2,9	2,1	1,3	1,8	3,5	11,7
Ayudas de Supervivencia	0,3	0,1	0,4	0,4	0,5	0,1	0,2	0,2	0,0
Enfermedad	1,4	1,3	1,0	2,8	2,0	1,7	4,0	3,9	5,4
Inversiones - intereses	1,0	1,1	1,2	3,4	2,2	1,4	3,5	4,1	7,2
Becas de estudio	0,2	1,2	0,2	2,0	0,3	0,4	0,6	0,7	0,0
Ganancias	4,0	5,0	3,5	4,0	1,5	4,5	3,9	3,6	3,0
España									
Ingreso Laboral	71,6	73,2	68	66,4	54,1	67,1	52,7	54,1	45,1
Jubilaciones	18,5	13,0	16,4	13,5	28,9	17,2	24,4	17,7	23,9
Pensiones privadas	1,4	0,8	1,6	0,5	0,8	1,4	0,9	0,5	0,5
Desempleo	3,7	6,9	7,5	8,4	5,3	9,2	12,4	13,3	16,7
Ayudas de Supervivencia	2,9	3,4	4,7	7,3	7,2	1,9	4,9	9,4	8,4
Enfermedad	0,4	0,2	0,2	0,7	0,5	0,4	0,8	0,7	0,8
Inversiones - intereses	1,5	2,0	1,4	2,9	3,0	2,6	3,5	3,6	4,3
Becas de estudio	0,1	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,4
Argentina									
Ingreso Laboral	87,2	88,2	89,5	86,3	81	91,7	87,6	83,3	78,2
Jubilaciones	8,6	7,5	7,4	10,2	12,9	5,8	7,3	10,2	15,0
Desempleo - Indemnizaciones			0,1		0,2		0,5	0,3	0,4
Ayuda social		0,2	0,2	0,8	3,1	0,5	3,5	3,8	4,8
Alimentos	2,5	3,4	2,5	2,0	2,0	1,3	0,9	1,9	0,8
Rentas - ganancias - intereses	1,3	0,7	0,3	0,5	0,7	0,5	0,2	0,4	0,7
Becas de estudio	0,3	0,1	0,1		0,1	0,3		0,1	
Otros ingresos		0,1							

Base: Hogares. Fuente: Elaboración propia en base a EUSILC, 2009 - ECV INE 2013 - EPHINDEC.

En todos los casos, la mayor proporción de ingresos no laborales viene de jubilaciones, pero en los casos europeos lo hace en una medida mucho mayor. La ayuda social es una fuente de ingreso no laboral entre los trabajadores españoles, con más fuerza entre los de estratos trabajadores. En Argentina, en cambio, solo aparece en estos estratos, pero con una fuerza muy poco significativa.

De este modo, hemos podido observar que en relación a las instituciones responsables del bienestar, el mercado se constituye con gran fuerza como protagonista en Argentina en general, y en los sectores de clase trabajadora en particular. En el caso inglés y español, en cambio, en la clase trabajadora la impronta de los ingresos estatales al interior del hogar es altamente significativa, llegando a representar la mitad de los ingresos de los hogares de estos estratos. En el caso inglés es importante la participación de ganancias, que, observadas a su interior, están repartidas mayoritariamente entre los trabajadores de las clases más altas, como ganancias que no están asociadas a un salario, pero que emergen de la fuente de empleo. En este caso, cabría para un trabajo posterior discernir sobre la distinción *ingreso laboral - no laboral* usada en este artículo. De todos modos, esto podría estar dando un indicio de cómo la reproducción de los hogares ingleses se articula en relación al mercado en una proporción mayor a los hogares españoles.

Analizado desde las personas, pero sobre todo desde los hogares, podemos decir que las formas de articulación entre las instituciones encargadas de la producción de bienestar en la Argentina muestran una estructura marcadamente diferente del modo en que son reconstruidas en los posicionamientos político-culturales que han ganado terreno en la región durante los últimos años. Incluso lo hacen en el sentido opuesto: los trabajadores argentinos dependen casi exclusivamente de ingresos laborales, mientras que casi la mitad de los ingresos de los hogares trabajadores españoles y del Reino Unido provienen de fuentes no laborales. Y es necesario contextualizar puntualmente la comparación: los datos para Argentina son del año 2013, es decir, estas diferencias se observan incluso luego de una década de “contrarreformas” (Danani y Hintze, 2011) que ampliaron y profundizaron la protección social.

CONCLUSIONES

Con este breve artículo hemos intentado poner en relación las esferas de bienestar en perspectiva comparada pasada la primera década del nuevo siglo. Nuestra principal motivación fue aportar desde la investigación empírica al debate sobre el lugar de las intervenciones sociales estatales en nuestro país y en la región, especialmente para poner en debate aquellos discursos y posicionamientos político-culturales que sostienen que el Estado aparece como una esfera sobredimensionada

en la conformación de los ingresos de las clases populares frente a la debilidad de los ingresos laborales “genuinos”. La perspectiva comparativa se presentó como la mejor estrategia para la producción de información empírica indispensable para participar en dicho debate. La imagen de sociedades ancladas por el peso gigantesco de sus Estados dilapidadores de ingresos, y la representación de las clases populares como sujetos improductivos que viven sin trabajar gracias a las transferencias estatales contrastan fuertemente con el casi insignificativo peso que los ingresos estatales tienen en la composición de ingresos de los hogares trabajadores argentinos, incluso luego de una década de ampliación y profundización de la protección social. Y también contrastan con la importancia que tienen los ingresos estatales en la composición de los hogares trabajadores del Reino Unido, con la centralidad de Inglaterra, potencia económica mundial y modelo de economía liberal.

A su vez, en este artículo intentamos dar un paso hacia la construcción de una agenda de estudios comparativos sobre regímenes de bienestar entre América Latina y Europa. Para realizar este ejercicio, pusimos en relación los ingresos laborales y no laborales, de personas ocupadas y desocupadas, y de hogares, según estratos de clase social, de manera comparativa entre tres casos: Reino Unido, España y Argentina. Estos dos últimos casos fueron seleccionados bajo el supuesto de “mayor similitud” entre los mundos de bienestar europeos y latinoamericano. El Reino Unido fue incluido a partir de la lógica de la diferencia, con la intención de aportar diversidad a la comparación. De manera sintética, podemos sostener que, en todos los casos, y particularmente en los estratos de la clase trabajadora, el mercado de trabajo es la fuente principal de la cual los hogares argentinos adquieren mayoritariamente sus ingresos. Esto es diferente en los casos europeos: en los hogares ubicados en lo más bajo de la estructura social, los ingresos no laborales, particularmente las jubilaciones estatales y los seguros de desempleo, representan la mitad de los ingresos de los hogares. No obstante, también encontramos diferencias entre los casos europeos. En el caso del Reino Unido la fuente de ingresos más importante son las jubilaciones, y particularmente el seguro de desempleo aparece en el sector rural (estrato IVc/VIIb). En el caso español la participación de las jubilaciones es levemente menor, pero es levemente mayor al caso del Reino Unido en cuanto a las prestaciones por supervivencia, en particular entre los estratos más bajos de la estructura social.

Nuestro propósito es avanzar en la investigación comparativa entre América Latina y Europa sobre la composición de los ingresos, las fuentes de bienestar y la estructura social. De esta manera entendimos que podíamos aportar argumentación fundada para discutir con las interpretaciones actuales sobre la experiencia de los “gobiernos progresistas” en Argentina y en la región como promotores de un excesivo “estatismo” que estaría en el fondo del estancamiento económico y en la pérdida de la “cultura del trabajo” en las clases populares, preocupadas por su productividad.

La aproximación comparativa nos ha permitido poner en su justo lugar esta interpretación mostrando los niveles ínfimos de participación estatal en la composición de los ingresos de los hogares trabajadores argentinos en comparación con los europeos. Se trata de una primera aproximación, que debería avanzar en otros sentidos para profundizar el análisis de la tríada de bienestar: incorporar la variable género, con el desigual peso que pueden tener en las clases sociales y en los países, el tipo de hogar, la composición de los mismos, etc. Sin embargo, aun con una primera aproximación hemos podido avanzar en la caracterización sobre las modalidades de tratamiento de la cuestión social en nuestro país, en el cual los sectores más bajos de la estructura social cuentan casi solo con el mercado de trabajo como institución para la organización de sus condiciones de vida, incluso luego de una década de reformas que ampliaron y profundizaron la protección social. ■

Bibliografías

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S., "Introducción", en Álvarez Leguizamón, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.

AYOS, Emilio y Jéscica PLA, "Trabajo, condiciones de vida y bienestar: un análisis de las fuentes de ingresos individuales y familiares en perspectiva comparada. España y Argentina. Años 2013", en Salvia, A. *Tendencias sobre la desigualdad. Aportes para pensar la Argentina actual*, Buenos Aires, IIGG CLACSO, 2018, en prensa.

BALDWIN, Peter, "La política de solidaridad social", en *Colección Ediciones de la Revista del Trabajo*, núm. 39, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R., *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila Editores, 1998.

BELMARTINO, S., "Los servicios de atención médica. Un legado histórico de fragmentación y heterogeneidad", en Torrado, Susana (organiz), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.

CASTEL, R., *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1997.

CASTEL, R., *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2004.

COCHRANE, Allan, "Comparative Approaches and Social Policy", en Cochrane, A. and Clarke, J. (ed): *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, London, Sage Publications/The Open University, 1997.

COLINO, César, "Método Comparativo", en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Ed. Plaza y Valds, 2009.

CORTÉS, R. y MARSHALL, A., "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90", en *Revista Desarrollo Económico* N° 154, Buenos Aires, IDES, 1999.

DAGUERRE, A. and ETHERINGTON, D., *Workfare in the 21st Century Britain: The erosion of rights to social assistance*, Middlesex University, 2014.

DANANI, C., "De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales", en *Revista Sociedad* N° 14, Buenos Aires, UBA, 1999.

— "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Introducción". en Danani, C. (comp.) *Política social y economía del trabajo*, Buenos Aires, UNGS/OSDE/Altamira, 2004.

— "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en Susana Hintze (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CBC-UBA, 1996.

— "Las políticas sociales de los 90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección", Coloquio Internacional. Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada, Buenos Aires, Instituto de Ciencias (UNGS)/Institut de Recherche pour le Développement/ ANPCyT-FONCyT, 2005.

DANANI, C. y GRASSI, E., "Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008", en Lindenboim, J. (comp), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial Eudeba, 2008.

DANANI, C. y LINDENBOIM, J., "Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?", en Danani, C. y Lindenboim, J. (coord.), *Entre el trabajo y la política: las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Biblos, 2003.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana, "Reformas y contra-reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo" en *Revista Reflexión Política* N° 24, Año 12, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2011.

DEL PINO, Eloísa y COLINO, César, "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de Bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual", en Pino, Eloísa del y Colino, César (coords.), *La reforma del Estado de Bienestar*, número monográfico *Zona Abierta* 114/115, pp. 1-42, 2006.

DONZA, Eduardo, Ernesto PHILIPP, Jélica PLA, Agustín SALVIA y Julieta VERA, "Estrategias familiares y políticas públicas en auxilio del aumento de la desigualdad distributiva durante el período de reformas estructurales y la crisis de la convertibilidad. GBA 1992-2003", en *Revista de Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo*, vol. 4, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim, Valencia, Generalitat Valenciana, 1993.

— *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

ETHERINGTON, D. and DAGUERRE, A., *Welfare reform work first policies and benefit conditionality: reinforcing poverty and social exclusion?*, Middlesex University, 2015.

FERRERA, M., The 'Southern Model' of welfare in Social Europe, en *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 1996, pp. 17-37.

FERRERA, M. y GUALMINI, E., *Rescued by Europe?* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004.

FLORES PAREDES, J. y NIETO SOLÍS, J., "Políticas sociales ante la crisis: una comparación entre la UE y Latinoamérica", en *Revista de Economía Mundial* N° 36, 2014.

GANZEBOOM, H. & TREIMAN, D., "Internationally Comparable Measures of occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations" en *Social Science Research* 25, 1996, pp. 201-239.

GOLBERT, L., "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón", en Barry, Carolina; Ramacciotti, Karina y Valobra, Adriana (ed.), *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*, Buenos Aires, Biblos, 2008.

GOLBERT, L., *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?*, Buenos Aires, Clacso Libros, 2004.

GONZÁLEZ BEGEGA, S. y LUQUE BALBONA, D., "¿Adios al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148, 2014, pp. 79-102.

—— “Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el Sur de Europa: Los casos de España y Portugal”, en *Revista Internacional de Sociología*, 73(2), 2015, pp. 1-13.

GONZÁLEZ, Cristina, “La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales”, en Aquín, N. (organizador), *Trabajo Social, Estado y Sociedad*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2008.

GRASSI, E., *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M. ET ALII, *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1994.

GRONDONA, A., “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina”, Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, Biblioteca Virtual, 2012.

HINTZE, S. y COSTA, M. I., “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en Danani, C. y Hintze, S. (coord), *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*, Los Polvorines, UNGS, 2011.

HINTZE, Susana y COSTA, María Ignacia, “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación”, en Danani, C. y Hintze, S. (coord), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en Argentina*, Los Polvorines, UNGS, 2014.

ISUANI, A., *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.

JAIME CASTILLO, Antonio M., MARQUÉS PERALES, Ildefonso, “Social Fluidity and Preferences for Social Policy”, en *Journal of Social Policy*, vol. 43, núm. 3, 2014.

JORRAT, Jorge Raúl, “Aspectos descriptivos de la movilidad intergeneracional de clase en Argentina: 2003-2004”, en *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, año VI, número 17-18, Otoño/Invierno 2005, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2005.

LEÓN, M. y SALIDO CORTÉS, O. (2013). “Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada”, en E. Del Pino y M. J. Rubio Lara (eds.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Tecnos, pp. 291-309.

LO VUOLO, R. M., “Asignación por Hijo Análisis de Coyuntura CIEPP”, 21, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2009a.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana, Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son? Centro en Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina, 2006.

MORENO, Luis, *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*, Barcelona, Ariel, 2000.

—— “La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers*, 63/64, 2001, pp. 67-82.

—— “Bienestar mediterráneo y supermujeres”, en *Revista Española de Sociología*, 2, 2002, pp. 41-57.

—— *Las reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI, 2009.

PLA, Jélica, *Condiciones objetivas y esperanzas subjetivas. Movilidad social y marcos de certidumbre. Un abordaje multidimensional de las trayectorias de clase. Región Metropolitana de Buenos Aires durante los dos mil*, Buenos Aires, Editorial Autores de Argentina, 2016.

—— “Dinámicas del mercado de trabajo observadas a partir de la estructura de clases. Argentina. 2003 - 2015”, presentación en panel en I Congreso Paraguayo de ciencias sociales, en conmemoración de los 50 años de CLACSO ‘Las ciencias sociales ante los retos de la justicia social’, 11 al 13 de julio de 2017, Asunción, Paraguay, 2017.

PLA, Jélica y Agustín SALVIA, “Movilidad económico ocupacional y desigualdad económica después de las reformas estructurales (2007 - 2008)”, en *Deudas sociales en la Argentina Posreformas*, Buenos Aires, Biblos, 2011.

PLA, Jélica; Nicolás SACCO y José Javier RODRÍGUEZ DE LA FUENTE, “Clases sociales y condiciones de vida. Mirar la estructura social desde la desigualdad”, ponencia presentada en 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET, Buenos Aires, 5, 6 y 7 de agosto de 2015.

RAGIN, Charles, *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, Bogotá, SagePublications/Siglo del Hombre Editores, 2007.

SALVIA, Agustín (con la colaboración de Eduardo Donza, Julieta Vera, Jélica Pla y Ernesto Phillip), *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso: 1990 - 2003*. Buenos Aires, EUDEBA, 2010.

SALVIA, Agustín y Diego QUARTULLI, “La movilidad y la estratificación social en la Argentina. Algo más que un sistema en aparente equilibrio”, en *Laboratorio, Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*. N° 24, Mar del Plata, Ediciones Suarez, ISSN: 1515-6370, 2011.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L., “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en: Andrenacci, L. (comp), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo/UNGS, 2006.

SOLÍS, Patricio y Marcelo BOADO, *Y sin embargo se mueve...: Estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*, México, CEEI. COLMEX, 2016.

TORRE, Juan Carlos y Elisa PASTORIZA, *La democratización del bienestar*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2003.

WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda, “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”, en *Revista Zona Abierta* N° 63-64, Madrid, 1993.

DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE GRADUACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA (1975-2015): EFECTOS DEL TERRITORIO, LA CLASE SOCIAL DE ORIGEN Y EL NIVEL EDUCATIVO FAMILIAR*

Pablo Dalle y Paula Boniolo

CONICET / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI-UBA

Bárbara Estévez Leston - Joaquín Carrascosa

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI-UBA

RESUMEN

El artículo analiza la incidencia del origen social familiar y el territorio en la desigualdad de oportunidades de graduación universitaria en Argentina y su evolución a través de cuatro cohortes nacidas entre 1945 y 1985. Se utiliza una metodología cuantitativa que combina el análisis de dos fuentes de datos secundarios: la Encuesta Nacional sobre Estructura Social de 2015 y el Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas de 2010. Se utilizaron técnicas estadísticas descriptivas: tablas de contingencia, gráficos y mapas, e inferenciales: modelos log-lineales y de regresión logística multivariados. Las pautas observadas sugieren que la escasa expansión de la graduación del sistema universitario en las últimas décadas ha implicado, hasta el momento, una ampliación de la desigualdad de clase en el logro de credenciales universitarias en la cohorte más joven, esto es, mayores ventajas para quienes provienen de clases medias. El nivel educativo del hogar de origen es la variable que más influye en la graduación universitaria y su efecto sobre la desigualdad de oportunidades se mantiene constante a través de las cohortes. Asimismo, el estudio brinda evidencia en favor de que la región de nacimiento y de residencia actual contribuye a delinear la desigualdad de oportunidades educativas.

Palabras clave: Graduación universitaria - Origen social familiar - Territorio.

ABSTRACT

This paper analyses the incidence of family social origins and residential contexts on inequality of opportunity in university graduation in Argentina and its evolution

* Agradecemos al Dr. Matías Ballesteros por sus valiosos comentarios a la primera versión del presente artículo.

throughout four birth cohorts born between 1945 and 1985. A quantitative methodology will be used combining data from two secondary sources, the Encuesta Nacional sobre Estructura Social-PISAC for 2015 and the Argentinian National Census of 2010. Descriptive statistical techniques were used: contingency tables, graphs and maps and inferential: log linear and multiple logistic regression models. The main findings are that the scarce expansion of graduation from the university system in the last decades has implied, until now, the growth of class inequality for the youngest cohort, implying more opportunities for people with middle class origins. Educational origin is the most influential variable in university graduation and its effect on inequality of opportunity remains constant throughout birth cohorts. Likewise, the study presents evidence in favor of region of birth and current residence contributing to the delineation of inequality in educational opportunities.

Key words: University graduation - Family social origins - Residential contexts.

Fecha de recepción: 17/04/2018 / Fecha de aceptación: 06/08/2018

INTRODUCCIÓN

La expansión del volumen de población con educación superior es considerada, por diversas razones, una meta central en cada país. En primer lugar, porque constituye un medio para promover el desarrollo económico en tanto brinda herramientas para incrementar las habilidades de los trabajadores según los requerimientos del sistema productivo y de las nuevas tecnologías incorporadas, y en tanto promueve a la vez la innovación y el desarrollo científico-tecnológico. Aunque los países latinoamericanos históricamente experimentaron ciertas asincronías entre el ritmo de expansión de la educación superior y la creación de espacios en la cúspide de la estructura ocupacional, provocando “emigración de talentos” hacia países más desarrollados, no puede negarse que la expansión de educación superior, en especial la universitaria, es una herramienta para promover el desarrollo, al menos porque una proporción importante de egresados universitarios persiste en encontrar (o generar) oportunidades en sus países de origen.

Segundo, la educación universitaria ha sido concebida como uno de los canales principales, y el más valorado en términos aspiracionales, de ascenso a las clases medias para una proporción amplia de familias con orígenes en clases populares. Estas familias soñaron y sueñan con que sus hijos/as sean profesionales, porque ello significa la llave de acceso a ocupaciones mejor remuneradas pero también una conquista de “estatus social”. Tercero, es una herramienta para construir una sociedad “mesocrática”: de amplias clases medias, ideario vinculado a la construcción de sociedades más equitativas.

Si bien la expansión de la educación superior podría ser un medio para mejorar el bienestar general de la sociedad, constituyéndose como un canal primordial de mo-

vilidad social ascendente; dicho anhelo entra en contradicción con los intereses de reproducción de las elites y las clases medias privilegiadas, que basan su poder en la transmisión de capital cultural y su materialización en títulos. En este sentido, la pregunta sobre cuán abierto es el sistema universitario de un país a las personas con orígenes en clases populares o clases medias bajas cobra central relevancia. De modo similar, teniendo como meta societal una perspectiva de desarrollo integral del país resulta relevante conocer en qué medida las oportunidades de graduación universitaria están vinculadas con la desigualdad regional.

Hacia 1960 Argentina era líder en América Latina en el nivel educativo de la población y en calidad educativa, en la actualidad los indicadores sobre cobertura y rendimiento (pruebas PISA) ubican al país en una posición intermedia entre los principales países de la región, destacándose como factores causales el incremento de la pobreza y la desigualdad social en el período 1975-2002 (Rivas, 2015). Para situar la problemática en perspectiva tomemos en consideración algunas cifras. Entre 1980 y 2010, el porcentaje de población mayor de 25 años con nivel superior completo (universitario y terciario) se incrementó de 4,3% a 15,6% (casi 4 veces) constituyendo el nivel educativo con mayor crecimiento. La población que finalizó el nivel secundario y no continuó estudios en el nivel superior se duplicó de 10,7% a 21,43% y la población con nivel superior incompleto siguió una trayectoria similar duplicándose de 3,1% a 6,1% (véase tabla 1 del Anexo). Si bien esta pauta muestra cierto crecimiento del nivel de escolaridad de la población, en perspectiva comparativa, la situación de Argentina no es tan favorable: en 2015 la población de 25 a 64 años con nivel superior completo alcanzaba 19,9% (ENES-PISAC) una cifra menor a la mitad que la de los países más desarrollados¹ y países de desarrollo reciente como España (35,1%) aunque mayor que México (16,3%) y Brasil (14,3%) (OCDE, 2016). Específicamente en el nivel universitario, Argentina tiene una matrícula elevada en perspectiva comparativa,² pero la tasa de graduación es muy baja, alcanza apenas el 30%, mientras que Chile, Brasil y México logran graduar a más de la mitad de quienes ingresan a la universidad y en los países más desarrollados esta tasa es superior al 70% (CEA, 2018).

El objetivo del artículo es analizar la incidencia de factores vinculados al origen social familiar (clase social, nivel educativo) y el territorio en la desigualdad de oportunidades de graduación en el nivel universitario en Argentina hacia 2015. En este marco general, constituye un eje central de interés indagar la evolución del nivel de desigualdad de oportunidades a través de cohortes nacidas entre 1945 y 1985.

¹ Estados Unidos (44,6%); Reino Unido (43,5%), Suecia (39,8), Francia (33,5%), Alemania (27,6%), España (35,1%), Italia (17,5%) (OCDE, 2016).

² Cada 10.000 habitantes hay 438 estudiantes. En Chile la proporción da 364, en Brasil 390, en México, 311 y en Colombia 254.

La estructura del artículo es la siguiente: primero se realiza una breve reconstrucción del debate en el campo de estudios de estratificación social y logro educativo en Argentina a partir del cual elaboramos las preguntas de investigación. Luego, se describe el enfoque teórico propuesto a partir de los estudios clásicos sobre desigualdad de oportunidades según clivajes de estratificación social. A continuación se describen las fuentes de datos y la estrategia metodológica. Posteriormente se describe la distribución de zonas según el porcentaje de población con nivel universitario completo en Argentina con el objeto de brindar un panorama de desequilibrios regionales. Esta sección se completa con el análisis de la evolución de los porcentajes de graduación universitaria según clase social de origen, nivel educativo familiar por cohortes. Luego, se analiza la evolución en el tiempo de la desigualdad de oportunidades educativas a través de modelos log lineales que permiten controlar el efecto del cambio estructural. El análisis continúa con la aplicación de modelos de regresión logística multivariados para captar el efecto neto de variables adscriptas mencionadas en el logro de títulos universitarios. En las reflexiones finales buscamos recuperar una idea de conjunto acerca de la evolución de la desigualdad de oportunidades de graduación universitaria en las últimas décadas.

ESTRATIFICACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ARGENTINA

Pese a su perfil profesionalista, hasta fines del siglo XIX la universidad reclutaba casi con exclusividad a los hijos de las elites tradicionales. A comienzos de siglo XX la matrícula se expandió notablemente (en 1887 había tres cada diez mil habitantes en la universidad y en 1907 esta cifra creció a ocho cada diez mil). Los primeros pasos hacia la democratización universitaria se vieron reflejados en la Reforma Universitaria³ de 1918 en un contexto en el que las clases medias veían en la universidad un canal de movilidad social ascendente posible hacia la elite (Miguez, 2011).

La evolución de la matrícula de educación superior tuvo una tendencia ascendente a lo largo del siglo XX, con una tasa de crecimiento de 6,7% anual promedio (García de Fanelli, 2005). A partir de 1950 se observa un crecimiento constante de la matrícula universitaria, que debe interpretarse como consecuencia no solo del contexto mundial de expansión universitaria, sino por las reformas peronistas que introdujeron la supresión de los aranceles universitarios (hasta entonces obligatorios) y de los exámenes de ingreso; como así también por el crecimiento de la oferta educativa, más vinculada a la creación de carreras técnicas, más atractivas para las

³ Este movimiento logró reformas en los estatutos y leyes universitarias, que permitieron la autonomía universitaria, el cogobierno, la participación de los estudiantes en la gestión de las universidades, la extensión universitaria, la periodicidad de las cátedras y los concursos de oposición docente. También demandaba la gratuidad de la Universidad para democratizar el acceso a la misma.

clases populares, y la aparición de universidades privadas con capacidad de emitir títulos habilitantes (Buchbinder, 2010).

Después del golpe de Estado de 1955, la alternancia entre gobiernos civiles “se-mi-democráticos” (dada la proscripción del peronismo) y de facto afectaron el nivel de expansión de la matrícula, en particular de las universidades nacionales, por la aplicación de mecanismos de admisión más permisivos o más restrictivos (cierre de carreras, intervención de universidades y expulsión de gran parte del cuerpo docente) respectivamente, sin embargo, la dinámica de la demanda estuvo más vinculada a factores demográficos como el volumen de población de 18 a 29 años y la evolución de los graduados del nivel secundario (García de Fanelli, 2014).

Alrededor de 1950 la tasa de estudiantes universitarios cada diez mil habitantes de Argentina se ubicaba en el tercer puesto a nivel mundial (7,7 cada mil⁴), una posición elevada en relación a otros indicadores de desarrollo del país. Entre las posibles causas se destacaba la alta proporción de clases medias y el alto nivel de aspiraciones hacia el ascenso a través de la educación en sociedades de amplia movilidad social ascendente (Germani, 1965). Además del nivel alto de expansión, el sistema de educación superior en Argentina era más abierto en comparación al de otros países en la década de 1960. Los porcentajes de ingreso en la Universidad de Buenos Aires (UBA) de estudiantes de origen de clase popular (18,4%) y de clase media baja (46,2%), eran considerablemente superiores a los registrados en otras universidades de referencia de Europa (Universidad de Francia: 8% de origen de clase popular y Universidad de Madrid: 5%) y de América Latina (Universidad de México: 12% de origen de clase popular). La composición de la matrícula de la Universidad de La Plata y de la Universidad del Sur mostraba un menor acceso de estudiantes de dichos orígenes en comparación con la UBA, aunque también eran niveles altos en la comparación internacional, lo que pone de manifiesto que la universidad pública en Argentina constituía un sistema permeable en el marco de una sociedad dinámica (Germani y Sautu, 1965).

Durante la dictadura de 1976-1983 la política represiva repercutió en una disminución sustantiva de la matrícula universitaria. Con el retorno a la democracia, la misma comienza a crecer nuevamente, debido al “aggiornamento de los principales postulados de la Reforma Universitaria de 1918 que se expresó en el ingreso irrestricto, con la eliminación de los cursos de ingreso y los cupos vigentes en algunas carreras universitarias” (Araujo, 2017: 37). La ampliación de la oferta universitaria continuó entre 1989 y 1995 impulsada por la creación de universidades nacionales en los PGBA y en otras provincias del país. En el período posterior, 1995-2005, en el marco de la Ley de Educación Superior (LES), las políticas universitarias favore-

⁴ Estados Unidos: 18,2 y Filipinas 9,1; los países europeos (Francia: 4,2; Italia: 2,9; Alemania occidental: 2,8); los países de inmigración masiva (Australia 4,1 Nueva Zelanda 5,2 y Canadá 4,6); otros países de América Latina (Uruguay 4,9, México 2,1, Perú y Chile 1,7; Brasil 1,2).

cieron la creación de universidades privadas y la privatización de posgrados en universidades nacionales. Por último, durante el período 2007-2015 tuvo lugar nuevamente una expansión de la oferta universitaria con la creación de 37 instituciones, de las cuales casi el 65% fueron de gestión estatal.

La expansión de la oferta universitaria reciente logró ampliar la cobertura, alcanzando al menos una institución de gestión estatal por provincia, sin embargo, esta ampliación no necesariamente fue acompañada de una expansión de la demanda. En la primera década del siglo XXI, si bien la matrícula de educación superior continuó creciendo, su ritmo se desaceleró, probablemente como efecto del estancamiento en la graduación en el nivel medio (García de Fanelli, 2014).

La investigación sobre estratificación y oportunidades educativas fue retomada por Jorrat (2010 y 2016) utilizando las encuestas del CEDOP-UBA. Sus investigaciones muestran que pese a la expansión del sistema educativo las desigualdades de logro educativo según orígenes sociales no se redujeron, sino que se mantuvieron constantes en el tiempo.⁵ A su vez, destacó una mayor influencia de los antecedentes educativos de la madre que del padre en los destinos educativos de los hijos. La investigación de Alcoba (2014) apoya la pauta de desigualdad persistente y profundiza a la vez en la identificación de circuitos educativos públicos y privados que refuerzan la desigualdad de clase. La pauta de desigualdad constante de oportunidades educativas según origen de clase a través de cohortes se muestra robusta, Quartulli (2016) encontró una tendencia similar con la Encuesta de la Deuda Social de Argentina de 2010.

El estudio comparativo de Fachelli, Molina y Torrents (2015) sobre ingreso a la universidad de los jóvenes de 20 a 24 años aporta evidencias de una brecha mayor entre las clases medias y la clase trabajadora en Argentina en relación a España y México. Esta pauta resulta contradictoria, ya que el sistema universitario público en Argentina es gratuito y de ingreso irrestricto y abre una interesante línea de investigación sobre las posibles causas.

Haciendo foco en el logro educativo en el nivel universitario, Rodríguez (2016) también halló pautas consistentes con la persistencia del nivel de desigualdad y destacó que la mayor reproducción entre orígenes y destinos educativos se cristaliza en la base y en la cúspide de la estructura educativa, siendo mayor la desigualdad de oportunidades entre los varones. Plotno (2015) aporta evidencias que profundizan las pautas precedentes, mostrando que el efecto de la educación de la familia de origen aumenta en las cohortes más jóvenes; y que aunque la clase social de origen tiene un efecto menor que la educación familiar, continúa influyendo en las

⁵ Jorrat (2010) muestra también una menor desigualdad en general y una leve disminución de la misma en el tiempo para las mujeres, sin embargo sostiene que los modelos que muestran asociación constante producen mejor ajuste.

oportunidades de acceso y graduación de la Universidad en todas las cohortes de edad.

Con relación a la desigualdad regional, Alcoba (2014) indaga la influencia del lugar de residencia en la desigualdad de oportunidades educativas, mostrando mayores probabilidades de acceso a los niveles secundario y universitario y de asistencia a instituciones privadas en ambos niveles para quienes residen en AMBA en comparación con el resto del país. En nuestro estudio buscamos profundizar el examen del efecto de la desigualdad territorial con una clasificación más amplia de regiones que permitan captar mejor la heterogeneidad territorial.

Esta reconstrucción de estudios precedentes acotada a aquellos que analizan desigualdades de clase en el logro educativo y los que incorporan otras variables de estratificación de interés como la educación familiar y el territorio nos permitirá evaluar las pautas halladas con una encuesta reciente (ENES-PISAC: 2015) que nos permite actualizar la indagación. Los interrogantes que guían el estudio son: ¿En qué zonas territoriales del país se concentra una mayor proporción de graduados universitarios? ¿En qué medida esta distribución refleja la desigualdad de desarrollo regional en el país? ¿Qué impacto tuvo el nivel de expansión de la educación universitaria desde el último cuarto del siglo XX en las probabilidades de graduarse de los hijos e hijas de padres de clase popular? ¿Dicha expansión ha sido suficiente para lograr disminuir la desigualdad de clase en las probabilidades de graduación? ¿En qué medida la desigualdad de oportunidades educativas está asociada con el lugar de nacimiento? En suma, ¿en qué medida se avanzó en las últimas décadas en la democratización del acceso a oportunidades educativas, uno de los idearios de la Reforma Universitaria de 1918?

ENFOQUE TEÓRICO. HACIA UN ANÁLISIS MULTIVARIADO DE FACTORES CONDICIONANTES DEL LOGRO EDUCATIVO

DESIGUALDAD DE CLASE Y LOGRO EDUCATIVO

Esta investigación se enmarca en el campo de estudio sobre estratificación social y logro educativo. La preocupación central en este campo consiste en indagar en qué medida el logro educativo está asociado a las características adscriptivas de las personas (la clase social de origen, la ascendencia étnica, el nivel de educación de la familia de origen, el lugar de nacimiento, etc.). Una sociedad es considerada más abierta en la medida en que las probabilidades de acceso a las posiciones educativas que implican mayores recompensas (económicas pero también de prestigio social) dependen menos del peso del origen social, lo que se supone abre espacio para el predominio de factores meritocráticos como las habilidades y el esfuerzo. Dentro de la variedad de enfoques teóricos sobre estratificación social, este estudio

asume una perspectiva que plantea que la *desigualdad de oportunidades está relacionada con la desigualdad de posiciones*, referida esta última a la distribución de condiciones de vida entre grupos. El tipo de políticas de Estado puede contribuir a “nivelar el terreno” para disminuir la desigualdad de oportunidades de logro educativo a través de la disminución de la desigualdad de condiciones entre clases sociales⁶ (Goldthorpe, 2016).

Los estudios pioneros enfocados desde una perspectiva estructural-funcionalista plantearon que la desigualdad de oportunidades de logro educativo se reduciría en el tiempo porque la expansión del sistema educativo vinculada a procesos de desarrollo económico produce una disminución del peso de factores vinculados al origen social (entre los que se destaca el origen de clase) en las probabilidades de alcanzar los niveles de escolaridad más altos. En contraste con este enfoque optimista inicial, estudios comparativos posteriores de gran escala mostraron pautas de desigualdad persistente de logro educativo según orígenes de clase, lo cual implicaría que el crecimiento global de la matrícula educativa no habría contribuido a nivelar oportunidades educativas entre las clases sociales de manera significativa (véase síntesis en Jorrat, 2010; Rodríguez, 2016). En el campo de estudios de estratificación social y logro educativo se debaten en la actualidad tres hipótesis:

- I. La primera denominada “*selectividad social creciente*” fue elaborada por Mare (1980) y refiere a que el peso del origen social es mayor en las transiciones educativas iniciales que en las más avanzadas porque las personas de clases populares o clase media baja que alcanzan niveles educativos altos presentan una selectividad social por un conjunto de características no observadas (habilidades, expectativas, motivación, apoyo familiar, etc.), que les permiten compensar sus desventajas socioeconómicas frente a quienes tienen orígenes más privilegiados.
- II. La segunda hipótesis conocida como “*Desigualdad máxima mantenida*”⁷ fue desarrollada por Hout y Raftery (1993), quienes plantearon que la expansión educativa incorpora en orden secuencial a las clases sociales desde las más altas a las más bajas. Todas las clases van incrementando su participación relativa en los niveles de educación progresivos pero se mantiene el nivel de desigualdad relativo entre ellas en la graduación del nivel más elevado. Son las clases privilegiadas las que primero se benefician de la expansión de la oferta educativa y

⁶ De manera contraria una mayor desigualdad de condiciones contribuiría a producir un cierre social. Un estudio sobre movilidad intergeneracional de clases en Argentina a través de cohortes nacidas entre 1940 y 1985 muestra una disminución progresiva en las chances relativas de movilidad social ascendente a la clase de servicios (profesionales, directivos y pequeños empresarios) de personas con origen en las clases populares. Se plantea como posible principal causa de este cierre de la estructura de clases la erosión de las condiciones de bienestar de las clases populares durante el período 1976-2002 (Dalle, 2018).

⁷ En inglés: Maximally Maintained Inequality.

de políticas de equidad que tienen como meta la incorporación en un determinado nivel de estudiantes provenientes de clases populares. La brecha de desigualdad permanece, o incluso se expande, hasta que la demanda de las clases más privilegiadas se satura, lo cual abre intersticios en el sistema para una reducción de la desigualdad de oportunidades de clase.

- III. Esta hipótesis fue criticada por Lucas (2001) que propuso la nueva hipótesis de “Desigualdad mantenida efectiva”,⁸ según la cual la desigualdad no solo se produce en términos verticales entre niveles sino también en términos horizontales en el mismo nivel según la calidad educativa y el prestigio social de las instituciones y los títulos que otorgan. Así, a pesar de la expansión educativa, las desigualdades de origen no son solo *cuantitativas* en cuanto al nivel alcanzado sino que también se expresan a través de *ventajas cualitativas*.
- IV. Podemos agregar una cuarta hipótesis vinculada al papel decisivo del capital cultural, por encima de las diferencias socio-económicas, en la reproducción de desigualdades en el sistema educativo. De manera resumida este enfoque plantea que la desigualdad persistente es el resultado de que las clases privilegiadas tienden a perpetuar la transmisión de capital cultural a través de exámenes que buscan legitimar la cultura meritocrática propia de sus ámbitos de sociabilidad y a través del valor de los títulos, directamente proporcional a su exclusividad: *valen más cuanto más excluyentes son* (Bourdieu y Passeron, 2003 [1964]).

En este estudio, dado que no hay indicadores suficientes en la ENES para indagar el tipo de institución/universidad a la que acudió la población nos limitaremos a explorar las dos primeras hipótesis y la última. En relación a la hipótesis iv nos aproximaremos a indagarla a través de incluir el nivel educativo del hogar de origen como una variable diferenciada de la posición de clase social.

EL PAPEL DEL TERRITORIO EN LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

La desigualdad de oportunidades educativas no solo debe entenderse desde una perspectiva de clase social, sino también a través de otras dimensiones como la territorial. Los territorios son espacios socio-geográficos atravesados por relaciones de poder y dominación; son al mismo tiempo producidos y productores de oportunidades y estilos de vida que condicionan el desarrollo de las trayectorias de vida de sus habitantes. Aunque, como bien señala Cravino (2008: 21) generalmente pueden distinguirse “entre estudios que consideran el territorio como escenario de análisis de alguna cuestión, de aquellos que tienen como objeto el estudio de la ciudad no sus sectores en sí mismos”.

⁸ En inglés: Effectively Maintained Inequality (EMI).

En los últimos años buena parte de la bibliografía internacional se ha preocupado por los efectos de los barrios en las chances de vida. Algunos han dado importancia a la articulación entre movilidad residencial y social (Pettit, 2004; Rabe y Taylor, 2010); los “efectos vecindario” en la salud de las personas (Latkin y Curry, 2003); en los logros escolares de los niños (Sastry, 2012); los efectos que los barrios tienen sobre las trayectorias de vida (Solís y Puga, 2011) y la segregación residencial (Ariza y Solís, 2009; Massey y Denton, 1988). Sin embargo, a nivel nacional, son pocos los trabajos que vinculan la estratificación social con la dimensión territorial, más bien se suele considerar al territorio como un escenario donde los procesos de estratificación tienen lugar, una forma de contextualizarlos, más que un objeto en sí mismo.

La desigual distribución de las oportunidades educativas supone que el territorio influye en las pautas de socialización de las personas, en sus trayectorias educativas y con ello en sus trayectorias de vida (Boniolo y Najmias, 2018). Es por ello, que en estudios previos del equipo se investigaron los efectos territoriales en las oportunidades educativas. Los hallazgos de estos estudios constataron un efecto neto de la región de socialización en las chances relativas de movilidad social intergeneracional ascendente (Boniolo y Estévez Leston, 2017), así como en la problemática del rezago y abandono escolar en el nivel primario y secundario (Boniolo y Najmias, 2018). En base a estas pautas, consideramos relevante indagar la influencia del territorio en el logro de títulos universitarios.

El logro educativo refleja la culminación de trayectorias escolares que traen consigo ventajas y desventajas de orígenes sociales, territoriales y del tipo de instituciones en el que se insertan las personas que se van acumulando a lo largo del tiempo. El territorio tiene un papel importante en la estructuración de la desigualdad de oportunidades, ya que las distintas regiones del país presentan desiguales ofertas escolares (referidas tanto a la cantidad de establecimientos educativos como a la cualidad, características de gestión, tipo de establecimiento educativo, orientación pedagógica, etc.) (Kaztman, 2001). Estas (des)ventajas son potenciadas por procesos de segregación socio-residencial que traen como consecuencia circuitos educativos diferenciados que limitan las posibilidades de socialización entre las clases y que tienen impacto en las trayectorias educativas y se cristalizan en el ingreso al mercado laboral.

El lugar de residencia ha cobrado relevancia en los estudios y se ha convertido en un elemento que refuerza la condición de clase social pero lo excede porque provee un entorno de oportunidades y limitaciones a las familias que allí habitan que potencia o restringe el marco de opciones de la clase social de origen (Kaztman, 2001; Rodríguez y Arriagada, 2004; Svampa, 2002). El tipo de oferta de servicios de salud, educación, transporte, infraestructura y los espacios de sociabilidad vinculados a un territorio condiciona el acceso a diversos capitales (económico, cultu-

ral, social y simbólico) por lo que contribuye a los procesos de formación de clase social pero también trasciende a las clases sociales implicando efectos propios en las oportunidades de vida.

A pesar de tener un sistema “único” de educación (público, laico y gratuito) a lo largo del territorio nacional, Argentina presenta diferencias según las regiones:

“Desde mediados de la década del ochenta se advierte que la oferta educativa del país es diferente en términos de cantidad y calidad según el territorio, y que las oportunidades de apropiación por parte de las personas varían según su origen social, en particular según su nivel socio-económico. Esta característica llevó a definir al sistema educativo como segmentado (Braslavsky, 1985), fragmentado (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004) o segregatorio (Veleda, 2009).” (Boniolo y Najmías, 2018:2).

El estudio de Groisman y Suárez (2008:56) muestra que vivir en barrios pobres tiene efectos negativos sobre los logros educativos de los niños, pauta que se refuerza cuando es potenciada por un proceso de segregación residencial como el que se ha desarrollado en Argentina en las últimas décadas. Así, el debate sobre la interrelación entre desigualdad educativa y segregación residencial podría enriquecerse a través del análisis de la distribución de regiones según el porcentaje de graduación universitaria, lo que podría estar vinculado con la desigualdad territorial en el grado de desarrollo económico y la distribución de ofertas laborales y educativas. Los estudios sobre logro educativo no siempre suelen incorporar la dimensión territorial que permita pensar su incidencia en la distribución desigual de oportunidades.

DATOS Y MÉTODOS

En este artículo se utilizó una metodología cuantitativa basada en el análisis de micro-datos de encuesta. Para ello, analizamos la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) llevada a cabo por el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina durante 2014 y 2015. ENES-PISAC cuenta con un diseño muestral de tipo probabilístico en todo el país por lo cual es posible realizar estimaciones al universo. El universo de análisis con el que trabajaremos responde a los Principales Sostenes del Hogar (PSH) de ambos sexos entre 30 y 70 años que residían en Argentina al momento del estudio. La elección de este grupo etario se realiza considerando por un lado que la gran mayoría de graduados universitarios accede a las credenciales educativas hasta los 30 años, por lo que este recorte no permite incluir a las cohortes beneficiadas por las políticas de expansión universitaria llevadas a cabo en el período 2007-2015; y, por otro lado, las diferencias en las tasas de mortalidad según clases sociales limita ampliar la edad, ya que implicaría

sobrerrepresentar a la clase de servicios (las personas con origen en clases mejor posicionadas tienden a tener mayor supervivencia que quienes provienen de hogares de clase popular).

En la Tabla 1 presentamos la descripción de las principales variables utilizadas en el análisis de la encuesta ENES-PISAC.

Tabla 1
Descripción de las variables utilizadas

Variable dependiente	Nivel educativo del PSH	No finalizaron estudios universitarios			
		Finalizaron estudios universitarios			
Variables independientes	Clase de origen*	Clase de servicios y empleadores			
		Clase intermedia			
		Clase obrera			
	Nivel educativo de origen	Hasta secundario incompleto			
		Secundario completo			
		Terciario completo Universitario completo			
	Cohortes	nacimiento	1945-1955	ingreso a la universidad	1966-1975
			1956-1965		1976-1985
			1966-1975		1986-1995
			1976-1985		1996-2005
	Región de nacimiento	CABA			
		PGBA (24 partidos de Buenos Aires)			
		Cuyo			
		Pampeana			
		Centro			
		NEA			
		NOA			
		Patagonia			
		Países limítrofes y Perú			

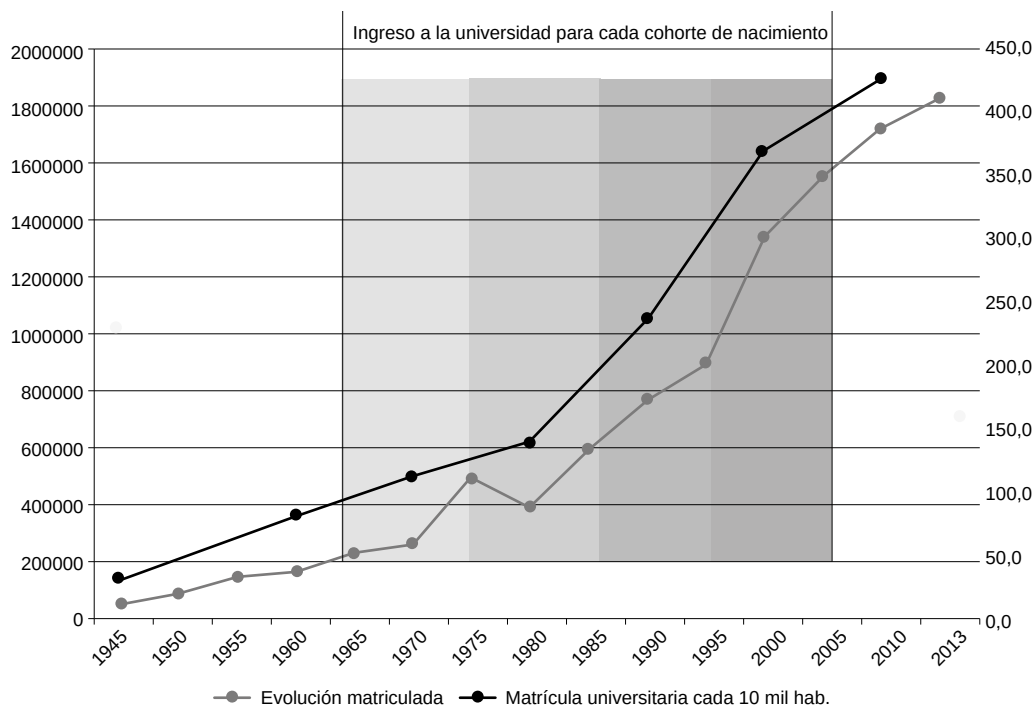
Fuente: elaboración propia La variable clase social de origen se construyó a partir del esquema EGP (Erikson, Goldthorpe y Portocarrero) elaborado a partir del algoritmo de Ganzeboom.
Dadas limitaciones del tamaño muestral para un análisis multivariado se utilizó un agrupamiento de tres macro clases en base a la propuesta elaborada por Dalle, Jorrat y Riveiro (2018) para medir movilidad social vertical, que atraviesa las principales fronteras jerárquicas en la estructura de clases (Tabla 2 del anexo)."

La variable “cohortes de nacimiento” fue construida en base al breve recorrido histórico de las políticas universitarias que fue presentado en el estado del arte. El gráfico 1 resume el período inserción en la universidad de las cohortes de nacimiento considerando el ingreso alrededor de 20 años de edad. La primera cohorte

nacida entre 1945-1955 estuvo en condiciones de ingresar a la universidad entre 1965-1975, lo que implicó un estancamiento en la matrícula en la fase inicial durante la dictadura de Onganía y luego un incremento hacia la reapertura democrática en 1973. La segunda cohorte, nacida entre 1956 y 1965, cuya etapa de ingreso a la universidad atraviesa el período represivo de la dictadura militar de 1976-1983 en el que cae la matrícula sustantivamente y los primeros años de la recuperación democrática cuando vuelve a crecer. La tercera cohorte nacida entre 1966 y 1975, cuyo ingreso a la universidad se produce aproximadamente entre 1986-1995, corresponde un período ampliación de la matrícula y de la oferta, sobre todo a partir de la creación de universidades nacionales. Finalmente la última cohorte nacida entre 1976 y 1985, que ingresarían aproximadamente a la universidad entre 1996-2005, con un período de interrupción de la creación de universidades nacionales y la expansión de universidades privadas.

Gráfico 1

Evolución de la matrícula universitaria según cohortes de nacimiento. Argentina 1945-2013



Fuente: elaboración propia en base a Alonso (2015) e INDEC. Censos Nacionales de Población 1947-2010.

El análisis de la desigualdad de oportunidades de logro educativo fue abordado a través de tres grandes técnicas estadísticas de análisis sintetizadas en Jorrat

(2010): i.) Los primeros estudios analizaron la relación entre orígenes sociales y logros educacionales a través de modelos de regresión lineal utilizando como variables independientes años de educación del padre y madre y estatus ocupacional del padre y como variable dependiente los años de escolaridad del hijo/a; ii.) Estudios posteriores señalaron limitaciones de dicho enfoque por la existencia de “efectos no lineales de la expansión educativa”, proponiendo en su lugar modelos de regresión logísticos que estiman las chances relativas de completar un determinado nivel habiendo logrado completar un nivel anterior; iii.) En la actualidad proliferaron estudios basados en modelos log-lineales de tres o cuatro vías.

En este estudio, la estrategia de análisis consiste en el uso de técnicas descriptivas basadas en tablas de contingencia, gráficos, mapas y técnicas inferenciales a través de modelos log-lineales de tres vías y un modelo de regresión logística binaria multivariado. Los modelos log-lineales de tres vías permiten indagar variaciones en el nivel de asociación entre: i) orígenes de clase social y nivel educativo alcanzado a través de cohortes; ii) orígenes educativos y nivel educativo alcanzado a través de cohortes; iii) orígenes de clase social y nivel educativo alcanzado en las distintas regiones de nacimiento.⁹ El modelo de regresión logística permite estimar el efecto neto de un conjunto de factores adscriptos sobre las chances relativas de finalizar el nivel universitario. Ambos modelos permiten evaluar las oportunidades relativas de alcanzar un determinado nivel educativo independientemente de los cambios estructurales experimentados por una sociedad, por lo que permiten abordar la evolución de la desigualdad de oportunidades.

También, se complementa el análisis con los datos del Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas 2010, que nos permitió representar datos vinculados a la distribución de las regiones según proporción de universitarios en la población total a niveles de agregación más pequeños que las grandes regiones que permite clasificar la ENES-PISAC. Los censos son las únicas fuentes de datos que brindan una flexibilidad óptima para el trabajo a niveles micro-espaciales, por asegurar representatividad sin importar el tamaño de la unidad espacial trabajada (Robirosa, 1996 en Di Virgilio *et al*, 2015).

Una vez tomada la decisión de trabajar a distintos niveles de agregación, tuvimos que crear una cartografía que diera cuenta de las decisiones tomadas. Los materiales con los que trabajamos fueron provistos por el INDEC, que provee de acceso a las cartografías digitales (en formato vectorial) utilizadas en los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas. Así, pudieron descargarse mapas de diversos niveles de agregación (provincial, departamental, y de fracciones) que permitieron armar una cartografía específica para realizar los mapas temáticos y

⁹ No se realizó un análisis de región de nacimiento y nivel educativo en perspectiva temporal porque la cantidad de casos que termina la universidad en cada región por cohorte se reduce sustancialmente.

caracterizar los territorios de Argentina. Si bien las representaciones a nivel nacional fueron trabajadas con los mapas tal como fueron provistos por el INDEC; la cartografía específica del Gran Buenos Aires (GBA) debió ser creada por los investigadores. El INDEC (2005) refiere al Gran Buenos Aires como el área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (PG-BA). Para su construcción, hemos tomado los partidos y fracciones específicas que conforman los PGBA y los hemos unido a la cartografía de la CABA, creando dos mapas: a nivel departamental y luego a nivel de fracciones del GBA. A los mapas de Argentina a nivel provincial y del GBA a nivel departamental se les sumó una capa que representa las Universidades Nacionales del país, creada por los investigadores según datos específicos de los años de creación de cada una de estas universidades y buscando su ubicación a través de Google Earth. Así, fueron realizadas, desde el programa QGis, representaciones cartográficas a distintos niveles de agregación para dar cuenta de la distribución territorial y organización geográfica de la población con nivel universitario completo en Argentina y GBA según quintiles de población.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN CON NIVEL UNIVERSITARIO COMPLETO

La distribución territorial de oportunidades y servicios a lo largo del territorio nacional influye a la hora de decidir dónde ubicar la residencia de un hogar. Sin embargo, sería inocente pensar que la distribución de oportunidades y servicios surge espontáneamente y que es solo a partir de ella que se produce el ordenamiento poblacional. En las últimas décadas con los procesos de gentrificación y segregación, la ubicación de grupos sociales también ayuda a la (re)producción de mayores oportunidades y servicios.

Entre los países latinoamericanos, Argentina exhibe en promedio menores niveles de desigualdad de ingresos, sin embargo, es uno de los más heterogéneos respecto de su nivel de desarrollo económico-social por regiones (CEPAL, 2015), lo cual implica que el análisis por regiones es particularmente relevante. En estudios recientes se ha resaltado la importancia de analizar la desigualdad regional en la estructura de clases (Benza, 2016) y en la movilidad intergeneracional de clase (Dalle et al, 2018). En el presente estudio buscamos extender esta preocupación por el territorio al logro educativo universitario. Presentamos cuatro mapas¹⁰ que muestran

¹⁰ Se trabajará con dos mapas a nivel nacional –a nivel provincias y departamentos– y con dos mapas del GBA –a nivel departamental y de fracciones–. Teniendo en cuenta que los niveles de graduación universitaria varían según los niveles de agregación con los que se trabajen, aunque siempre se mantenga el mismo método de trabajo dividiendo a la población en quintiles, cada mapa presentará distintas categorías (en rangos porcentuales). Creemos que la adaptación de

de forma gráfica la distribución de las regiones según la proporción de graduados universitarios a distintos niveles de agregación para poder ver las heterogeneidades al interior del país. En estos mapas podemos ver que la distribución regional según la proporción de graduados universitarios muestra ciertos patrones territoriales que se condicen con la distribución de recursos en el territorio nacional.

En el mapa 1 observamos la distribución de la proporción de población con títulos universitarios por provincia, en donde el mayor porcentaje de personas con títulos universitarios (4,92% a 9,95%) se encuentran en la región más rica, donde se concentran la mayor cantidad de universidades nacionales del país. Así, la Provincia de Buenos Aires (cuando se incluye en ella a CABA), se caracteriza por ser la zona con mayor proporción de títulos universitarios (9,95%), seguido por las provincias de Córdoba (6,02%) y Mendoza (5,07%). En Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba se encuentra la mayor cantidad de universidades públicas del país con amplia trayectoria; y, si sumamos las universidades creadas en la última década (cuyo impacto no puede medirse desde el censo 2010), deberíamos incluir a la provincia de San Luis (4,60%) y ponderar el impacto de la provincia de Buenos Aires. Aquellas provincias que cuentan con mayor cantidad de instituciones y de mayor trayectoria, suelen aglutinar mayor proporción de población graduada en educación superior. A su vez, podría estar influyendo que en estas regiones hubiera más ofertas laborales para la inserción ocupacional de graduados universitarios, lo que fomentaría la atracción de graduados de otras regiones.

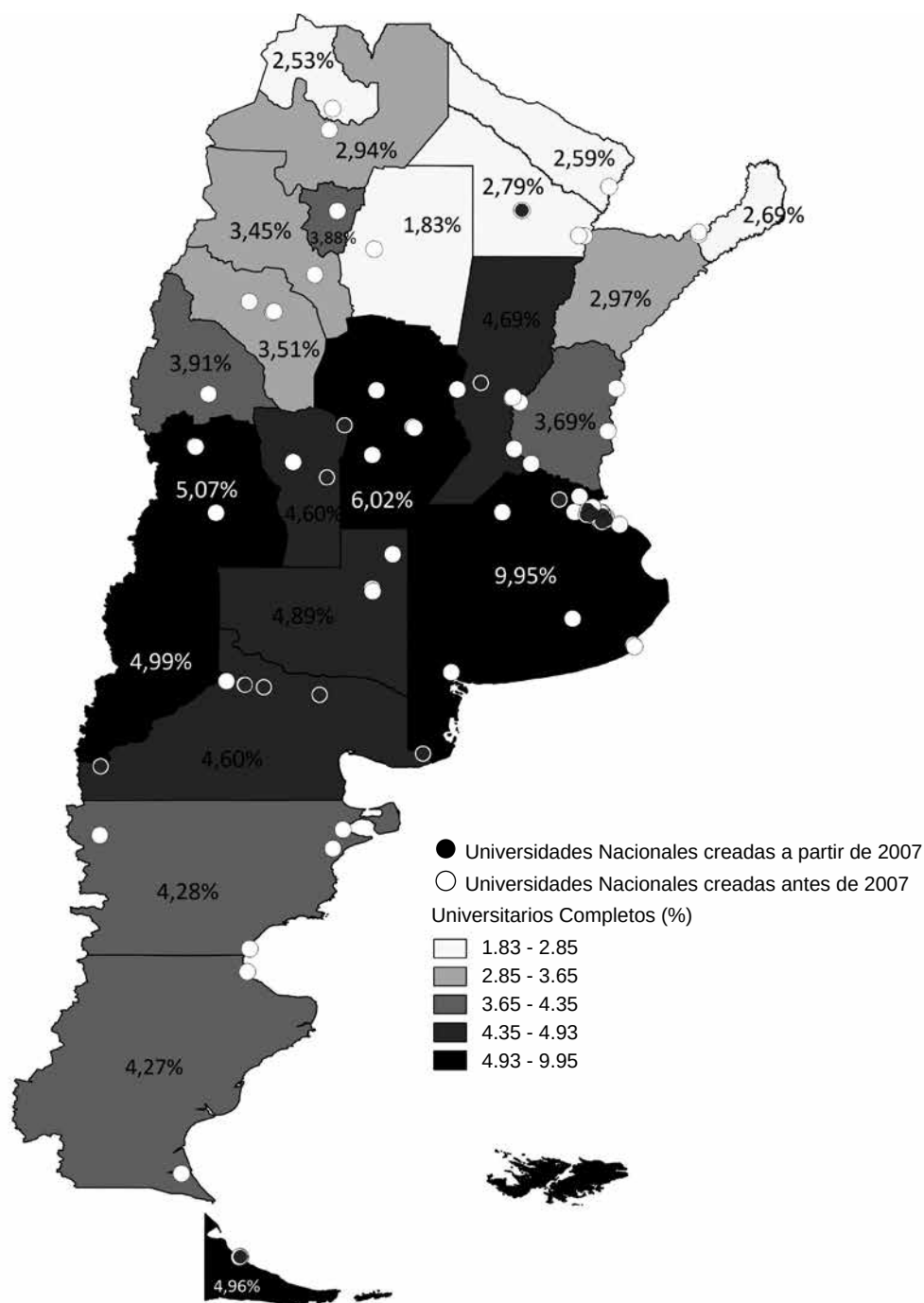
En la zona del norte argentino donde hay un promedio de una universidad pública por provincia, se observan los menores porcentajes de población con títulos universitarios, como es el caso de la provincia de Santiago del Estero (1,83%) o de Jujuy (2,53%). Esta distribución territorial muestra cierto paralelismo con la distribución de oportunidades concentradas mayormente en los grandes aglomerados urbanos, brindando mayores oportunidades para el desarrollo de trayectorias de movilidad social ascendente (Boniolo y Estévez Leston, 2017).

Por otro lado, al incluir a la CABA, la provincia de Buenos Aires muestra el mayor promedio de graduación universitaria del país, sin embargo, si no se la tomara como parte de la provincia, su promedio baja en casi 6pp. (4,06%), lo que pone de manifiesto la necesidad de incorporar niveles de agregación más pequeños para poder adentrarnos a las heterogeneidades internas de cada una de estas zonas o regiones.

las categorías a cada uno de los niveles de agregación pueden dar una mirada más precisa sobre la heterogeneidad de los niveles de graduación universitaria en el territorio. Los colores más oscuros representan rangos de mayor proporción de graduados universitarios, que irán variando según los niveles de agregación, así a nivel provincial los rangos van de 4,93% a 9,95%, mientras que a nivel de fracciones en el GBA llegan a oscilar entre 15,71% y 37,2%. En el mapa 1, la CABA, región con mayor proporción de graduados universitarios se incluye como parte de la provincia de Buenos Aires.

Mapa 1

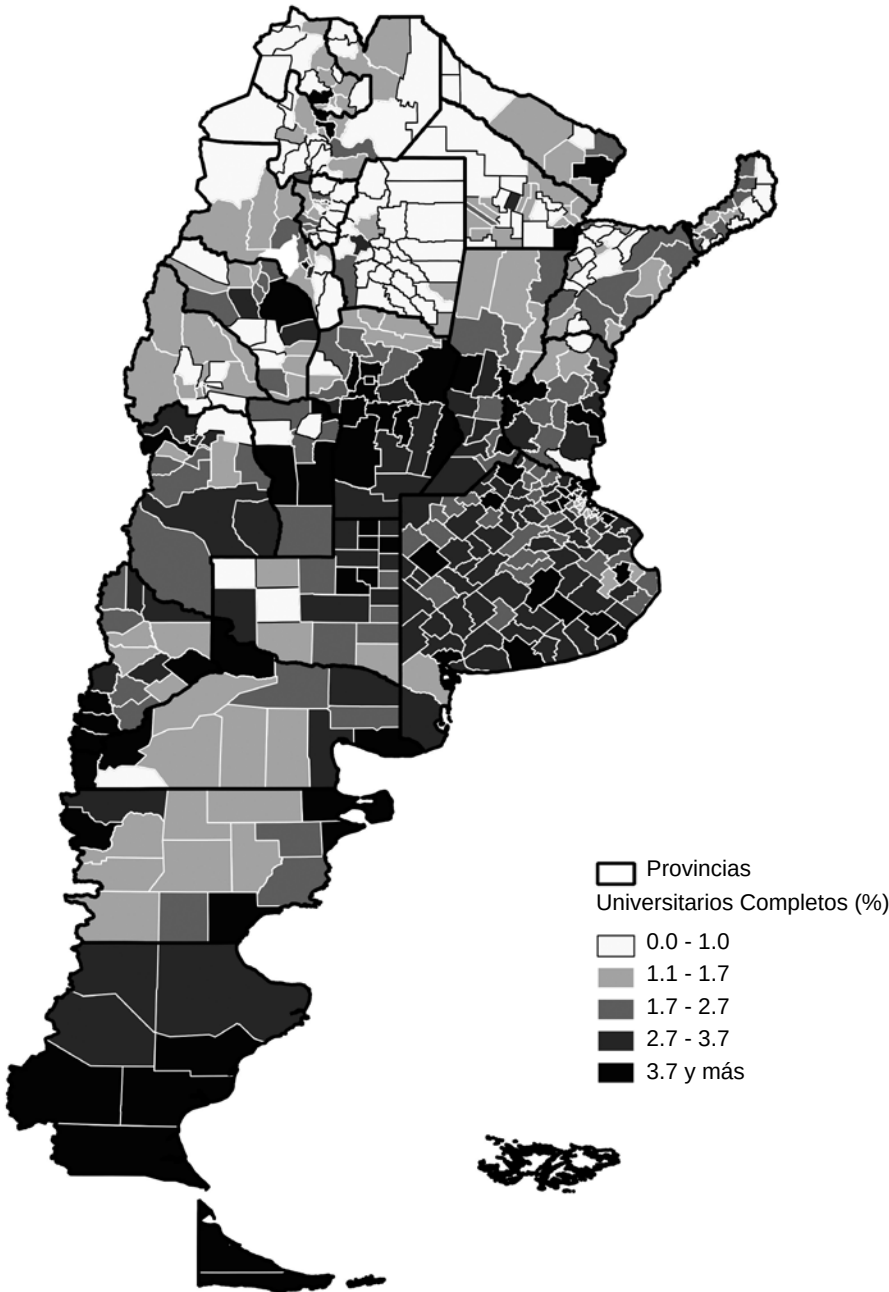
Quintiles de proporción de población con títulos universitarios por provincia
(en porcentajes). Argentina 2010



Fuente: elaboración propia. Censo de Población, Hogares y Viviendas, 2010. INDEC.

Mapa 2

Quintiles de proporción de población con títulos universitarios por departamento
(en porcentajes). Argentina 2010



Fuente: elaboración propia. Censo de Población, Hogares y Viviendas, 2010. INDEC.

El mapa 2¹¹ muestra la distribución de las regiones según la proporción de títulos universitarios a nivel departamental en Argentina. Específicamente, nos muestra cómo en las provincias con bajos porcentajes de graduados universitarios, hay pocos departamentos en donde se aglutinan grandes porcentajes de graduados, por lo general vinculados a las capitales o a los aglomerados urbanos de cada provincia. Por ejemplo, podemos ver a los departamentos de las capitales provinciales del Norte argentino con mayores porcentajes de graduados universitarios (de más del 3,7%) que destacan rodeados de departamentos con bajos niveles de graduación (menores al 1,7%). En el caso de Entre Ríos, aparecen más departamentos pertenecientes al quintil más alto de graduados universitarios debido a los centros urbanos de la provincia (Paraná, Concepción del Uruguay, Gualeguaychú) en donde se aglutinan mayores oportunidades educativas y laborales. En la zona central del país (el sur de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe y el norte de la provincia de La Pampa) la manera en la que se aglutina gran parte del quintil de mayor porcentaje de credenciales educativas (entre 3,7% y 15,7%) refleja la ubicación de las grandes ciudades y, con ellas, las instituciones universitarias nacionales.

Centrándonos en los mapas 3 y 4, vemos que la distribución de la proporción de la población con nivel universitario del GBA se relaciona con la forma en la que la segregación educativa se manifiesta a niveles de agregación más pequeños, lo que permite ver las heterogeneidades al interior de cada departamento o partido. Si bien, en Argentina existe la posibilidad de elección escolar por fuera de la zona de residencia, esta tiende a vincularse a posiciones de clase privilegiadas, que cuentan con la posibilidad de prescindir de la oferta educativa gratuita provista por el Estado (Narodowski, 2000). Dichas elecciones, y sobre todo con la expansión de la oferta de educación privada (Rossetti, 2014), permiten pensar los procesos de segregación educativa a nivel nacional. Se configura así un sistema con instituciones cada vez más homogéneas en términos de clase, debido a que los procesos de segregación residencial se reproducen en la segmentación escolar, ya que “a la escuela pública [...] no van niños de otras clases sociales porque el precio del suelo fija la segmentación” (Kaztman, 2013 en Rossetti, 2014).

En el mapa 3 pueden observarse los patrones de organización territorial de las credenciales universitarias en GBA. La distribución de las credenciales universitarias se concentra más en espacios cercanos a CABA (donde los colores más oscuros representan una mayor cantidad de graduados universitarios) y luego va diluyéndose conforme se adentra en el segundo y tercer cordón de conurbano.

Como los grandes niveles de agregación ocultan heterogeneidades al interior de cada zona, decidimos incorporar menores niveles de agregación para comprender me-

¹¹ En el mapa 2 no se consideran los departamentos pertenecientes a la capital nacional, por considerarse un caso outlier.

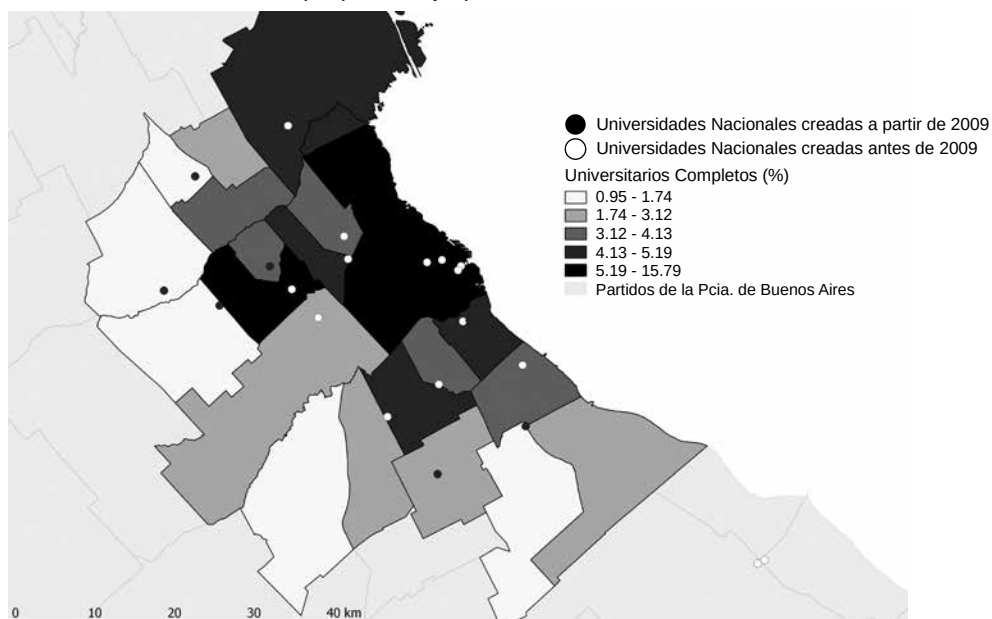
jor los patrones de organización territorial y de segregación educativa. Así, podemos ver que dichos patrones reflejan la forma en que se organizan los niveles socioeconómicos de las zonas residenciales, tal como puede observarse en el mapa 4.

El GBA es uno de los aglomerados urbanos más grandes del país, con la mayor cantidad de población y donde se concentran los mayores porcentajes de titulaciones universitarias. Los altos porcentajes de credenciales universitarias (entre el 15,71% y el 37,20%) se aglutinan mayoritariamente en las zonas más ricas del GBA, concentradas en el cordón Callao-Retiro de la CABA y el cordón norte de la CABA y los partidos de Vicente López y San Isidro, específicamente el territorio que se encuentra entre el Río de la Plata y la Autopista Panamericana y tienden a diluirse cuando se alejan de CABA (hasta llegar a los niveles menores al 3,4%).

De manera similar a lo que ocurría en el mapa 2, en el mapa 4 resaltan pequeñas fracciones de los PGBA según los porcentajes de graduados coincidiendo con las centrales administrativas, o bien, con las localidades de mayor nivel socioeconómico, como La Matanza, puede verse una zona (de color gris oscuro) que destaca por los porcentajes altos de graduados universitarios en Ramos Mejía (de 7,7% al 15,7%) y San Justo (de 3,4% al 7,7%). Algo similar puede verse en el partido de Lomas de Zamora en el corredor de la Av. Presidente Hipólito Yrigoyen donde se ubica la municipalidad del partido, una zona comercial dinámica y la Universidad Nacional de Lanús al norte de este corredor.

Mapa 3

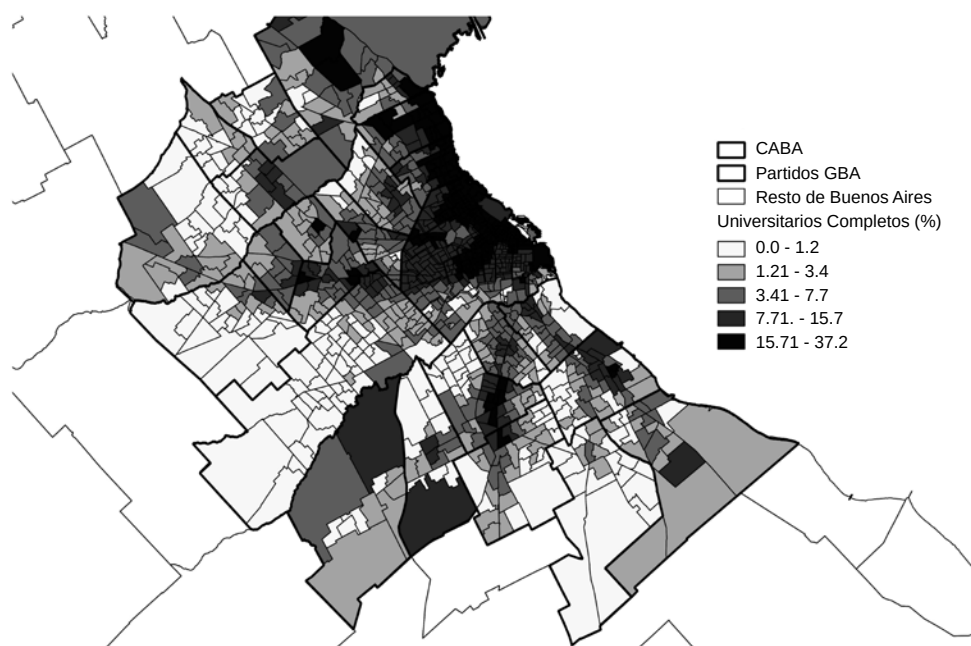
Quintiles de proporción de población con títulos universitarios por fracción
(en porcentajes). GBA, 2010



Fuente: elaboración propia. Censo de Población, Hogares y Viviendas, 2010. INDEC.

Mapa 4

Quintiles de proporción de población con títulos universitarios por fracción
(en porcentajes). GBA, 2010



Fuente: elaboración propia. Censo de Población, Hogares y Viviendas, 2010. INDEC.

Hasta aquí hemos observado la distribución territorial de población con credenciales educativas universitarias. A partir de los estudios realizados sobre la distribución territorial de oportunidades y recursos (Katzman, 2001; Rodríguez y Arriagada, 2004), partimos del supuesto de que nacer en regiones más desarrolladas con acceso a una oferta mayor de oportunidades educativas incrementa las probabilidades de finalizar el nivel universitario. Los datos de la encuesta ENES nos permiten obtener una primera mirada sobre la incidencia de la región de nacimiento en el logro del nivel educativo universitario (Cuadro 1).

El cuadro 1 permite observar que nacer en CABA incrementa sustancialmente las oportunidades de finalizar una carrera universitaria; en contraste, haber nacido en países limítrofes, el NEA y PGBA, en ese orden, presenta las mayores desventajas aunque sin dudas la pauta principal es la amplia ventaja de los nacidos en CABA con todo el resto las regiones.

En este apartado abordamos el desarrollo de los patrones de organización territorial según el porcentaje de graduados universitarios. Dicho análisis nos permite pensar que la oferta educativa y la demanda laboral de cada zona contribuyen a la conformación de este ordenamiento, así como el volumen de clases sociales en las distintas regiones; aunque, en este estudio no tenemos elementos suficientes para

indagar en qué medida contribuye cada uno. En la sección siguiente nos centraremos en indagar la incidencia de los factores adscriptivos en la concreción de credenciales universitarias en perspectiva temporal.

Cuadro 1

Porcentaje de graduados universitarios según región de nacimiento.
Argentina urbana (2014/15)

Región de nacimiento	Universitario completo	n
CABA	33,5	436
PGBA	7,8	1044
Cuyo	10,7	364
Pampeana	10,8	902
Centro	9,1	1168
NEA	7,4	622
NOA	9,0	634
Patagonia	8,8	215
Países limítrofes más Perú	5,2	229
Total	10,8	5617

Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC

Nota: Los PSH nacidos en otros países fueron eliminados por la escasa cantidad de casos.

**FACTORES ADSRIPTOS CONDICIONANTES
DEL LOGRO EDUCATIVO UNIVERSITARIO Y SU DINÁMICA TEMPORAL:
PRIMEROS RESULTADOS DESCRIPTIVOS**

En esta sección se analiza la dinámica temporal de la desigualdad de oportunidades de logro educativo según clase social y nivel educativo del hogar de origen. Para ello calculamos los porcentajes de graduados universitarios de los PSH entre 30 y 70 años según los factores adscriptivos señalados a través de cohortes de nacimiento (Cuadro 2).

En términos generales, el porcentaje de población con nivel universitario completo a través de cohortes (marginal fila) se mantiene casi constante entre 10% y 11% lo cual sugiere que la expansión de la terminalidad del nivel ha sido baja. Utilizando el censo de 2010, el análisis del porcentaje de la población Jefe/a de hogar de 30 a 70 años con nivel universitario completo a través de cuatro cohortes de nacimiento muestra una pauta similar: un incremento muy bajo de 9% a 10% entre las primeras cohortes: 1940-1949 y 1950-1959, y las más recientes: 1960-1969 y 1970-1980. Esta pauta es indicativa de que el crecimiento del porcentaje de la población con nivel de educación superior completo entre 1980 y 2010 reseñada en la introducción del artículo fue resultado del reemplazo de cohortes nacidas en la primera mitad del siglo XX con bajo nivel de escolaridad.

Cuadro 2

Porcentaje de graduados universitarios según origen de clase, nivel educativo de origen, controlado por cohortes de nacimiento. PSH, 30 y 70 años. Argentina, 2015

		Cohortes				Total
Cohorte de nacimiento		1945-1955	1956-1965	1966-1975	1976-1985	
Origen de clase (EGP3)	Clase de servicios y empleadores	22,1%	26,2%	22,8%	30,3%	25,8%
	Clase intermedia (asalariada y cuenta propia)	10,1%	10,5%	13,2%	7,1%	10,3%
	Clase obrera	4,7%	5,9%	3,5%	3,3%	4,3%
Nivel Educativo de Origen	Terciario y Universitario Completo	45,3%	55,4%	42,5%	43,6%	45,8%
	Secundario Completo + Terciario Inc. + Universitario Inc.	23,5%	25,6%	19,5%	17,6%	20,5%
	Hasta Secundario Incompleto	7,3%	7,2%	5,1%	3,9%	5,8%
TOTAL		10,5%	11,3%	10,0%	11,2%	10,8%

N total = 5616. Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC.

Respecto a las desigualdades de clase, se advierte que en términos generales (total marginal columna) el 25,8% de los PSH que provienen de hogares de clase de servicios y empleadores obtienen títulos universitarios. Este valor es más de 20 puntos porcentuales (pp.) menor entre los PSH que provienen de hogares de clase obrera y más de 15 pp menor en los PSH con origen en la clase intermedia.

Al considerar las cohortes, se observa que las desigualdades de clase tienden a incrementarse a través del tiempo, ya que aumenta la brecha en la obtención de credenciales universitarias entre los PSH provenientes de la clase de servicios y empleadores y los PSH con orígenes en las clases obrera e intermedia. Así, vemos que para la cohorte nacida entre 1945-1955 la diferencia de logro educativo universitario entre quienes provienen de la clase de servicios/empleadores y entre quienes provienen de la clase obrera es de 17 pp, para las cohortes intermedias esta diferencia crece a alrededor de 20 pp y se amplía más para la cohorte 1976-1985 a 27 pp. A su vez, la brecha entre quienes tienen orígenes en clase de servicios/empleadores y quienes provienen de hogares de clase intermedia es de 12, 16 y 10 pp para las primeras tres cohortes respectivamente y aumenta marcadamente a 23 pp en la cohorte más joven.

Estas desigualdades tienden a mantenerse al analizar el efecto del nivel educativo familiar de origen en el porcentaje de los hijos/as (PSH) que alcanzan un título uni-

versitario. El 45,8% de los PSH que provienen de hogares con nivel educativo superior completo se recibe de una carrera universitaria, este valor a menos de la mitad (20,5%) entre quienes provienen de hogares con nivel secundario completo y disminuye marcadamente a 5,8% entre quienes tienen orígenes en hogares que no completaron el nivel secundario.

La lectura de la dinámica temporal nos indica que el porcentaje de graduados universitarios provenientes de hogares con climas educativos bajos (secundario incompleto) e intermedios (secundario completo) tendió a reducirse en las dos cohortes más recientes, de 7% a 5% y 4% entre los primeros y de 25% a 20% y 18% entre los segundos. Estas pautas sugieren mayores obstáculos a lo largo de la trayectoria educativa en las cohortes más recientes de quienes provienen de hogares de clase popular y clase media no profesional.

El porcentaje de graduados universitarios provenientes de hogares con nivel educativo superior crece en la segunda cohorte de 45% a 55% y en las cohortes recientes disminuye a un porcentaje similar a la primera (43% y 44%). Como corolario la evolución de las brechas de logro universitario según nivel educativo del hogar de origen presenta oscilaciones.

TENDENCIAS DE DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOGRO EDUCATIVO

En esta sección trabajaremos con modelos log lineales de tres vías que permiten explorar el nivel de asociación entre las variables analizadas anteriormente, más allá de la influencia de los cambios estructurales como las variaciones en el peso relativo de las posiciones de clase social de origen y el nivel educativo de la población en general de cada cohorte. Esto permite obtener una medida más precisa de la desigualdad entre distintas clases sociales en su competencia por apropiarse de oportunidades educativas. En primer lugar, se analizan modelos que vinculan orígenes de clase social con destinos educativos a través de cuatro cohortes de nacimiento. Luego, se analizan la relación entre el nivel educativo de origen y de destino a través de cohortes de nacimiento. Finalmente se explora la variación de la relación entre origen de clase y destino educativo según región de nacimiento del PSH (sin considerar cohortes).

Para comparar la “bondad de ajuste” de modelos log-lineales se analizan los estadísticos G2 y BIC (Criterio de Información Bayesiano) y el índice de disimilitud (ID) que nos informa el porcentaje de casos que deberían ser reclasificados para alcanzar independencia estadística.¹² Estos estadísticos nos permiten evaluar la preci-

¹² El G2, también denominado L2, razón de verosimilitud o likelihood ratio se calcula como $G^2 = 2 \sum_i \sum_j f \log(f_{ij} / F_{ij})$. El mismo tiene una distribución similar a la de χ^2 pero puede subdividirse en componentes; su debilidad es que al igual que χ^2 está influido por el tamaño de la muestra. El

sión con la que los modelos se ajustan a los datos (mientras menor sea su valor, mejor será su “bondad de ajuste”). La bibliografía especializada sugiere que el mejor “ajuste” corresponde al modelo que logra explicar el comportamiento de los datos con la mayor simpleza y precisión posible (Solís y Boado, 2016).

Cuadro 3

Bondad de ajuste de modelos log lineales de tres vías para máximo nivel educativo según a) origen de clase y cohorte, b) origen educativo y cohorte, c) origen de clase y región de nacimiento. Población de 30 a 70 años principal sostén del hogar, Argentina urbana 2015

Modelos origen de clase	L2	gl	BIC	ID	Pseudo R2	valor p
Independencia condicional	832,0	24	624,6	13,3%		.000
Fluidez constante	46,6	18	-108,8	3,1%	94,4%	.000
UNIDIFF	25,0	15	-104,6	2,2%	97,0%	.049
Modelos origen educativo	L2	gl	BIC	ID	Pseudo R2	valor p
Independencia condicional	1105,6	36	800,4	15,2%		.000
Fluidez constante	57,7	27	-171,1	3,0%	94,8%	.000
UNIDIFF	55,0	24	-148,4	2,8%	95,0%	.000
Modelos región de nacimiento	L2	gl	BIC	ID	Pseudo R2	valor p
Independencia condicional	775,6	54	309,4	13,1%		.000
Fluidez constante	95,5	48	-317,8	4,3%	87,7%	.000
UNIDIFF	85,3	40	-259,9	3,9%	89,0%	.000

Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC.

Cuadro 4

Parámetros modelos UNIDIFF

Parámetros UNIDIFF origen de clase	Parámetros UNIDIFF origen educativo	Parámetros UNIDIFF región de nacimiento
(1945-1955) 1,00	(1945-1955) 1,00	(CABA) 1,00
(1956-1965) 1,07	(1956-1965) 0,88	(PGBA - 24 partidos de Buenos Aires) 1,56
(1966-1975) 1,07	(1966-1975) 1,03	(Cuyo) 1,53
(1976-1986) 1,54	(1976-1986) 0,94	(Pampeana) 1,47
		(Centro) 1,73
		(NEA) 1,78
		(NOA) 1,61
		(Patagonia) 1,54
		(Países limítrofes) 1,60

Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC.

BIC, controla la cantidad de parámetros utilizados en función del tamaño de la muestra; su fórmula es: $BIC = G2 - gl \cdot (\ln(n))$ (Powers y Xie, 2000).

Cuadro 5

Diferencias entre estadísticos de bondad de ajuste para modelos de fluidez constante y UNIDIFF

Diferencias entre fluidez constante y UNIDIFF	Diferencia L ²	gl	valor p
Modelos origen de clase	11,6	3	.000
Modelos origen educativo	2,6	3	.453
Modelos región de nacimiento	10,3	8	.247

Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC.

En relación a los modelos para los orígenes de clase / destino educativo / cohorte podemos observar que el mejor ajuste lo produce el modelo UNIDIFF, que permite detectar cambios en la fuerza de la asociación entre clase de origen y nivel educativo alcanzado a lo largo del tiempo a partir de la estimación de un parámetro específico para cada cohorte. Estos parámetros muestran un aumento progresivo de la desigualdad de clase en el destino educativo a través de las cohortes; tomando como base 1 a la cohorte 1945-1955 aumenta levemente a 1,07 en las cohortes 1956-1965 y 1966-1975 y luego de manera más marcada a 1,54 para la cohorte más joven. Estos resultados sugieren un incremento de las barreras de clase para el logro educativo.

Por el contrario, entre los modelos que analizan la relación entre orígenes y destinos educativos a través de cohortes produce un mejor ajuste el modelo de fluidez constante, lo que indica que la desigualdad de logro educativo en relación a orígenes educativos se mantiene relativamente constante a través del tiempo.

Finalmente, los modelos que analizan la relación entre orígenes de clase y destinos educativos a través de distintas regiones de nacimiento muestran que en comparación con los PSH nacidos en CABA, los PSH nacidos en todas las otras regiones presentan mayores niveles de desigualdad, especialmente en las regiones Noroeste, Centro, Noroeste y Países limítrofes más Perú. Sin embargo, al comparar la bondad de ajuste entre el modelo UNIDIFF y el de Fluidez Constante (cuadro 5), es preferible el último, por lo que posiblemente la desigualdad observada sea resultado del efecto de otras variables como el volumen de las clases sociales y los niveles educativos en la distribución de origen.

**FACTORES CONDICIONANTES DE LA GRADUACIÓN UNIVERSITARIA:
PAUTAS Y TENDENCIAS**

Las variables independientes introducidas en la sección de análisis descriptivo de la desigualdad en las probabilidades de graduación universitaria están relacionadas entre sí. A mayor nivel educativo del PSH de origen, mayor jerarquía de la posición de clase, asimismo, las regiones más desarrolladas tienen mayor proporción de hogares con orígenes en clases medias y con niveles de escolaridad más altos.

Por ello, en las tablas de contingencia analizadas el efecto de cada variable independiente lleva consigo el efecto de los otros factores adscriptos estudiados. Para indagar el efecto neto de cada una de las variables independientes sobre la variable dependiente, controlando la influencia de las otras variables, es necesario realizar un modelo de regresión logística binaria multivariado (Cuadro 6).

En las regresiones logísticas binarias la estimación del coeficiente β exponenciado permite conocer las chances relativas (odd ratios) de graduarse del nivel universitario contra las de no graduarse entre la categoría de referencia seleccionada y cada categoría de las variables independientes, controlando por las otras variables incluidas en el modelo.

Cuadro 6

Regresión logística binaria de nivel universitario completo en origen de clase, nivel educativo del Principal Sostén del hogar de origen, lugar de nacimiento y cohorte. Población de 30 a 70 años Principal Sostén del Hogar. Argentina urbana (Exp. Beta)

Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 4bis
Población con secundario completo					
Origen de clase (Ref. Clase obrera)					
Clase de servicios y empleadores	8,25***	3,57***	3,32***	3,30***	2,31***
Clase Intermedia	2,54***	2,25***	2,17***	2,16***	1,84***
Nivel educativo del PSH de origen (Ref. Hasta secundaria incompleta)					
Secundario completo		3,11***	2,96***	3,21***	1,97***
Superior completo		7,55***	6,58***	7,23***	4,25***
Lugar de nacimiento (Ref. CABA)					
PGBA			0,27***	0,27***	0,29***
Cuyo			0,36***	0,36***	0,46***
Pampeana			0,39***	0,40***	0,44***
Centro			0,33***	0,32***	0,38***
NEA			0,34***	0,34***	0,51***
NOA			0,35***	0,34***	0,45***
Patagonia			0,30***	0,32***	0,40***
Países limítrofes más Perú			0,19***	0,18***	0,26***
Cohorte de nacimiento (Ref. 1945-1955)					
Nacidos entre 1956 y 1965				1,22	1,06
Nacidos entre 1966 y 1975				0,83	0,69*
Nacidos entre 1976 y 1985				0,69*	0,57***
Constante	0,45	0,36	0,102	0,109	0,277
Pseudo R2	0,139	0,223	0,250	0,256	0,190
N	5002	5002	5002	5002	2612

Notas: (1) 0 = No accedió a títulos universitarios; 1 = Logró título universitario.

*** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$, n/c: no considerada.

Fuente: elaboración propia con base en ENES-PISAC.

En el modelo 1 incluimos el origen de clase social bajo el supuesto de que constituye el clivaje central de desigualdad en las oportunidades de logro educativo. Utilizaremos este modelo como base para indagar en qué medida la introducción de otras variables adscriptivas y la cohorte de nacimiento eclipsan el efecto de la clase de origen. Asimismo, tomaremos en consideración el aporte de cada nueva variable sobre las chances relativas de graduarse de la universidad. Los resultados del modelo 1 muestran que el origen de clase social está asociado significativamente con el acceso a títulos universitarios. Los PSH que provienen de hogares de clase de servicios o empleadores tienen 8,25 veces más chances de acceder a títulos universitarios que quienes provienen de hogares de clase obrera. Entre los PSH que provienen de hogares de clase intermedia de empleados y pequeños comerciantes y los que provienen de hogares de clase obrera, la desigualdad de oportunidades disminuye a 2,54 veces en favor de los primeros.

En el modelo 2, al introducir el nivel educativo del hogar de origen, observamos que si bien se reduce el efecto de la clase de origen, ambas variables están asociadas significativamente con la desigualdad de oportunidades de la población en alcanzar credenciales universitarias. Los PSH que provienen de un hogar con estudios superiores completos tienen 7,6 veces más chances de obtener títulos universitarios que quienes provienen de hogares que no completaron el nivel secundario. Esta desigualdad se reduce a alrededor de 3 veces entre quienes provienen de hogares que finalizaron el nivel secundario y quienes se socializaron en hogares en los que dicho nivel no se completó. Si bien disminuye su peso, la clase de origen no deja de tener un efecto neto. En particular, se reduce el peso del origen en clase de servicios o empleadores de 8,3 a 3,6 veces más chances de acceder a títulos universitarios en relación al origen en clase obrera; ello se debe, en gran medida, a que buena parte de este efecto deriva del nivel de educación universitario del PSH de origen de clase de servicios. El valor del R^2 aumenta de 0,139 a 0,223 lo cual indica que el nivel educativo del hogar de origen influye de manera relevante y que tanto la clase de origen como el nivel educativo, si bien están relacionados, condensan mecanismos de desigualdad diferenciales.

Al introducir el lugar de nacimiento (modelo 3) observamos que el origen de clase y el nivel educativo del hogar de origen disminuyen levemente su influencia pero continúan teniendo un efecto significativo. Por su parte, la región de origen muestra un efecto *neto* en la desigualdad de oportunidades de logro educativo universitario. Igualando el origen de clase y el nivel educativo del hogar de origen, la población que nació en CABA tiene mayores oportunidades de alcanzar títulos universitarios que la población que nació en las otras regiones. La incorporación de la región de nacimiento mejora levemente el grado de ajuste del modelo (el R^2 de Nagelkerke pasa de 0,223 a 0,250). Esta pauta en parte se vio reflejada en el modelo UNIDIFF basado en tablas de contingencia pero por la bondad de ajuste habíamos conside-

rado el modelo de fluidez constante; los resultados de la regresión logística indican que hay una desigualdad más relevante en el logro educativo universitario por región de nacimiento en favor de los PSH nacidos en CABA. Al controlar por origen de clase social y nivel educativo del hogar de origen, estos factores no serían parte de la explicación de las ventajas de CABA. Estas pueden estar vinculadas a una mayor oferta educativa, mejor entrenamiento en niveles de escolaridad previos y mayores ingresos de las familias, entre otros factores.

Por último, en el modelo 4 al introducir la cohorte de nacimiento se observa que las variables introducidas en los pasos anteriores mantienen su efecto en niveles muy similares y de manera significativa. La introducción de una perspectiva temporal a través de las cohortes de nacimiento muestra que la población PSH nacida en la cohorte más joven tuvo menores oportunidades de obtener títulos universitarios controlando por origen de clase, nivel educativo del PSH de origen y lugar de nacimiento. La incorporación de la variable cohorte de nacimiento ha generado un impacto mínimo en el grado de ajuste del modelo (el R^2 de Nagelkerke pasa de 0,250 a 0,256).

A fin de indagar si el efecto de los orígenes sociales se debilita a medida que se avanza en las transiciones entre niveles educativos, hemos aplicado una versión completa del modelo de regresión logística a la población que finalizó el nivel secundario y estaba en condiciones de ingresar a la universidad. Los resultados del modelo muestran que si bien los efectos de las variables consideradas disminuyen, todas mantienen un peso significativo mostrando desigualdad de oportunidades de logro universitario. Más aún, las menores probabilidades de obtener títulos universitarios se extienden a las dos últimas cohortes (1966-1975 y 1976-1985). En ellas hay mayor porcentaje de población con nivel secundario completo pero las chances relativas de finalizar el nivel universitario controlando por las variables de tipo adscriptivas disminuye. Estos resultados apoyan los hallazgos del estudio de Plotno (2015) con la base de datos del CEDOP-UBA (2007) lo que consolida la pauta de un cierre social progresivo.

CONCLUSIONES

A lo largo del artículo hemos indagado los efectos de la clase social de origen y el territorio en la desigualdad de oportunidades de graduación universitaria en Argentina. Nos interesamos por conocer si estas desigualdades se han reducido o aumentado en el tiempo tanto considerando los cambios estructurales en el volumen de población que completó el nivel universitario, como controlando este efecto.

Hemos visto que la proporción de graduados universitarios según región se condice con un patrón histórico de desarrollo desequilibrado de Argentina, que generó mayor dinamismo económico en la región pampeana, con su epicentro en CABA (la

ciudad puerto) y en parte en Cuyo y la Patagonia mientras postergó las regiones del norte. Asimismo, se observa en la conformación del conurbano bonaerense con una marcada desigualdad entre CBA y primer cordón y el segundo y tercer cordón y mayor. Este patrón de marcada desigualdad regional es resultado de un proceso de largo plazo que hunde sus raíces en la conformación del Estado-nación en el marco de la inserción al modo de producción capitalista como país agroexportador y que se mantuvo durante las etapas posteriores.

Las zonas de mayor desarrollo económico, con gran cantidad de universidades públicas, aglutinan una proporción importante de personas con títulos universitarios, a diferencia de otras zonas con menores recursos, que brindan menos oportunidades de acceso a la educación universitaria. Los mapas más desagregados muestran que en las provincias de regiones extra pampeanas hay polos donde se concentran niveles altos de graduados universitarios en las capitales y otros centros urbanos dinámicos.

Por otra parte, hemos visto que la concreción de credenciales educativas universitarias está influenciada por los orígenes sociales. En un primer análisis descriptivo según variables de tipo adscriptivo observamos que a mayor clase social y nivel educativo de origen, así como al haber nacido en CABA, mayor es la proporción de personas con título universitario.

Al introducir una dinámica temporal a través de cohortes observamos en términos generales que el porcentaje de población con nivel universitario completo se mantiene casi constante a través de las mismas. En un contexto de escasa expansión de graduados universitarios, hubo un incremento progresivo a través de las cohortes en las brechas de desigualdad según la clase social de origen. Las clases medias, en particular la clase de servicios o empleadores, se apropiaron más de las oportunidades educativas. Asimismo, la proporción de graduados universitarios para quienes provienen de hogares con nivel educativo secundario completo y hogares con nivel secundario incompleto disminuyó en el tiempo, sin embargo, la brecha de desigualdad con quienes provienen de hogares con nivel educativo superior completo fue oscilante. Estas pautas en conjunto sugieren el incremento de mecanismos de cierre social que complejizan la concreción de logros educativos universitarios para quienes provienen de hogares de clase popular y climas educativos más bajos.

La introducción de modelos log lineales para analizar la desigualdad de logros educativos neta, controlando la evolución del volumen de graduados universitarios, permitió observar que aumentó el nivel de desigualdad de oportunidades según origen de clase para la última cohorte. Esta pauta difiere de la hallada en el estudio de Jorrat (2016) que muestra una prevalencia de la desigualdad constante a través de cohortes para varones y mujeres de 20 a 69 años. El resultado aquí observa-

do, utilizando como unidad de análisis a los principales sostén de hogar, indicaría un proceso de cierre social. Por otro lado, la evolución temporal de la desigualdad de oportunidades educativas según nivel educativo del hogar de origen mostró una pauta de desigualdad constante, similar a la observada por Jorrat (2010) y Rodríguez (2016) para la población de ambos sexos de 25 a 65 años de edad (no necesariamente jefes de hogar). El análisis de las desigualdades regionales de la relación entre orígenes de clase y destinos educativos sugiere que, aunque el modelo de desigualdad constante muestra el mejor ajuste, todas las regiones tienen niveles más altos de desigualdad que la CABA.

El análisis con un modelo de regresión logística multivariada por pasos nos permitió profundizar en algunas pautas. Los principales resultados son:

- I. El peso de la clase social de origen en las chances relativas de obtener títulos universitarios disminuye al incorporar otras variables de tipo adscriptivas, en particular, el clima educativo del hogar de origen, pero no desaparece, incluso mantiene niveles importantes de desigualdad, no solo entre los PSH con orígenes de clase obrera y los de origen en clase de servicios o empleadores, sino también con quienes provienen de clase intermedia. Esta pauta implica que el origen de clase y el clima educativo del hogar expresan mecanismos distintos de transmisión de oportunidades desiguales, lo que reforzaría los hallazgos de la investigación de Plotno (2015).
- II. La variable nivel educativo del hogar de origen es la que mayor influencia tiene en las chances relativas de graduación universitaria.
- III. El lugar de nacimiento tiene peso propio en la desigualdad de oportunidades educativas: haber nacido en CABA implica mayores ventajas para obtener un título universitario independientemente de la clase social y el nivel educativo del hogar de origen y la cohorte. Para esta pauta arriesgamos una interpretación: en este territorio una sociabilidad con mayor gravitación de clases medias (no solo como clase de origen) configura mayores expectativas y aspiraciones de logro universitario y una mayor oferta universitaria permitiría concretarlas.
- IV. El análisis por cohortes mostró que, controlando por las variables señaladas, se observa una disminución de chances relativas de finalizar el nivel universitario en la última cohorte.
- V. Los resultados del modelo de regresión acotado a la población que tiene nivel secundario completo y estaba en condiciones de ingresar a la universidad, muestran que el nivel de desigualdad de oportunidades según los factores adscriptos señalados disminuye pero todas conservan efectos significativos, incluso las menores chances relativas de obtención de títulos universitarios de la última cohorte, se extienden a la cohorte anterior. De manera preliminar podríamos señalar que no estaría actuando un fuerte efecto de selectividad según el cual entre los

estudiantes con orígenes sociales más bajos que atravesaron con éxito transiciones educativas anteriores (del primario al secundario y finalización de este último), no influyen tanto los factores adscriptos en la graduación universitaria.

En suma, las pautas observadas nos permiten sugerir, en términos de Hout y Raftery (1993), que el nivel de expansión educativa habría sido insuficiente para reducir la desigualdad de oportunidades de graduación del nivel universitario vinculadas al origen social familiar. Más bien el sistema universitario se halla en un tramo de expansión que permitió graduar en mayor proporción a población con origen en las clases medias, en particular sus fracciones más privilegiadas. Esto puede deberse a que Argentina todavía se encuentra en una fase en la que su población aún tiene obstáculos para la culminación del nivel medio. Si bien en 2006 se aprobó la ley de obligatoriedad de la secundaria, incrementando el acceso significativamente, aún persisten altos niveles de deserción (Steinberg, 2013). Asimismo, otro punto de quiebre es la distancia de competencias entre el nivel secundario y el ingreso a la universidad, lo que genera un desgranamiento en los primeros años de las carreras universitarias.

Una política pública impulsada desde el Estado en el período 2003-2015 fue la creación de nueve universidades nacionales, cinco de ellas en barrios obreros y clase media baja del conurbano bonaerense. El crecimiento de la matrícula en dichas universidades ha sido importante (de 5.641 a 42.276 estudiantes entre 2010 y 2014). Esta medida, sin dudas, ha sido positiva para expandir la oferta académica y acercarla a sectores históricamente postergados. Por la escasa cantidad de años que transcurrieron desde su creación aún es prematuro analizar la tasa de graduación. Recientemente, la creación de estas universidades ha sido puesta en cuestión principalmente por referentes políticos del actual gobierno, argumentando que dichas universidades carecen de nivel académico. Contrariamente, las pautas observadas en este estudio, junto a los hallazgos de las investigaciones precedentes reseñadas, plantean el desafío de persistir en la creación y sostenimiento de universidades nacionales en zonas postergadas. Planteamos al menos dos razones primordiales para ello: i) una restricción de la oferta probablemente elevaría la brecha de desigualdad entre las clases, y ii) estas universidades son más permeables al ingreso de estudiantes de clase media baja y clase popular no solo por su gratuidad y el ingreso a través de un curso anual que supone una etapa de nivelación, sino fundamentalmente por la cercanía geográfica y la menor distancia social y cultural con otros estudiantes. A estos rasgos democratizadores, sería conveniente sumarle otras medidas que incrementen las tasas de graduación de la población del nivel medio, articular la transición al nivel universitario, brindando las herramientas necesarias para que en esta transición se reduzca el desgranamiento en los primeros años de la Universidad e incentivar la finalización de las carreras, precisamente el principal problema que tiene Argentina en relación a la educación universitaria.

No se trata de disminuir la oferta universitaria, en todo caso, el desafío consiste en adicionar medidas que apunten al logro del título como medio para promover el desarrollo.

En efecto, más que un problema de restricción de la oferta universitaria, nuestro estudio sugiere que el incremento de la *desigualdad de oportunidades* de logro educativo universitario en la cohorte nacida entre 1975-1985 se debe a que su socialización se desarrolló en un contexto de crecimiento de la *desigualdad de condiciones de vida* entre las clases sociales en el período 1975-2002. Socializadas en un contexto de polarización de las posiciones de clase y segregación residencial que limita la sociabilidad inter-clases, la población con orígenes en las clases populares enfrentó mayores obstáculos para acceder, permanecer y lograr el título universitario. Para concluir nos hacemos eco de las palabras de Dubet (2011: 116): el motivo que nos hace “apoyar la igualdad de posiciones se debe a que constituye sin duda la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades. Si las oportunidades son definidas como la posibilidad de elevarse en la estructura social en función del mérito y del valor, parece evidente que esta fluidez sea tanto mayor cuanto menos distanciadas entre sí se encuentren las posiciones; los que suben no tienen tantos obstáculos que franquear y aquellos que descienden no se arriesgan a perderlo todo”. ■

Bibliografía

ALCOBA, M., *La dimensión social del logro individual. Desigualdad de oportunidades educativas y laborales en Argentina*. México DF: FLACSO México, 2014.

ALONSO, L., "Calidad e inclusión de la Educación Superior", Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación. Argentina, Seminario Internacional Experiencias y Perspectivas de Evaluación y Acreditación Universitaria e Iberoamericana, 2015.

ARAUJO, S., "Entre el ingreso y la graduación: el problema de la democratización en la universidad", en *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, núm. 27, junio 2017, pp. 35-61. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017.

ARIZA, M y SOLÍS, P., "Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990 y 2000", en *Estudios Sociológicos*, vol. xxvii, núm. 79, 2009.

BENZA, G., "La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013", en Kessler, G. (comp), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

BONIOLO, P. y ESTÉVEZ LESTON, B., "The effect of territory in social mobility of households in the Región Metropolitana de Buenos Aires", en *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, 2017.

BONIOLO, P. y NAJMÍAS, C., "Abandono y rezago escolar en Argentina: una mirada desde las clases sociales", en *Tempo Social, (En Prensa)*, 2018

BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C., *Los herederos: los estudiantes y la cultura*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, (2003 [1964]).

BUCHBINDER, P., *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana, 2010.

CEA, A un siglo de la reforma universitaria, Informe CEA. Año 7 - Nº 71, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2018.

CEPAL, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015 Pactos para la igualdad territorial, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2015.

CRAVINO, C., *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, UNGS, 2008.

DALLE, P., "Climbing up a Steeper Staircase: Intergenerational Social Mobility across Birth Cohorts in Argentina", en *Research in Social Stratification & Mobility*, 54, 2018, pp. 21-35.

DALLE, P., J. R. Jorrat y M. Riveiro, "Movilidad social intergeneracional", en Piovani J. y A. SALVIA (eds.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI, (en prensa), 2018.

DI VIRGILIO, M. M., MARCOS, M. y MERA, G. S., "Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: Una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat", en *Papeles de Población*, 21(84), 2015, pp. 161–196.

FACHELLI, S.; DERTEANO, M. y TORRENTS, P., Un análisis comparado de las desigualdades de acceso a la universidad en Argentina, España y México en 2013, 2015, pp- 1–27.

DUBET, F., *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

GARCÍA DE FANELLI, A., *Universidad, organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005.

—— Inclusión social en la educación superior argentina: indicadores y políticas en torno al acceso y a la graduación, en *Páginas de Educación*, 7, 2014, pp. 124–151.

GERMANI, G. (1965) "El origen social de los estudiantes y la regularidad de sus estudios" en Germani, G. y Sautu, R., *Regularidades y origen social de los estudiantes universitarios*, Buenos Aires: Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Trabajo e Investigaciones del Instituto de Sociología. Colección Estructura; 3/4, 1965, pp. 9-26.

GERMANI, G. y SAUTU, R., "Regularidad y origen social en los test universitarios", trabajos e Investigaciones del Instituto de Sociología, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1965.

GOLDTHORPE, J., "Social class mobility in modern Britain: changing structure, constant process", en *Journal of the British Academy*, 4, 2016, pp. 89–111.

GROISMAN, F. y A. L. SUÁREZ, "Segregação residencial e conquistas educacionais na Argentina", en L. C. Queiroz Ribeiro y R. Kaztman (orgs.), *A Cidade contra a Escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro, Letracapital, 2008.

HOUT, M. y RAFTERY, A. E., "Maximally maintained inequality: Expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75", en *Sociology of education*, 1993, pp. 41-62.

INDEC, "¿Qué es el Gran Buenos Aires?", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2005.

JORRAT, J. R., "Logros educacionales y movilidad educacional intergeneracional en Argentina", en *Desarrollo Económico*, 49(196), 2010, pp. 573–604.

—— “De tal padre... ¿tal hijo?”, *Estudios sobre Movilidad Social en Argentina*, (J. R. Jorrat, Ed.), Buenos Aires, Dunken, 2016.

KAZTMAN, Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, vol. 75, Buenos Aires, pp. 171-189.

LATKIN, C y CURRY, A., “Stressful Neighborhoods and Depression: A Prospective Study of the Impact of Neighborhood Disorder”, en *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 44, No. 1, 2003, pp. 34-44.

LUCAS, S.R., “Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects”, en *American Journal of Sociology*, vol. 106 (6), 2001.

MARE, R., “Social Background and School Continuation Decisions”, en *Journal of the American Statistical Association* 75, 1980, pp. 293-305.

MASSEY, D. y DENTON, N., “The Dimensions of Residential Segregation”, en *Social Forces* vol, 67, No. 2, 1988.

MÍGUEZ, E., “Población y sociedad”, en Gelman, J. y E. Miguez (coord.), *América Latina en la historia contemporánea*, Argentina. t. 3, 1880-1930, la apertura al mundo, Madrid, Fundación MAPFRE-Taurus, 2011.

NARODOWSKI, M., *Segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino. Elección de escuela sin “vouchers”*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes y Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

OCDE, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2016*, Informe Español. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016.

PETTIT, B., “Moving and Children’s Social Connections: Neighborhood Context and the Consequences of Moving for Low-Income Families”, en *Sociological Forum*, vol. 19, No. 2, 2004, pp. 285-311.

PLOTNO, G., “Universidad, clase social y educación familiar: acceso y graduación en el nivel superior en Argentina”, (Tesis de Maestría), Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2015.

POWERS, D. A. y YU XIE, *Statistical Methods for Categorical Data Analysis*, San Diego, California, Academic Press, 2000.

QUARTULLI, D., “Efectos de origen clase en la Argentina (1955-2001)”, Tesis de Doctorado, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2016.

RABE, B. y TAYLOR, M. “Residential mobility, quality of neighborhood and life course events”, en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 173, 2010, pp. 531-555.

RIVAS, A., *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*, Buenos Aires, CIPPEC-Natura-Instituto Natura, 2015.

RODRÍGUEZ, S. A., "Logros educativos en el nivel de instrucción superior y movilidad educacional intergeneracional en Argentina", en *Sociológica* (México), 31(88), (2016). pp. 167–200. Recuperado a partir de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0187-01732016000200167

RODRÍGUEZ, J y ARRIAGADA C., "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana", en *Revista Eure*, Chile, vol. XXIX, N° 89, 2004, pp. 5-24.

ROSSETTI, M., *La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad*, Santiago de Chile, CEPAL - Naciones Unidas, 2014. Recuperado a partir de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36837/1/S2014208_es.pdf

SASTRY, N., "Neighborhood effects on children's achievement: a review of recent research", en *Oxford Handbook on Child Development and Poverty*, New York, Oxford Univ. Press, 2012.

SOLÍS, P. y BOADO, M. (coords.), *Y sin embargo se mueve... Estratificación social y movilidad intergeneracional en América Latina*, México, El Colegio de México, 2016,

SOLÍS, P. y PUGA, I., "Efectos del nivel socioeconómico de la zona de residencia sobre el proceso de estratificación social en Monterrey", en *Estudios demográficos y urbanos*, México, vol. 26, No. 2, 2011.

STEINBERG, C., "Abandono escolar en las escuelas secundarias urbanas de Argentina: Nuevos indicadores para el planeamiento de políticas de inclusión educativa", en *Revista de Política Educativa*, Buenos Aires, 4(1), 2013, pp. 121-153.

SVAMPA, M., "Las nuevas urbanizaciones privadas, sociabilidad y socialización: la integración social 'hacia arriba'", en L. Beccaria (ed.), *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Biblos, 2002.

Anexo

Tabla 1

Población de 25 años y más que asistió a instituciones educativas según máximo nivel educativo alcanzado (%). Total país. Años 1980/2010

	Hasta primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Superior incompleto	Superior completo
1980	70,9	10,9	10,8	3,1	4,3
1991	61,0	13,0	13,9	3,5	8,2
2001	51,5	14,4	16,8	5,2	12,2
2010	43,1	13,7	21,4	6,1	15,6

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC, Censos Nacionales de Población 1980/2010.

Anexo 2

Esquema EGP de tres y once clases

Posiciones de clase	3 clases	11 clases
I	Clase de servicios y empleadores	Profesionales y directivos de nivel alto; grandes empleadores
II		Profesionales y directivos de nivel bajo; técnicos de alto nivel
IVa		Pequeños empleadores
IIIa	Clase intermedia (empleados de cuello blanco y pequeña burguesía)	Empleados no manuales de rutina; nivel alto
V		Técnicos de bajo nivel, supervisores de nivel bajo de trabajadores manuales
IVb		Trabajadores cuenta propia urbanos (comerciantes y talleristas)
IVc		Pequeños empleadores y trabajadores autónomos rurales
IIIb	Clase obrera	Empleados no manuales de rutina, nivel bajo
VI		Trabajadores manuales calificados
VIIa		Trabajadores manuales no calificados
VIIb		Trabajadores manuales no calificados, agropecuarios

Fuente: Elaboración propia en base a Dalle, P., J. R. Jorrat y M. Riveiro. (2018)

PROCESOS DE EXCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: EXPLORANDO LOS PERFILES DE LA POBLACIÓN NO PERCEPTORA DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO*

*Agustín Salvia** y Santiago Poy*

ODSA-UCA-CONICET

Ianina Tuñón

ODSA-UCA

RESUMEN

Está ampliamente probado que las instituciones laborales y de seguridad social asociadas a los mercados de trabajo formal constituyen el principal mecanismo de inclusión social sistémica en economías de mercado (OIT, 2017). No obstante, la reconfiguración productiva y sus efectos sobre el empleo y la exclusión a escala global condujeron a muchos gobiernos a desarrollar sistemas de protección paralelos a tales mecanismos (CEPAL, 2018). En América Latina, estos sistemas han adoptado la forma de programas de transferencias condicionadas de ingresos, orientados a la lucha contra la pobreza y concebidos como instrumentos transitorios hasta que los beneficiarios logren una mejor inserción en el mercado laboral. Si bien han tenido efectividad para paliar situaciones de pobreza extrema, en distintos países se ha constatado su insuficiencia para superar exclusiones o autoexclusiones sociales y promover formas más plenas de inclusión social sistémica.

A partir de 2009, el gobierno argentino implementó un sistema de transferencia condicionada de ingresos –la Asignación Universal por Hijo–, destinado a hogares con niños y adolescentes cuyos padres fueran trabajadores informales, desempleados o inactivos y no tuvieran acceso a otros mecanismos de protección social. La literatura ha abordado distintas aristas de esta política. Adoptando un enfoque crítico sobre el carácter universal, transitorio e inclusivo de esta iniciativa, este artículo aborda un aspecto poco explorado: el perfil socioeconómico, demográfico, laboral y residencial de aquellos potenciales beneficiarios excluidos o autoexcluidos del pro-

* Una versión anterior de este artículo se publicó como Documento de Trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

** *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* agradece a Agustín Salvia, miembro de su Comité Editorial Nacional, la posibilidad de esta publicación.

grama. Se parte de la hipótesis de que se trata de una población heterogénea, atravesada por diferentes clivajes y grados de marginalidad social, cuyas particulares condiciones constituyen el principal factor de exclusión.

La fuente de información son los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina correspondientes al período 2010-2015. Sobre las bases apiladas se aplican modelos de regresión, análisis factoriales y construcción de clústeres que permiten caracterizar y tipificar los diferentes procesos sociales de exclusión subyacentes a los perfiles socioeconómicos, demográficos, laborales y residenciales presentes en una población de niños y adolescentes elegibles no beneficiarios de la AUH.

Palabras clave: AUH - Programas de Transferencia Monetaria Condicionada - Exclusión social - Evaluación de políticas sociales.

ABSTRACT

It is widely demonstrated that labor market institutions and social security related to formal employment are the main factor of systemic social inclusion in market-based economies (OIT, 2017). Nevertheless, productive restructuring and its effects on employment and exclusion led governments globally to develop social protection systems coexisting with them (CEPAL, 2018). In Latin America, these systems are conditional cash transfers, aimed at poverty reduction and conceived as temporary initiatives, until recipients obtain a better labor market position. Even if they have been effective against extreme poverty, it has been proved their insufficiency to outpace exclusions and auto-exclusions and to promote broader ways of social inclusion.

In 2009, Argentina's government implemented a conditional cash transfer –the *Asignación Universal por Hijo* (AUH)– (the Universal Child Allowance) aimed at households with children whose parents are informal employees, unemployed or inactive with no access to social protection system. Since then, literature has tackled several aspects of the program. Adopting a critical approach about the universal, transitory and inclusive character of this initiative, this paper focuses on a less attended issue: the socioeconomic, demographic, labor and residential profile of potential recipients of the program that remain excluded or auto-excluded from it. The main hypothesis is that this population is heterogeneous, with internal cleavages and several degrees of social marginality, whose conditions are the main factor of the exclusion of the program.

Data come from microdata of the *Encuesta de la Deuda Social Argentina* (Survey of Argentina's Social Debt) of the *Universidad Católica Argentina* (Catholic University of Argentina), corresponding to 2010-2015. Based on stacked datasets, regressions, factor and cluster analysis were carried out, to characterize different process-

es of exclusion underlying a population of children that are no recipients of the AUH but are eligible to receive it.

Key words: AUH - Conditional Cash Transfers - Social Exclusion - Social Policy Evaluation.

Fecha de recepción y aceptación: 02/05/2018

INTRODUCCIÓN

Está ampliamente probado que las instituciones laborales y de la seguridad social asociadas a los mercados de trabajo formal constituyen el principal mecanismo de inclusión social sistémica en economías de mercado (OIT, 2017). No obstante, la reconfiguración productiva y sus efectos sobre el empleo y la exclusión a escala global condujeron a muchos gobiernos a desarrollar sistemas de protección paralelos a tales mecanismos. En América Latina, estos sistemas han adoptado la forma de programas de transferencias monetarias condicionadas, orientados a la lucha contra la pobreza y concebidos como instrumentos transitorios hasta que los beneficiarios logren una mejor inserción en el mercado laboral. Pero si bien estos instrumentos han tenido efectividad para paliar situaciones de pobreza extrema, en diferentes evaluaciones se han constatado sus límites para superar exclusiones o autoexclusiones sociales y promover formas más plenas de inclusión social sistémica. En otros términos, estos programas han estado muy lejos de constituirse en efectivos mecanismos de protección social de carácter transitorio y mucho menos universales.

A partir del año 2009, el gobierno argentino implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Se trata de un programa de transferencia monetaria condicionada (PTMC) destinado a los hogares con niños, niñas y adolescentes¹ cuyos padres se insertan en la economía informal, están desempleados, trabajan en el servicio doméstico o de forma temporaria y no acceden a otros mecanismos de protección social. La AUH constituye un ejemplo de un tipo de instrumento de política social que se ha extendido durante las últimas décadas en los países en desarrollo (por ejemplo, “Bolsa Familia”, en Brasil, “Familias en Acción”, en Colombia o el “Bono Solidario”, en Ecuador) (Cecchini *et al.*, 2015). La generalización de los PTMC ha llevado a algunos autores a referirse a una “revolución de la asistencia social” (Ferreira y Robalino, 2010).

Pero si bien tales instrumentos han servido para paliar problemas de pobreza extrema, en todas las experiencias nacionales constatadas se ha hecho evidente su

¹ Es una preocupación de los autores la utilización de un lenguaje que no discrimine a varones y a mujeres. Sin embargo, con el propósito de evitar reiteraciones que dificulten la lectura, en adelante se emplea el masculino genérico clásico, teniendo presente que con ello se remite a todos/as los niños/as y adolescentes.

ineficacia para superar exclusiones o autoexclusiones sociales y ser un puente hacia formas más plenas de inclusión social. Estos programas han estado muy lejos de constituirse en efectivos mecanismos de seguridad social de carácter universal y transitorio.

En este marco surgen interrogantes relacionados con la capacidad de estos programas o sistemas de distribución “secundaria” del ingreso —es decir, la vinculada con la acción estatal— para promover mayores niveles de convergencia social sistémica y reducir la pobreza y la pobreza extrema. Las evidencias para el caso argentino sugieren que las transferencias monetarias directas a los hogares (como la AUH) han tenido impactos positivos pero limitados sobre la desigualdad y la pobreza, algo mayores sobre la indigencia, y que los procesos distributivos relacionados con el mercado de trabajo (o con la previsión social) continúan siendo dominantes para comprender las condiciones de vida familiares (Salvia, Poy y Vera, 2017, 2018). A su vez, existe consenso en que, si bien se trata de una política de amplio alcance, la AUH no abarca al conjunto de la población infantil elegible y existen esfuerzos dirigidos a extender la cobertura.² En este contexto, cabe preguntarse, ¿qué características tienen las poblaciones que podrían acceder a la transferencia y, sin embargo, no lo hacen? ¿Qué rasgos asumen los procesos de exclusión en el acceso a mecanismos de política social?

Desde su implementación, la literatura ha abordado numerosos aspectos de la AUH. Una de las aristas más atendidas son sus efectos sobre el bienestar económico de los hogares, la distribución del ingreso y la pobreza (Agis, Cañete y Pani-go, 2010; Bustos y Villafañe, 2011; Gasparini *et al.*, 2017; Kliksberg y Novacovsky, 2015), su impacto en la participación económica de los trabajadores y los “incentivos” a la formalización (Garganta y Gasparini, 2017; Maurizio y Monsalvo, 2017; Maurizio y Vázquez, 2014). Otro eje abordado remite a los impactos sobre el desarrollo humano de la infancia, en especial, relacionados con el acceso a la salud y a la educación (Marchionni y Edo, 2017; Goldschmit, 2017; Salvia, Tuñón y Poy, 2015). Estas investigaciones han señalado que la AUH tiene efectos positivos en términos de retención educativa —en particular, entre adolescentes—, mientras que sus impactos sobre el acceso a la salud serían menos concluyentes.³

² En 2016, el gobierno argentino y el Banco Mundial acordaron un préstamo destinado a ampliar la cobertura de la AUH para alcanzar a los niños y adolescentes excluidos de la cobertura. De acuerdo con un reciente estudio (Cetrángolo y Curcio, 2017) en 2016 más de 1,6 millones de niños y adolescentes no se encontraban cubiertos por ningún sistema de protección. Dentro de este conjunto, se desconocían las razones de la exclusión de 1,1 millones de niños (Cetrángolo y Curcio, 2017: 24). Según estudios cualitativos, se trataría de poblaciones que enfrentan restricciones asociadas al cumplimiento de las condicionalidades del programa, que carecen de información adecuada sobre el acceso o las incompatibilidades, o no disponen de la documentación necesaria (Dávalos y Beccaria, 2017).

³ Podrían incluirse también aquellos antecedentes que abordan los efectos de la AUH sobre el paradigma que organiza la política social argentina (Hintze y Costa, 2014; Mazzola, 2014) así como

Adoptando una mirada crítica sobre el carácter universal, supuestamente transitorio y normativamente inclusivo de esta iniciativa, el presente artículo busca contribuir a identificar los principales procesos sociales de exclusión subyacentes en los perfiles socioeconómicos de la población de niños, niñas y adolescentes elegibles pero no beneficiarios de la AUH. Para ello se explora y describe el perfil socioeconómico y sociodemográfico de estos niños, niñas y adolescentes elegibles para el programa, pero que han quedado fuera del mismo. De esta manera, se avanza en el diagnóstico de las características de las poblaciones infantiles y sus hogares que se encuentran excluidas de la AUH. Con este propósito, se utilizan técnicas multivariadas exploratorias y descriptivas. Un primer paso consistió en la identificación de un grupo de niños, niñas y adolescentes que podrían recibir la transferencia (por cumplir los criterios de elegibilidad) pero no acceden a ella. En un segundo paso, se apeló al análisis de un modelo *logit* para determinar qué factores se encuentran asociados a la probabilidad de no ser receptor de la AUH. Un tercer paso implicó la articulación del análisis factorial y del análisis de clasificación (*cluster analysis*) para describir y comparar los distintos perfiles hallados.

La principal hipótesis de trabajo es que la población excluida no es homogénea en términos de su composición, lo que otorga relevancia a la comprensión de los procesos sociales subyacentes a la dinámica de exclusión entre la población que es objeto de políticas o programas sociales. Una parte de esta población respondería a contextos de alta vulnerabilidad y marginalidad social, aunque no podrían descartarse dinámicas de autoexclusión no suficientemente reconocidas. El contexto ofrecido por la AUH es apropiado para un estudio de esta naturaleza, en tanto que, si bien se trata de una política de amplia cobertura, no es de afiliación obligatoria ni compulsiva.

La fuente de información son los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. En particular, se trabajó con las bases correspondientes a los relevamientos anuales de 2010 a 2015, con la población de niños de hasta 17 años residentes en áreas urbanas de la Argentina.⁴ Un aspecto que diferencia a la EDSA de otros instrumentos empleados para evaluar a la AUH (por ejemplo, la Encuesta Permanente de Hogares) es la existencia de una pregunta que permite identificar de manera directa a los beneficiarios.

una amplia bibliografía que, a partir de trabajo de campo cualitativo, examina distintas aristas de la política.

⁴ Los aglomerados urbanos relevados son los siguientes: Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y San Rafael, Gran Salta, Gran Tucumán y Tafí Viejo, Mar del Plata, Gran Paraná, Gran San Juan, Gran Resistencia, Neuquén-Plottier, Zárate, Goya, La Rioja, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y Río Grande. Se trata de una muestra probabilística polietápica estratificada de 5700 hogares en 950 puntos muestrales en ciudades de 80.000 habitantes y más. Se puede acceder tanto a los cuestionarios como a información metodológica adicional en: <www.uca.edu.ar/observatorio>.

El artículo se organiza en torno a tres secciones. En la primera, se hace una revisión conceptual de las nuevas formas de política social vigentes en los países en desarrollo a partir de los procesos de globalización. En la segunda, se señala la posición de la AUH en el sistema de transferencias económicas que reciben los hogares y se caracteriza la correlación que existe entre posiciones socioeconómicas y formas de participación en la protección social. Allí se define a la población excluida elegible que es objeto de estudio. En la tercera sección, se presentan los distintos modelos de análisis implementados para caracterizar a esta población y sus perfiles sociales. Finalmente, el artículo se cierra con algunas conclusiones.

NUEVAS DESIGUALDADES Y POLÍTICA SOCIAL EN EL CASO ARGENTINO

Durante las últimas dos décadas, los países en desarrollo transformaron su matriz de política social a la luz de los cambios más generales que el proceso de globalización imprimió a los mercados laborales (Barrientos, 2016). La mayor precarización del empleo (Pérez-Sáinz, 2016) y una renovada “heterogeneidad estructural” (Salvia, 2012), serían algunas de las consecuencias relevantes de aquellos procesos.⁵ El sistema de seguridad social —originalmente concebido para proteger a los trabajadores formales y sus familias— se modificó para incluir nuevas modalidades de intervención dirigidas a aquellos que no acceden a tales ocupaciones.

En la Argentina, tras varias décadas de consolidación de la versión local de un “estado de bienestar” extendido y estratificado (Isuani, 2008), se expandieron nuevas formas de intervención, generalmente dirigidas a poblaciones excluidas del mercado laboral formal. Así, surgieron diversas políticas de alivio o asistencia directa a la pobreza: desde los primeros programas de asistencia alimentaria directa, como el “Plan Alimentario Nacional”, en los ochenta, hasta los programas de protección al desempleo, como “Trabajar”, en los noventa, o el “Plan Jefas y Jefes de Hogar”, a comienzos de los 2000 (Belmartino, 2010; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2005). De este modo, la intervención estatal directa sobre las condiciones de vida de los grupos más vulnerables adquirió renovada significación. En este marco, a partir de los 2000, la implementación de la AUH implicó extender una nueva modalidad de política social con amplia difusión en los países en desarrollo: las transferencias monetarias condicionadas.

⁵ La heterogeneidad estructural remite a la existencia de brechas ostensibles de productividad en los sistemas económicos de países periféricos. Se traduce en mercados de trabajo segmentados y, por lo tanto, en desigualdades con respecto a la protección social. Distintos estudios han mostrado su persistencia a lo largo del tiempo en la Argentina y sus consecuencias en términos del mercado de trabajo (Salvia, Vera y Poy, 2015).

Desde la perspectiva original que inspiró este tipo de intervenciones, el proceso de reforma estructural, apertura económica y desregulación de los mercados provocaría, en el corto plazo, resultados adversos en términos de cohesión social (Barba Solano, 2007).⁶ A su vez, la reconversión económica plantearía la obsolescencia de capacidades productivas, demandaría una readecuación de las competencias de los trabajadores y una mejor dotación en términos de capital humano. Por consiguiente, mientras una parte de las funciones sociales podrían ser objeto de una más eficiente administración por parte de los mercados, los PTMC focalizados en los sectores más pobres tendrían un papel crucial como mecanismo de asistencia y de promoción social (Birdsall y de la Torre, 2001; De Ferrari *et al.*, 2003, 2004; Ferreira *et al.*, 2013; Perry *et al.*, 2006).

En general, los PTMC no constituyen derechos, sino que las poblaciones beneficiarias reciben una ayuda económica mientras se cumplan las condiciones de elegibilidad. Uno de sus propósitos principales es dotarlas de “activos” –en términos de capital social y humano– para promover su integración a las relaciones de mercado (Perry *et al.*, 2006). Pueden comprenderse como modalidades de intervención inscriptas en un nuevo paradigma de política social centrado en la “activación” que buscan incentivar la participación en el mercado a través de una readaptación de las competencias (en términos de “empleabilidad”, capital humano y social) y suelen enfatizar la responsabilidad individual en el abandono de situaciones de privación (Adelantado, 2017).

En el caso argentino, el Cuadro 1 da cuenta de un efecto limitado de este tipo de intervenciones en materia de convergencia socioeconómica y bienestar social. La información proporcionada permite constatar que el mayor impacto de las políticas de transferencias directas de ingresos se registró entre 2003 y 2007 (vinculado con el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”), especialmente sobre la proporción de hogares indigentes, mientras que su contribución a la reducción de la pobreza fue muy limitada. En contraste, el crecimiento del ingreso laboral y la menor desigualdad de su distribución jugaron un papel central en todo el período, junto con los ingresos provenientes del sistema de previsión social (jubilaciones y pensiones).

⁶ Como señala Barba Solano (2007), los organismos multilaterales implementaron una “división del trabajo” en el período de reformas estructurales: mientras que el FMI encabezó la intervención macroeconómica incentivando las medidas de ajuste fiscal y reforma del Estado, el Banco Mundial y el BID promovieron la instalación de la nueva agenda social, incluyendo las modificaciones en los sistemas de pensiones y la expansión de las transferencias monetarias condicionadas.

Cuadro 1

Descomposición del cambio en la proporción de hogares pobres e indigentes.
Área Gran Buenos Aires, 2003-2007 y 2007-2012. En puntos porcentuales

Período	Tasa	Reducción tasa (pp.)	Efecto Ingreso	Efecto Desigualdad	Efecto políticas sociales			Residuo
					Total	Previsión social	Programas sociales	
2003- 2007	Indigencia	-7,6	-3,8	-2,6	-0,6	-1,6	1,0	-0,6
	Pobreza	-12,9	-8,1	-0,8	-1,8	-1,7	-0,1	-2,3
2007- 2012	Indigencia	-2,3	-0,4	-2,6	-3,1	-3,0	-0,1	3,9
	Pobreza	-5,0	-0,4	-1,3	-3,4	-3,1	-0,2	0,1

Fuente: adaptado de Salvia, Poy y Vera (2018).
Véase en el Anexo de ese trabajo la descripción de la metodología de descomposición
del cambio de las tasas de pobreza e indigencia implementada.

Ahora bien, aun tratándose de una política con amplia cobertura, existe consenso en que la AUH no alcanza al conjunto de las poblaciones destinatarias. En ese contexto, cabe formular algunos interrogantes: ¿qué características sociodemográficas, económicas, laborales y residenciales tienen los excluidos de la cobertura del sistema? ¿En qué posición de la estructura socioeconómica se ubican? ¿Qué relación guardan los procesos de exclusión con situaciones de pobreza estructural o extrema vulnerabilidad? El reconocimiento de las heterogeneidades de la población excluida podría aportar insumos relevantes para implementar acciones diferenciales destinadas a incrementar la cobertura.

MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA INFANCIA EN LA ARGENTINA

El Cuadro 2 exhibe la evolución de los diferentes mecanismos de protección social dirigidos a la infancia vigentes en la Argentina durante el período 2010-2015. La estructura de la cobertura a la infancia se mantuvo relativamente estable a lo largo del tiempo, más allá de algunas de las variaciones observadas. En la actualidad, el acceso a los sistemas de protección social se encuentra asociado a la inserción laboral de los padres. De acuerdo con la normativa vigente hasta diciembre de 2015, existen tres mecanismos principales a través de los cuales el Estado transfiere recursos a los hogares con niños.

En primer término, el sistema de “asignaciones familiares contributivas” (conocido habitualmente como “salario familiar”) otorga una prestación monetaria por carga de familia a aquellos trabajadores en relación de dependencia que pertenecen al sector privado registrado y al sector público. Se trata de una prestación decreciente según el nivel de ingreso del trabajador (hasta 2012) y del grupo familiar (según

el criterio establecido a partir de 2012) y otorgable hasta un cierto tope de ingresos. También pueden cobrar asignaciones familiares los jubilados con carga de familia, titulares del Seguro de Desempleo y beneficiarios de la Ley Nacional de Riesgos del Trabajo (Curcio y Beccaria, 2013). De acuerdo con la información proporcionada en el Cuadro 1, la desactualización de los topes máximos de ingresos admitidos para acceder al cobro de las asignaciones familiares redundó en una retracción de la cobertura en diferentes años del ciclo 2010-2015.

Cuadro 2

Cobertura de sistemas de protección social a la infancia y adolescencia. Total de aglomerados urbanos, 2010-2015. En porcentajes sobre el total de niños de 0 a 17 años

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Asignaciones Familiares	38,2	36,6	29	35,6	31,4	29,3
Crédito fiscal / Asal. altos ingresos	4,5	7,6	11,8	6,4	9,7	12,7
Asignación Universal por Hijo	30,5	31,5	31,6	32,6	33,1	32,7
Otros programas	8,2	5,5	5,3	4,6	4,2	3,5
No cubierto	18,6	18,9	22,2	20,8	21,5	21,8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

En segundo término, la AUH (complementada con la “Asignación Universal por Embarazo”, AUE) constituye una transferencia monetaria dirigida a los hijos/as de trabajadores informales y desocupados, temporarios, monotributistas sociales y empleados/as de servicio doméstico cuyo ingreso sea inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Pueden cobrar el beneficio las madres, padres o adultos a cargo de los niños/as que tienen un máximo de cinco hijos/as. Más allá de la existencia de un tope en los ingresos de los trabajadores informales para cobrar la prestación, resulta difícil corroborar su cumplimiento. La AUH implica condicionalidades referidas al control sanitario, el plan de vacunación y la asistencia a la escuela. Dentro de este componente cabe incluir también otras modalidades por medio de las cuales el Estado transfiere ingresos a los hogares y cuya percepción resulta incompatible con la AUH. En particular, se destacan las pensiones no contributivas para madres con siete o más hijos.⁷ Según la información del cuadro 2, desde su implementación, la AUH mantuvo una cobertura estable entre 30,5% (en 2010) y 33,1% (en 2014) de los niños y adolescentes.

Finalmente, una vía “indirecta” de transferencia de ingresos es la deducción del impuesto a las ganancias en aquellos trabajadores autónomos o asalariados de altos

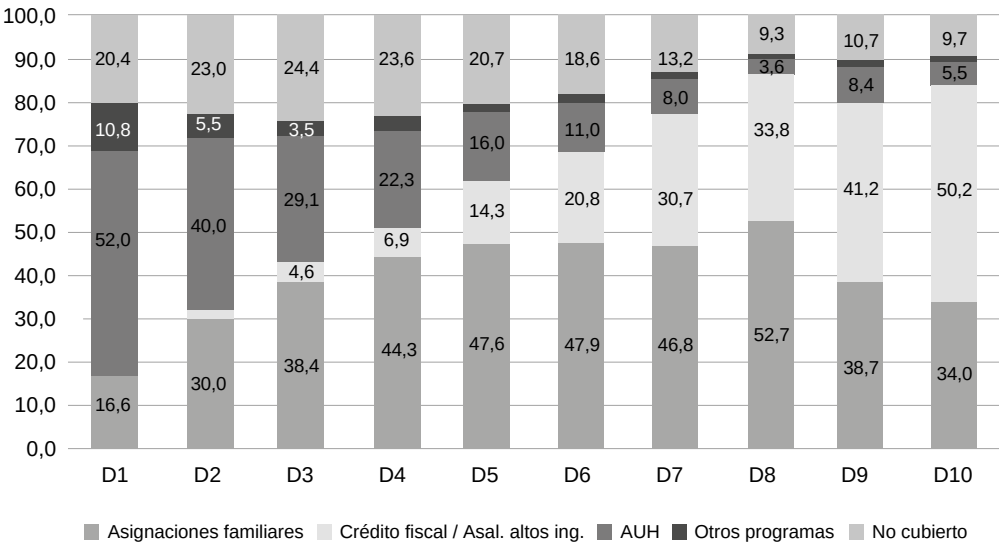
⁷ De esta forma, por motivos de diseño, el sexto hijo queda excluido de los sistemas de protección a la infancia. La AUH brinda cobertura hasta cinco hijos, y la pensión no contributiva se limita a las madres con siete o más menores a cargo.

ingresos (también conocida como “crédito fiscal”). Aquellos que tributan el impuesto a las ganancias pueden deducir cargas de familia por el número de menores a cargo. A diferencia de los otros dos mecanismos, cuya gestión depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), este mecanismo indirecto está bajo la órbita de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El Cuadro 2 muestra que este tipo de mecanismo mantuvo un comportamiento complementario al de las “asignaciones familiares” e incrementó su participación ante las reducciones de estas.

A su vez, el Cuadro 2 permite advertir la estabilidad del grupo de niños y adolescentes que no recibían ningún tipo de asistencia ni participan de mecanismos de protección social. Entre 2010 y 2015, alrededor de un 20% de los niños y adolescentes se encontraba en esta situación. Estos datos resultan muy similares a los que surgen de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) realizada en 2011 –más amplia, en cuanto a su cobertura, que la realizada en 2015–, según la cual 25,5% de los niños de los aglomerados urbanos relevados se encontraba sin cobertura de algún mecanismo de protección.

Gráfico 1

Tipo de protección social según decil de ingreso per cápita familiar del hogar.
Total de aglomerados urbanos, 2010-2015.
En porcentajes sobre el total de niños de 0 a 17 años de cada decil



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Los diferentes mecanismos de transferencia de ingresos guardan una estrecha asociación con la posición socioeconómica de los hogares en los que residen los

niños. Al respecto, el Gráfico 1 exhibe que, entre los niños que pertenecen a hogares de los dos deciles inferiores, son dominantes las transferencias por AUH (52% y 40%, respectivamente). Entre los niños que pertenecían a los deciles centrales gana relevancia la cobertura por asignaciones familiares. En contraste, entre los deciles superiores (el noveno y el décimo) es frecuente la cobertura por deducción del impuesto a las ganancias. Asimismo, se observa que entre los niños de diferentes deciles se verifica una ausencia de protección, más acentuada entre el primer y el quinto decil.

La información proporcionada por el Gráfico 1 sugiere dos conclusiones. En primer lugar, las PTMC no cambian de forma significativa la posición de los niños y adolescentes en la estructura social.⁸ Por consiguiente, existe una alta correlación entre los mecanismos de transferencias y una dinámica de desigualdad cuya raíz principal se encuentra en la estructura económico-ocupacional. En segundo lugar, la población que no tiene asistencia es heterogénea y el análisis en términos de deciles de ingreso revela posiciones disímiles en la estructura social.

Dentro de la población que no recibe cobertura, se identificó a los niños y adolescentes que tenían derecho a acceder a la AUH pero que se encontraban excluidos. Este grupo quedó conformado por aquellos niños cuyos padres se desempeñan en la economía informal, o son desocupados y no cobran seguro de desempleo, o bien son trabajadores registrados en el servicio doméstico o trabajadores temporarios. Cabe señalar que, a partir de 2016, se amplió la cobertura del sistema de asignaciones familiares, que pasó a incluir a los hijos de los monotributistas. Dado que los datos surgen de relevamientos de la EDSA previos al cambio de legislación reciente, los hijos/as de monotributistas fueron incluidos en la población sin protección. Ello pareció relevante para conocer la participación y las características de esta población particular al interior de los no protegidos.⁹

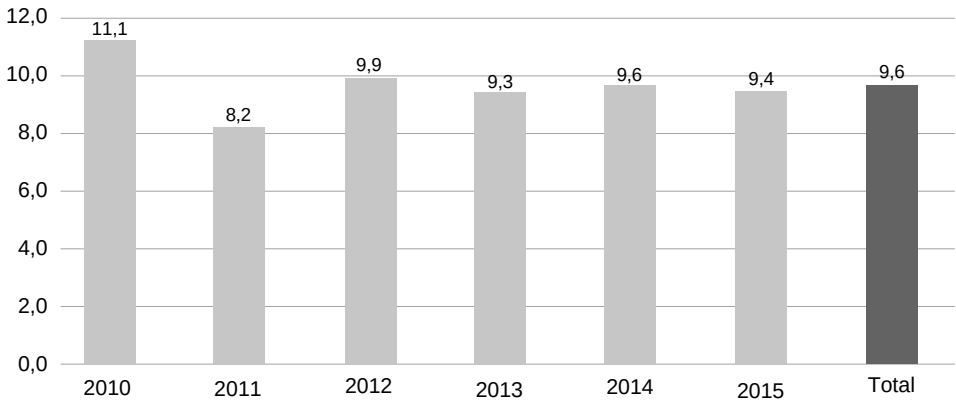
En el Gráfico 2 se presenta la evolución de la población elegible no beneficiaria de la AUH según los distintos años de relevamiento. En promedio, 9,6% de los niños y adolescentes entre 2010 y 2015 eran elegibles, pero se encontraban excluidos del cobro de la AUH. Esta proporción fue levemente más alta en 2010, cuando el programa era más reciente (y, por tanto, cabe suponer que tenía menor difusión) y se mantuvo estable en los demás años considerados.

⁸ No obstante, cabe reconocer que los montos de ingreso per cápita familiar, a partir de los cuales se construyeron los deciles, no son netos de las transferencias provenientes de los distintos sistemas.

⁹ A partir del 2016, se amplió la cobertura del sistema de Asignaciones Familiares de base contributiva, el cual pasó a incluir a los hijos de los monotributistas. Los monotributistas de las categorías más bajas (B a F) –entre las cuales está el 88% del total– pasan a cobrar el monto máximo de asignación familiar. Los de las categorías G, H e I cobran un monto menor, mientras que los de categorías J, K y L solo cobran Asignación por Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual.

Gráfico 2

Evolución de la población elegible excluida de la AUH. Total de aglomerados urbanos, 2010-2015. En porcentajes sobre el total de niños de 0 a 17 años

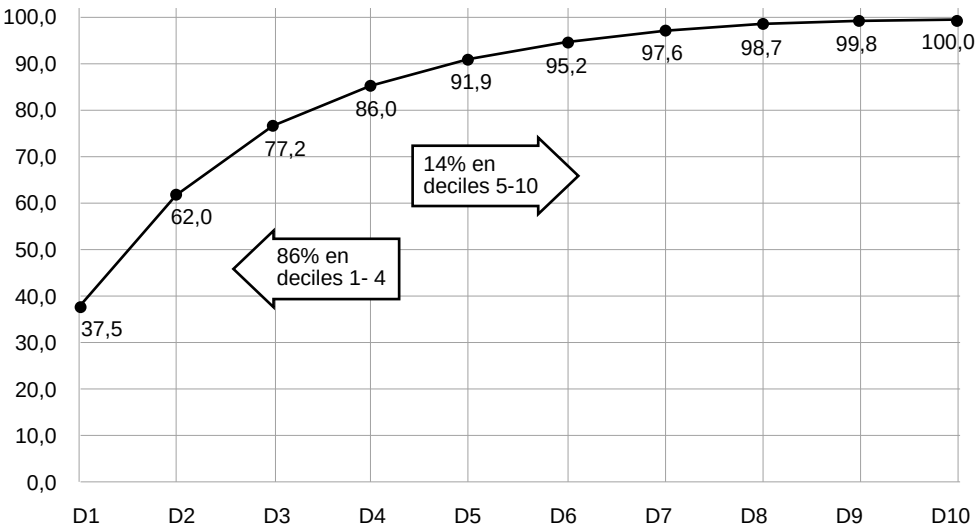


Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Gráfico 3

Distribución acumulada de la población elegible excluida de la AUH por deciles de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos, 2010-2015.

En porcentajes sobre el total de niños de 0 a 17 años excluidos de la AUH



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

La distribución de la población excluida por deciles de ingreso per cápita familiar (Gráfico 3) brinda una primera aproximación al perfil socioeconómico de estos ni-

ños y adolescentes. Casi 8 de cada 10 niños (77,2%) excluidos de la AUH pertenecían a hogares de los tres deciles inferiores de la estructura socioeconómica. En contraste, 14% de los niños y adolescentes residían en hogares ubicados en los cinco deciles superiores de la distribución. Las próximas secciones se orientan a reconocer con mayor detalle el perfil socioeconómico de estos niños y adolescentes procurando recoger algunos rasgos que dan cuenta de su heterogeneidad interna en términos de composición y principales atributos.

PERFIL SOCIAL Y FACTORES ASOCIADOS A LA EXCLUSIÓN DE LA AUH

Este apartado aborda las características que tienen las poblaciones no perceptoras de la AUH que podrían acceder a este instrumento. Con este propósito, se implementan dos estrategias. En primer lugar, se comparan las características de la población elegible excluida respecto de la población incluida en la AUH. En segundo lugar, mediante técnicas exploratorias se analizan los perfiles sociales de los primeros.

¿Qué factores se asocian a la probabilidad de no ser perceptor de la AUH cuando se reúnen características de elegibilidad establecidas por el programa? A partir de un modelo de regresión logística¹⁰ se procura identificar aquellos factores asociados a la no percepción de la AUH. Este modelo multivariado permite especificar, dentro de las poblaciones elegibles, algunos de los factores específicos que podrían estar asociados con la no percepción de la AUH.

De acuerdo con los resultados expuestos en el Cuadro 3 existen algunas diferencias entre la población de niños elegibles pero excluidos de la AUH y quienes sí la reciben. Aquellos niños y adolescentes cuyas madres tienen 35 años o más, los que son más grandes (en especial, adolescentes de 13 a 17 años) y los que residen en hogares con menor presencia de niños, tienen más chances que los demás niños de permanecer excluidos de la AUH. Tanto los que no asisten a la escuela como aquellos que asisten a escuelas de gestión privada tienen mayores chances de encontrarse excluidos de la AUH que aquellos que asisten a escuela pública de gestión estatal. Otro atributo estadísticamente significativo asociado a una mayor probabilidad de no acceder a la AUH, aun cumpliendo los requisitos de elegibilidad, es que el jefe del hogar (frecuentemente, el padre o la madre) no haya nacido en la Argentina.¹¹

¹⁰ Se utilizaron modelos de regresión logística porque permiten analizar con claridad la asociación de ciertos factores con la situación de “no percepción de la AUH”, manteniendo constante el efecto de otras características.

¹¹ Cabe resaltar que en la selección de los niños y adolescentes elegibles se tuvo en cuenta el tiempo de residencia en el país requerido por la normativa vigente para acceder a la AUH. Es decir que este efecto se mantiene con independencia del requisito de elegibilidad.

Cuadro 3

Principales factores asociados a la probabilidad de no percepción de la AUH frente a la población perceptora. Niños entre 0 y 17 años

		Exp(B)
Edad de la madre	Hasta 24 años ▲	
	25 a 34 años	0,891
	35 años y más	1,385***
Cantidad de niños	Cantidad de niños	0,870***
Nivel Educativo madre	Secundaria incompleta ▲	
	Secundaria completa	1,210***
Tipo de asistencia escolar	Asiste a escuela de gestión estatal ▲	
	No asiste a la escuela	1,964***
	Asiste a escuela de gestión privada	1,616***
Edad del niño	0 a 4 años ▲	
	5 a 12 años	1,592***
	13 a 17 años	2,073***
Origen migratorio del jefe	Jefe nacido en Argentina ▲	
	Jefe de hogar no nacido en Argentina	2,799***
Estrato social	Estrato Marginal ▲	
	Estrato Obrero Pobre	0,962
	Estrato Obrero Popular	0,876
	Estrato Medio-Bajo	0,887
	Estrato Medio-Medio Alto	0,876
Posición laboral del respondente	Inactivos, desocupados y trabajadores inestables	0,967
	Trab. del servicio doméstico	1,009
	TCP Informales	1,274***
	Relación de dependencia y patrones ▲	
Condición residencial	Villas y asentamientos precarios ▲	
	Barrio con trazado urbano NSE Bajo, vulnerable	0,918
	Barrio con trazado urbano de NSE Medio/Medio Bajo	1,185**
	Barrio con trazado urbano de NSE Medio Alto	1,316***
Hacinamiento	Con hacinamiento ▲	
	Sin hacinamiento	1,160***

Nota 1: modelo de regresión logística binaria. Categorías de la variable dependiente: recibir la AUH y ser elegible / no recibir la AUH y ser elegible /

Nota 2: ▲ Categoría de comparación /

Nota 3: ***p-value < 0,01 / ** p-value < 0,05 / * p-value <0,1.

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

La variable de estratificación utilizada no arroja diferencias estadísticamente significativas. En cambio, cuando se considera la ocupación del respondente, se observa que los hijos de trabajadores por cuenta propia informales tienen una mayor proba-

bilidad que los demás niños de permanecer excluidos de la AUH. La variable de condición residencial exhibe que aquellos niños que habitan en viviendas situadas en barrios de nivel medio-bajo y medio-alto tienen mayores chances (aunque leves) de no ser beneficiarios de la AUH que aquellos que residen en villas o asentamientos.

De esta manera, se advierte una asociación entre la no percepción de AUH en condiciones de elegibilidad y algunos atributos sociodemográficos, laborales y residenciales de los niños/as, sus padres y los hogares a los cuales pertenecen. Se reconoce una mayor participación de niños de mayor edad (en particular, adolescentes) que no estudian o lo hacen en escuelas de gestión privada, con madres de más edad y/o con mayor nivel educativo, y residentes en espacio formales medios. La condición migratoria (controlada en función de los criterios de elegibilidad impuestos por el programa) también se encuentra correlacionada de manera positiva con la exclusión de la AUH.

Con el propósito de reconocer la heterogeneidad interna y los diferentes perfiles de la población de niños y adolescentes no beneficiarios elegibles, se implementó un análisis factorial combinado con el análisis de clasificación. Se trata de técnicas descriptivas implementadas en diferentes fases. En primer lugar, se llevó adelante un análisis factorial de componentes principales categóricos (CATPCA) que permitió el escalamiento óptimo de variables categóricas, lo que habilitó, en un segundo momento, la aplicación de un análisis factorial de componentes principales clásico.¹² A partir de la aplicación del análisis factorial, se pudieron establecer cuatro factores: uno de ellos, recoge el peso de las variables socioeconómicas –clase social y nivel educativo de la madre–. Un segundo factor, resume información de edad de la madre y del niño, es decir, atributos de carácter sociodemográfico. Un tercer factor incluye variables sociolaborales: el empleo del padre o de la madre y el mejor empleo del hogar. Por último, un cuarto factor concentra el peso de una única variable: el origen migratorio del jefe del hogar.¹³

A partir de los cuatro factores, se procedió a la aplicación del análisis de clasificación o de conglomerados. El propósito de este tipo de análisis fue poder dar cuenta de la heterogeneidad propia del grupo bajo estudio. Cabe reconocer que la hetero-

¹² El análisis factorial consiste en la proyección de la posición de cada caso en un espacio de varias dimensiones sobre un espacio con un número de dimensiones más reducido (factores). En este proceso se pierden detalles, pero se simplifica la tarea analítica ya que una variación en alguno de los indicadores representa un cambio en el concepto subyacente. Véanse las variables introducidas en el análisis factorial en la Figura A1 del Anexo.

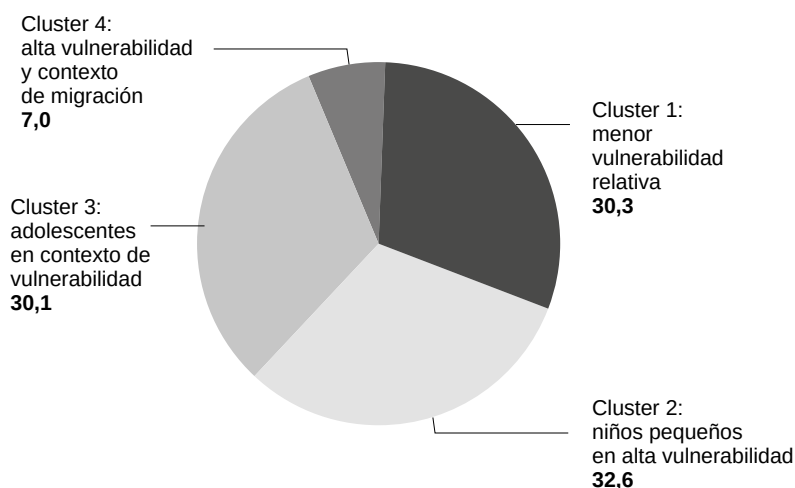
¹³ El trabajo se realizó con las bases apiladas de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (ED-SA) Serie del Bicentenario, para los años 2010-2015. El N de la muestra apilada en base al cual se hicieron los análisis precedentes (población de niños “elegibles”) fue 3.045 casos. El Análisis Factorial aplicado fue robusto, con un KMO de 0,726, y un test de esfericidad de Bartlett estadísticamente significativo ($p\text{-value} < 0,01$). La varianza total explicada llegó a casi 60%. En Anexo se presentan estos resultados estadísticos, la tabla de comunalidades y la matriz de componentes rotados con el método Varimax y normalización Kaiser.

geneidad de las poblaciones destinatarias suele quedar soslayada en las tradicionales evaluaciones de programas y políticas sociales. Como resultado de la aplicación articulada de estas técnicas fue posible conformar cuatro grupos diferenciados de niños y adolescentes (Gráfico 4). Luego de su conformación se avanzó en la caracterización de los perfiles socioeconómicos, sociodemográficos, sociolaborales y residenciales de estos niños/as y adolescentes.

Gráfico 4

Distribución acumulada de la población elegible excluida de la AUH por deciles de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos, 2010-2015.

En porcentajes sobre el total de niños de 0 a 17 años excluidos de la AUH



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Cada uno de los clústeres creados resume una serie de características. En los Cuadros 4, 5 y 6, se describen sus principales atributos.

GRUPO 1: MENOR VULNERABILIDAD RELATIVA

Del total de niños y adolescentes considerados, a este grupo pertenecen aquellos que enfrentan los menores niveles de vulnerabilidad. Se trata de un grupo de niños que tienen 8 años en promedio, que viven en hogares donde hay 2,2 niños en promedio, y de los cuales 8 de cada 10 tienen una madre que completó la secundaria.

Un rasgo significativo de este grupo es que presentan la incidencia más alta de asistencia a escuelas de gestión privada (33,5%). Este factor podría incidir en la no participación en la Asignación Universal por Hijo. Cerca de 6 de cada 10 pertenecen al estrato obrero popular y 3 de cada 10 al estrato medio bajo, y los adultos de referencia suelen ser con mayor frecuencia que en el resto de los grupos cuentapropistas infor-

males o bien patrones informales (no asalariados sin aportes). Muy probablemente como resultado de ello, en este grupo se advierte la mayor incidencia relativa de hijos de monotributistas, quienes serán alcanzados por la reciente expansión de la cobertura.

Cuadro 4

Características sociodemográficas de niños elegibles excluidos de la AUH.

En porcentaje dentro de cada grupo

	Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	Total
	Menor vulnerabilidad relativa	Niños pequeños en cond. de alta vulnerabilidad	Adolescentes en cond. de vulnerabilidad	Vulnerabilidad en contexto de migración	
Edad de la madre					
Años	36	29	45	39	38
Grupo de edad de la madre					
Hasta 24 años	7,2	29,4	0	13,2	11,5
Entre 25 y 34 años	34,5	47,5	11,4	21,8	29
35 años y más	58,4	23,2	88,6	65	59,5
Edad de los niños					
Años	8	5	13	9	9
Grupo de edad de los niños					
0 a 4 años	25,8	54,5	1	23,9	25,3
5 a 12 años	50,6	40	34	38,3	41,1
13 a 17 años	23,6	5,5	64,9	37,8	33,6
Cantidad de niños en el hogar					
Número	2,2	3	2,6	2,8	2,6
Nivel educativo de la madre					
Secundaria incompleta	17	81,1	81,6	65,4	60
Secundaria completa y más	83	18,9	18,4	34,6	40
Origen migratorio del niño/a					
No migrante	99,7	99,1	99,6	88,3	98
Migrante extranjero	0,3	0,9	0,4	11,7	2
Origen migratorio del jefe/a					
No migrante	100	100	100	0	86,9
Migrante extranjero	0	0	0	100	13,1
Tipo de asistencia escolar(a)					
No asiste	5,7	13,7	12,8	5,6	9,9
Escuela de gestión estatal	60,8	77,8	75,8	75,2	71,5
Escuela de gestión privada	33,5	8,5	11,5	19,2	18,7

Notas: (a) Solo para mayores de 3 años.

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

GRUPO 2: NIÑOS PEQUEÑOS EN CONTEXTO DE ALTA VULNERABILIDAD SOCIAL

Se trata de un grupo altamente vulnerable por la articulación de un conjunto de atributos socioeconómicos, demográficos, laborales y residenciales. Uno de los aspectos que caracteriza a este grupo es que se trata de niños pequeños (5 años de edad en promedio), cuya madre es joven (29 años en promedio). Viven en los hogares más numerosos si se examina la cantidad de niños en el hogar. Se trata de un grupo de niños que reside en hogares con bajo clima educativo: 8 de cada 10 tienen una madre que no completó la secundaria.

Cuadro 5

Características socioeconómicas de niños elegibles excluidos de la AUH.
En porcentaje dentro de cada grupo

	Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	Total
	Menor vulnerabilidad relativa	Niños pequeños en cond. de alta vulnerabilidad	Adolescentes en cond. de vulnerabilidad	Vulnerabilidad en contexto de migración	
Estrato social					
Marginal	0,1	28,2	16,6	9,8	13,8
Obrero Pobre	6,9	25,8	22,9	24	19
Obrero Popular	57,8	43,1	56	44,6	51,7
Medio-Bajo	33	2,9	4,5	21,5	14,9
Medio-Medio Alto	2,2	0	0	0	0,7
Sit. ocupacional del padre/madre					
Desocupados e Inactivos	7,7	23,3	15,1	9,1	14,2
Trabajadores inestables	2,3	16	14,4	15,3	11,3
Servicio doméstico	2,3	7	14,1	11,7	8,4
Asalariados	20,3	25,8	15,9	19	20,2
No asalariados sin aportes	52,8	27,1	37,4	42,5	40
No asalariados con aportes	14,6	0,9	3,1	2,4	5,9

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

En este grupo se advierte la incidencia más elevada de la no asistencia escolar; pero este factor está asociado a la menor edad de los niños. Este aspecto puede estar asociado a la menor integración y/o ausencia de información necesaria para la solicitud del beneficio.

Más de la mitad de estos niños pertenecen al estrato marginal o al estrato obrero pobre (28% y 26%, respectivamente). Los adultos de referencia suelen ser inactivos o desocupados, trabajadores eventuales, pero también asalariados precarios y trabajadores cuentapropistas informales.

Se advierte que 4 de cada 10 niños/as y adolescentes que integran este grupo viven en condiciones de hacinamiento; un cuarto de ellos lo hace en villas o asentamientos, y ello explica la fuerte incidencia de formas irregulares de tenencia de la vivienda.

GRUPO 3: ADOLESCENTES EN CONTEXTO DE VULNERABILIDAD SOCIAL

En este grupo se observa una mayor proporción de adolescentes entre 13 y 17 años (13 años en promedio) y, en consecuencia, con madres en promedio mayores. También se encuentran en un bajo clima educativo, ya que 8 de cada 10 tienen una madre que no completó la educación secundaria.

La gran mayoría de estos chicos (75%) asiste a escuelas públicas de gestión estatal, pero 12% no asiste a la escuela. Ello podría explicar en parte la no percepción de la Asignación Universal por Hijo, en al menos dos sentidos. Por una parte, en tanto no se cumple la condicionalidad educativa; por otra parte, podría tratarse de inserciones inestables en la escolarización obligatoria.

Cuadro 6

Características sociorresidenciales de niños elegibles excluidos de la AUH.
En porcentaje dentro de cada grupo

	Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	Total
	Menor vulnerabilidad relativa	Niños pequeños en cond. de alta vulnerabilidad	Adolescentes en cond. de vulnerabilidad	Vulnerabilidad en contexto de migración	
Hacinamiento					
Sin hacinamiento	92,4	62,6	81	77,7	79,2
Con hacinamiento	7,6	37,4	19	22,3	20,8
Reg. tenencia de vivienda					
Tenencia regular	95,6	51,4	84,6	81,3	78,9
Tenencia irregular	4,4	48,6	15,4	18,7	21,1
Cond. socio-residencial					
Villas y asentamientos precarios	1,2	23,5	9	18,3	11,6
Barrio NSE Bajo	9	47,8	39,7	30,8	31,4
Barrio NSE Medio-Bajo y Medio-Alto	89,8	28,7	51,4	50,9	57

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Entre estos niños, casi 4 de cada 10 pertenecen al estrato marginal u obrero pobre, y casi 6 de cada 10 al estrato obrero popular. Aquí se observa una presencia más importante de niños cuyo adulto de referencia trabaja en el servicio doméstico, pero también como cuentapropistas informales o asalariados precarios.

A diferencia del grupo 2, los niveles de hacinamiento son más bajos y también lo es la incidencia de formas irregulares de tenencia de la vivienda o la residencia en villas o asentamientos. Ello podría dar cuenta de un grupo más integrado socialmente, en comparación con el grupo 2 analizado anteriormente.

GRUPO 4: ALTA VULNERABILIDAD Y CONTEXTO DE MIGRACIÓN

Este grupo concentra a aquellos niños y adolescentes cuyos padres son migrantes, si bien solo 1 de cada 10 niños es extranjero. Debe subrayarse que se trata de niños migrantes que cumplen con el requisito exigido por la AUH para acceder al beneficio, esto es, residir en el país hace 3 años o más.

Este grupo también tiene altos niveles de vulnerabilidad. Ello se advierte en que son niños que pertenecen a hogares con bajo clima educativo y se trata de niños cuya edad en promedio es similar a la del grupo 1. Alrededor de 7 de cada 10 pertenecen al estrato obrero pobre o popular, aunque también hay, como en el grupo 2, una fuerte presencia de residencia en villas y asentamientos.

REFLEXIONES FINALES

La expansión de las transferencias monetarias condicionadas como forma ampliamente difundida de política social dirigida a grupos sociales vulnerables suscita interrogantes acerca de su capacidad para promover mayores niveles de convergencia en materia de bienestar y condiciones de vida. Durante los 2000, los PTMC habrían tenido un efecto limitado sobre la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, cuya dinámica habría permanecido asociada a lo ocurrido con el mercado laboral e, incluso, el sistema previsional. El análisis de la AUH aquí presentado puso de manifiesto la estrecha correlación que existe entre la desigualdad socioeconómica y el tipo de instrumentos a los que se accede. En particular, se evidenció que los PTMC como la AUH no bastan para nivelar las condiciones materiales de vida de los niños y adolescentes cubiertos.

Este artículo ha abordado un aspecto poco tratado por la literatura, que remite a las características de las poblaciones que permanecen excluidas de la AUH aun reuniendo los requisitos de elegibilidad. El análisis se interesó por los procesos que subyacen a las condiciones de exclusión entre la población que es objeto de políticas sociales. La hipótesis que organizó la investigación señala que se trata de una población heterogénea, atravesada por diferentes clivajes y niveles de marginalidad y exclusión social. A partir de la aplicación de técnicas exploratorias y descriptivas, se identificaron cuatro grupos de niños y adolescentes, cada uno de los cuales reúne un perfil diferenciado en términos sociodemográficos, económicos, laborales y residenciales.

Un primer grupo identificado está constituido principalmente por niños escolarizados en la educación primaria, que en parte asisten a escuelas de gestión privada, con madres con secundario completo y más, y cuyos adultos de referencia son no asalariados sin aportes de estratos obrero popular y medio bajo. Se conjetura que dentro de este grupo hay niños que pertenecen a sectores sociales integrados en términos ocupacionales y sociales. Probablemente existen factores socioculturales y actitudinales, no observados aquí, que pueden incidir en la no percepción de programas como la AUH. Podría ocurrir que algunos hogares no carezcan de información, pero sí del tiempo o la motivación para tramitarla. También podría ocurrir que haya niños que residan en hogares que cubren sus necesidades básicas pese a situarse en condiciones de inserción laboral informal. Asimismo, cabe resaltar que dentro de este grupo se encuentran más representados los niños/as hijos de no asalariados con aportes (monotributistas); por consiguiente, se conjetura que entre ellos tuvo mayor relevancia la expansión de la cobertura.

Un segundo grupo está integrado por niños de corta edad, hijos de madres jóvenes en un contexto de muy bajo clima educativo, inserción muy precaria e inestable en el mercado laboral y en situación de alta marginalidad habitacional. Este es un grupo especialmente vulnerable en términos socioeducativos y con la particularidad de que se trata de niños que por su edad y la de sus madres no mantienen contacto regular con instituciones como la escuela. Puede ocurrir que estos sectores sociales carezcan de suficiente información y de los recursos humanos y sociales necesarios para tramitar la AUH.

El tercer grupo está conformado principalmente por población adolescente, en parte no escolarizada, en estratos sociales obreros populares, hijos de no asalariados sin aportes y con adultos de referencia mayores de 35 años. En este caso, la no escolarización o la asistencia irregular a la escuela pueden constituirse en factor importante de exclusión de la AUH. Se conjetura que se trata de poblaciones de adolescentes que pueden estar realizando tareas de reproducción doméstica en sus hogares y/o changas en el mercado informal como estrategias de supervivencia. En este sentido, la situación de no escolarización o escolarización intermitente probablemente se combina con bajas de la AUH que desalientan su tramitación.

El cuarto grupo tiene baja incidencia en el total de excluidos de la AUH, pero reúne a una población de niños en hogares con jefe migrante. Ello no constituye un obstáculo formal para percibir la AUH porque la población identificada cumple con los requisitos establecidos para acceder al programa. No obstante, el origen migratorio puede esconder aspectos socioculturales no observables en este ejercicio de investigación, que llevan a una exclusión con respecto a la AUH. Ello puede vincularse con falta de información, información errónea o carencia de la documentación necesaria. Se trata de sectores sociales integrados al mercado de trabajo en estratos obreros populares no asalariados y sin aportes, con niños escolarizados.

En línea con la hipótesis planteada, los grupos identificados involucran distintos perfiles de vulnerabilidad social. Su reconocimiento puede ser relevante para ampliar el acceso a la AUH en la población excluida. El segundo clúster, tal como se describió, se constituye en una población de alta vulnerabilidad, especialmente por tratarse de niños de corta edad con madres jóvenes de muy bajo nivel educativo y escasa integración social. Para este grupo la información a través de medios de comunicación masivos y redes sociales puede ser fundamental, la localización a través de registros hospitalarios y la gestión de la AUH en los servicios públicos de salud también puede ser una estrategia necesaria. El tercer clúster tiene características más complejas en la medida que se trata de una población adolescente con dificultades para cumplir con la condicionalidad de la escolarización. En este sentido, el objetivo de protección social de esta población requiere de redefiniciones por parte de la política de asignaciones u otros mecanismos más integrales que abarquen los desafíos de inclusión educativa. En el cuarto clúster, puede inferirse que existe insuficiente información o dificultades para la tramitación de la asignación. Aquí se requiere de estrategias de información diferenciadas en términos de las características de los destinatarios. Aquí la escuela puede ser un espacio de contacto, localización e información muy relevante.

Los atributos preponderantes de cada grupo permitieron identificar situaciones disímiles e inferir elementos sobre los procesos de exclusión sistémica que operan sobre estas poblaciones. El análisis ofrecido se propuso identificar perfiles en el interior de una población heterogénea excluida de la AUH y que reúne condiciones de elegibilidad para acceder al programa. Se espera que el reconocimiento de los diferentes perfiles sociales constituya un insumo orientado a la identificación de poblaciones especialmente vulnerables que requieren de un Estado activo en su búsqueda e identificación. ■

Bibliografía

- ADELANTADO, J., "Reestructuración de los Estados del Bienestar. ¿Hacia un cambio de paradigma?", *Documentos de Trabajo CIEPP*, 97, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, 2017.
- AGIS, E., CAÑETE, C., y PANIGO, D., *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, 2010. Disponible en: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- BARBA SOLANO, C., "América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa", en *Caderno CRH*, 20 (50), 2007, pp. 197-211.
- BARRIENTOS, A., "Justice-Based Social Assistance", en *Global Social Policy* 16 (2), 2016, pp. 151-165.
- BELMARTINO, S., "Los servicios de atención médica", en S. Torrado (dir.), *El costo social del ajuste. Argentina (1976-2002)*, t. 2, Buenos Aires, EDHASA, 2010, pp. 257-300.
- BIRDSALL, N. y DE LA TORRE, A., *El Disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, Washington D.C., Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001.
- BUSTOS, J. M. y VILLAFÁÑE, S., "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", Serie Estudios *Trabajo, ocupación y empleo*, 10, SSPTyEL, MTEySS, 2011.
- CECCHINI, S., "Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe", en Feijoó, M. del C. y Poggi, M. (coords.), *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*, Buenos Aires, UNESCO-IIPE, 2014.
- CETRÁNGOLO, O. y CURCIO, J., *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL], *Panorama social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL, 2018.
- CURCIO, J., y BECCARIA, A., "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010", en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: UNGS, 2013.
- DÁVOLOS, P. y BECCARIA, A., "Las brechas de la protección social de niños, niñas y adolescentes", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.
- DE FERRANTI, D., PERRY, G., FERREIRA, F. y WALTON, M., *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003.
- FERREIRA, F. y ROBALINO, D., "Social Protection in Latin America. Achievements and Limitations", en *Policy Research Working Paper*, 5305, World Bank, 2010.
- FERREIRA, F., MESSINA, J., RIGOLINI, J., LÓPEZ-CALVA, L., LUGO, M. y VAKIS, R., *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, DC: Banco Mundial, 2013.

GARGANTA, S. y GASPARINI, S., "El impacto de la AUH sobre los ingresos de los hogares: Un ejercicio de diferencias dobles", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.

GASPARINI, L., BRACCO, J., FALCONE, G. y GALEANO, L., "Incidencia distributiva de la AUH", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.

GOLDSCHMIT, A., "Análisis y caracterización de la condicionalidad en salud que establece la AUH", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.

GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, R., *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1994.

HINTZE, S. y COSTA, M. I., "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvori- nes, UNGS, 2013.

ISUANI, A., "La política social argentina en perspectiva", en Cruces, G., D. Ringold y R. Rof- man (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspecti- vas*, Banco Mundial, Oficina de Buenos Aires, 2008.

KLIKSBERG, B. y NOVACOVSKY, I., *El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Biblos, 2015.

MARCHIONNI, M. y EDO, M., "Condicionalidades educativas en la AUH: Diagnóstico y alter- nativas", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CNCPS, 2017.

MAURIZIO, R. y MONSALVO, P., "Evaluación de los impactos de la AUH en el comporta- miento laboral de los adultos y en la generación de ingresos", en Cetrángolo, O. y Curcio, J. (coords.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - UNICEF - IIEEP UBA - CEDLAS - CN- CPS, 2017.

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G., Efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos, *Revista de la CEPAL*, 113, 2014, pp. 121-144.

MAZZOLA, R., *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2014.

PÉREZ-SÁINZ, J. P., *Una historia de la desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2016.

PERRY, G., MALONEY, W., ARIAS, O., LÓPEZ, H. y SERVÉN, L., *Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos*, Bogotá, Banco Mundial, 2006.

SALVIA, A., *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*, Buenos Aires, Eudeba, 2012.

SALVIA, A., POY, S. y VERA, J., "Política social y desigualdad en la región del Gran Buenos Aires, Argentina, 1992-2012", en *Papeles de Población*, 23, 2017, pp. 223-259.

SALVIA, A., POY, S. y VERA, J., "Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012)", en F. Cortés (comp.), *Temas de política social de México y América Latina*, México D.F., COLMEX-UNAM, 2018.

SALVIA, A., TUÑÓN, I. y POY, S., "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia", en *Revista Población & Sociedad*, 22 (2), 2015, pp. 101-134.

SALVIA, A., VERA, J. y POY S., "Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina", en J. Lindenboim y A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

SOLDANO, D y ANDRENACCI, L., "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2005.

Anexo: Información estadística sobre el análisis factorial

Figura A1
Variables introducidas en el análisis factorial.

DIMENSIÓN	VARIABLE	CATEGORÍAS
SOCIO DEMOGRÁFICA	Edad de la madre	Años
	Número de niños en el hogar	Número de niños
	Nivel educativo de la madre	Secundaria incompleta - Resto
	Edad del niño	Años
	Origen migratorio del jefe de hogar	Inmigrante - Nativo
SOCIO ECONÓMICA	Clase a la que pertenece el hogar	Marginal - Obrero pobre - Obrero popular - Medio Bajo - Medio Medio - Medio-Alto
	Cuartil de Nivel socioeconómico	Muy Bajo - Bajo - Medio - Medio Alto
	Mejor empleo del hogar	Empleo regular (pleno o precario) - Subempleo - Inactividad o desempleo
	Categoría ocupacional del padre o madre	Inactivos y desocupados - Trabajadores familiares o empleo temporario - Servicio doméstico - Cuentapropistas no profesionales - Asalariados - Patrones y profesionales
SOCIO RESIDENCIAL	Régimen de tenencia de la vivienda	Tenencia irregular - Otra condición
	Condición residencial	Villa-Asentamiento - Vulnerable - Medio Bajo - Medio Alto

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Cuadro A1
KMO y prueba de Bartlett del análisis factorial

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		0,726
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	6619,083
	gl	55
	Sig.	0

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Cuadro A2
Tabla de comunalidades

	Inicial	Extracción
Edad de la madre	1	0,75
Número de niños	1	0,176
Nivel educativo de la madre	1	0,493
Edad	1	0,738
Origen migratorio del jefe	1	0,959
Clase social	1	0,605
Cuartil de nivel socioeconómico	1	0,648
Mejor empleo del hogar	1	0,65
Categoría ocupacional del respondente	1	0,581
Régimen de tenencia de la vivienda	1	0,494
Condición residencial	1	0,492

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina - Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Cuadro A3
Varianza total explicada por los factores

Compo- nente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	2,828	25,711	25,711	2,828	25,711	25,711	2,268	20,617	20,617
2	1,513	13,755	39,466	1,513	13,755	39,466	1,732	15,742	36,359
3	1,233	11,208	50,674	1,233	11,208	50,674	1,565	14,224	50,583
4	1,012	9,201	59,874	1,012	9,201	59,874	1,022	9,291	59,874
5	0,928	8,441	68,315						
6	0,778	7,069	75,384						
7	0,675	6,139	81,524						
8	0,658	5,986	87,51						
9	0,536	4,874	92,384						
10	0,46	4,178	96,562						
11	0,378	3,438	100						

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina -
Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

Cuadro A4
Varianza total explicada por los factores

	Componente			
	1	2	3	4
Edad de la madre	0,077	0,043	0,861	0,033
Número de niños	-0,403	-0,053	-0,067	0,076
Nivel educativo de la madre	0,663	0,106	-0,205	-0,008
Edad	0,035	0,093	0,853	-0,006
Origen migratorio del jefe	-0,07	0,027	0,024	0,976
Clase social	0,546	0,54	0,063	0,105
Cuartil de nivel socioeconómico	0,705	0,385	0,043	0,033
Mejor empleo del hogar	0,085	0,796	0,098	-0,018
Categoría ocupacional del respondiente	0,06	0,76	0,019	0
Régimen de tenencia de la vivienda	-0,626	0,217	-0,159	-0,172
Condición residencial	0,674	0,101	0,083	-0,142

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de la Deuda Social Argentina -
Serie Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA).

DOSIER. DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA ARGENTINA
PARTE II

POLÍTICAS SOCIALES Y SIMBOLISMO DEL TRABAJO EN ARGENTINA

DESIGUALDAD, APROPIACIONES Y SENTIDOS VIVIDOS
EN EL ESPACIO SOCIAL DE CÓRDOBA

Gonzalo Assusa

INSTITUTO DE HUMANIDADES-CONICET-UNC

RESUMEN

El artículo aborda la relación entre políticas sociales y desigualdad en la Argentina contemporánea. Para ello, plantea su análisis en dos dimensiones paralelas e interconectadas. La primera refiere al lugar de las políticas sociales como instrumento de reproducción social y al modo en que se inserta en una serie de estrategias de reproducción social de las familias para sostener o mejorar su propia posición en el espacio de las clases sociales. La segunda refiere a cómo las políticas sociales (denominadas coloquialmente “planes sociales”) pasan a formar parte de un acervo común de categorías simbólicas que se ponen en juego en la construcción de fronteras simbólicas que distinguen legitimidades, dignidades y prestigios diferenciales entre personas. Con este objetivo, el artículo propone una articulación de métodos, combinando procesamiento estadístico multifactorial de bases de datos como la ENES-PISAC, con un extenso trabajo de campo cualitativo que va desde entrevistas en profundidad hasta registros etnográficos.

Palabras clave: Desigualdad - Políticas sociales - Clases sociales - Planes sociales - Cultura del trabajo.

ABSTRACT

The following paper aims to address the relationship between social policies and inequality in contemporary Argentina. To do this, it analyzes in two parallel and interconnected dimensions. The first one refers to the place of social policies as an instrument of social reproduction and the way in which they are inserted in a series of social reproduction strategies of families to sustain or improve their own position in the space of social classes. The second refers to how social policies (and more precisely, the so-called “social plans”) become part of a common stock of symbolic categories that are put into play in the construction of symbolic boundaries that dis-

tinguish legitimacies, dignities and differential prestige between people. To this end, the text proposes an articulation of methods, combining multifactorial statistical processing of databases such as the ENES-PISAC, with extensive qualitative field work ranging from in-depth interviews to ethnographic records.

Key words: Inequality - Social policies - Social classes - Social plans - Work culture.

Fecha de recepción: 20/04/2018 / Fecha de aceptación: 20/07/2018

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la relación entre políticas sociales y simbolismo del trabajo en el contexto de desigualdad de clase de Córdoba, Argentina. Partimos de considerar las políticas sociales –y muy particularmente las políticas de transferencias de ingresos– como un factor central en la disminución de la brecha de desigualdad que tuvo lugar en América Latina en la primera década del siglo XXI, tal como lo indican las investigaciones de López-Calva y Lustig (2011) y Kessler (2015). Las políticas sociales se han constituido en un componente vital de los recursos económicos con los que cuentan las clases populares y con los que resuelven estructuralmente su reproducción material.

Esto no impide que la apropiación del debate sobre los denominados "planes sociales" en el discurso público haya servido para procesar y organizar la desigual distribución de los recursos de prestigio y honor social entre posiciones que no retraducen de manera mecánica el movimiento estructural de acercamiento o alejamiento de las distancias "objetivas". La noción de "planes" como categoría nativa despectiva asociada al "asistencialismo" forma parte del repertorio común de impugnación moral en nuestra sociedad contemporánea, pero se vuelve un arsenal conflictivo particularmente en la frontera entre posiciones de clase que están más expuestas a las etiquetas estigmatizantes del no-trabajo: las clases populares.

Este trabajo se inserta en un proyecto más amplio que, comenzando en el año 2012, analiza distintas dinámicas de los procesos de reproducción social en una diversidad de escenas de la vida social (estrategias laborales, de consumo y económicas en general, estrategias habitacionales, estrategias educativas, etc.). En dicho marco y para este texto, presentamos distintos materiales que nos permiten dar cuenta de la dinámica de las relaciones entre políticas sociales, desigualdad social y distinción simbólica bajo el prisma de la doble existencia de lo social, en las cosas y en los cuerpos.

En primer lugar, echamos mano a datos estadísticos contruidos con un procesamiento de la base del ENES-PISAC¹ a partir de técnicas de estadística multidimen-

¹ Encuesta Permanente de Hogares y Encuesta Nacional de Gastos del Hogar, realizadas por el INDEC. Encuesta Nacional de la Estructura Social del Programa de Investigación sobre la Sociedad

sional. De esta manera construimos un primer acceso a la distribución estructural de los recursos, a las posiciones relacionalmente conformadas en el espacio social y, por lo tanto, a las condiciones sociales y al volumen y estructura de capitales desde los cuales las familias despliegan sus múltiples estrategias y acceden de manera diferencial a las políticas sociales disponibles en el país.

En segundo lugar, hacemos uso de un conjunto amplio de cerca de 70 entrevistas en profundidad.² La selección de los entrevistados tuvo como principal insumo el procesamiento estadístico antes mencionado y la construcción de perfiles medios para las familias de cada clase y fracción de clase del espacio social. Así, las personas entrevistadas (entre las cuales más de 40 oficiaban de principal sostén de sus hogares) pueden ser consideradas representativas en relación a la caracteriza-

Argentina Contemporánea. El Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) fue creado para analizar la heterogeneidad de la sociedad argentina contemporánea en sus múltiples manifestaciones. Actualmente se encuentran disponible las bases de microdatos (personas y hogares) de una encuesta (ENES) sobre tres diseñadas. La ENES relevó información sobre 8.265 hogares y 27.609 personas en localidades de más de 2.000 habitantes de todas las provincias argentinas, así como en la ciudad de Buenos Aires (CABA). El trabajo de campo se realizó mayoritariamente durante el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2015 en 1.156 radios censales de 339 localidades de todo el país, incluyendo los 24 partidos del Gran Buenos Aires y las 15 comunas de la CABA. El relevamiento fue domiciliario (presencial), salvo por una pequeña proporción de hogares de barrios céntricos de las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, en los que se utilizó la encuesta telefónica. Se utilizó una muestra polietápica compuesta por hogares seleccionados mediante métodos probabilísticos a partir de la información censal 2010. La particularidad de esta fuente es que a los datos ya disponibles en las encuestas regulares del Sistema Estadístico Nacional (EPH, EAHU), le suma dimensiones y variables que permiten un análisis de la estructura de la desigualdad social con mayor profundidad y detalle.

² Un primer grupo de 40 entrevistas fue realizado como parte de un trabajo de campo, procesado, analizado e interpretado colectivamente en el marco del programa de investigación "Reproducción social en Córdoba: dinámicas recientes", dirigido por Alicia B. Gutiérrez y Héctor Mansilla, y que aglutina diversos proyectos SECYT, PIP y PICT. Estas entrevistas relevaron la diversidad de prácticas que constituyen las estrategias de reproducción social de las familias (estrategias laborales, habitacionales, culturales, profilácticas y de consumo) y sus sentidos vividos asociados. La selección de los referentes a entrevistar estuvo guiada por la construcción de perfiles a partir del procesamiento de información estadística, accediendo a formatos familiares y patrimoniales relativamente representativos de la diversidad de configuraciones para cada una de las clases sociales construidas en nuestro análisis. Para el contacto con los entrevistados se privilegiaron personas con un vínculo previo y con cierta base preconstruida para la generación de *rapport* sociológico. Conscientes de las complejidades que esta decisión conlleva, adoptamos como directivas los criterios de la investigación de *La miseria del mundo*, dirigida por Pierre Bourdieu (2010). Las restantes 30 entrevistas fueron realizadas a personas de una clase en particular (clase trabajadora), en un trabajo de campo bajo la dirección de Javier Moreyra Slepoy y Gabriela Brandán Zehnder, e indagaron más específicamente sobre sentidos y representaciones en relación a las políticas sociales. Los contactos se realizaron seleccionando personas con criterios de edad, sexo y afiliación a partir de una base de datos de sindicatos industriales. Siempre que fue posible las entrevistas fueron tomadas en los hogares de los entrevistados o, en su defecto, en donde ellos indicaran les quedaba cómodo. El procesamiento, la construcción de categorías teóricas relevantes, la codificación, la interpretación y la construcción de tipologías de familias, estrategias y modos de reproducción en un sentido amplio fue realizada en el espacio colectivo de investigación, más allá de las temáticas específicas de interés para cada investigador.

ción de cada posición de la estructura social construida a partir de las herramientas de la estadística multidimensional y que describiré en la primera parte del artículo. Para complementar este material, también se hará uso de un conjunto de registros etnográficos realizados en diversas escenas sociales de un barrio popular de Córdoba Capital entre 2012 y 2015 en el marco de una tesis doctoral sobre cultura del trabajo entre jóvenes de clases populares. A partir de estos relatos y materiales, no solamente accedemos a una amplia diversidad fenoménica de prácticas a partir de las cuales los agentes producen y reproducen sus posiciones sociales, sino también a los sentidos vividos asociados a esas prácticas: el modo en el que los agentes justifican y legitiman sus trayectorias, sus recursos y los de los demás.

El artículo se divide en tres partes. En la primera, abordo la dimensión estructural de la desigual distribución del acceso a políticas de transferencia de ingresos en el espacio social, recuperando algunas hipótesis de la bibliografía sobre la relación entre políticas sociales y disminución de la desigualdad en Argentina y América Latina. En una segunda sección analizo los sentidos movilizados en torno a la recepción de distintos tipos de asistencias o ayudas sociales, de origen estatal o privada, y de tipo monetario o no-monetario. Finalizo el artículo planteando algunas reflexiones en torno a las tensiones, materiales y simbólicas, estructurales y subjetivas, en la relación entre políticas sociales y desigualdad.

POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDAD DESDE UNA PERSPECTIVA ESTRUCTURAL

LA DESIGUALDAD Y LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Si bien las principales estructuras de desigualdad en el continente siguen atadas a la dinámica de lo que Pérez Sáinz (2016) llama los mercados básicos, muchos investigadores de la región coinciden en señalar que las políticas de transferencia de ingresos constituyen uno de los factores principales de disminución de las brechas de desigualdad en América Latina (Kessler, 2016) y Argentina (Benza, 2016) en la primera década del siglo XXI (López-Calva y Lustig, 2011; Kessler, 2014, 2015; Fachel, 2013).

Este proceso corre en paralelo a un cambio más amplio en el paradigma estatal durante la primera década del siglo XXI, en los denominados gobiernos progresistas o de izquierda latinoamericanos y en lo que implicó un cierto acercamiento a modelos heterodoxos en la relación Estado-Mercado. Pero fundamentalmente, a una serie de tendencias y transformaciones específicas relativas a las políticas sociales en la región: en primer lugar, ciertas dinámicas universalizantes que rompen con los mandatos de focalización de los diseños afines al Consenso de Washington (Andrenacci, 2012); en segundo lugar, una concentración de la percepción de

la transferencia de ingresos en sectores más estrictamente “precarios”, dado que la transformación simultánea en la dinámica del mercado de trabajo produjo que progresivamente las políticas sociales tuviesen cada vez menos peso en las estrategias de reproducción de los sectores mejor posicionados de las clases populares (las “clases trabajadoras”) (Freyre y Merino, 2016); por último, la profunda monetización y bancarización de las políticas sociales produjo un proceso general de institucionalización que rompió con redes de actores-mediadores y circuitos de distribución fuertemente aceitados durante la década de 1980 y 1990 (Wilkis, 2014; Freyre y Merino, 2016).

Es menester señalar, sin embargo, que el reconocimiento de estas tendencias no implica adscribir a una versión lineal de los hechos en la que, al modo de las revoluciones popperianas, un paradigma de políticas sociales sustituye al otro en forma mecánica. Como señalan Andrenacci *et al.* (2006), las pervivencias de orientaciones teóricas (como el paradigma del capital humano) y universos morales (como la meritocracia y la cultura del trabajo) conviven de manera asistemática con nuevas lógicas como el discurso de la construcción de derechos y una retórica del igualitarismo y la universalidad (Cortés y Kessler, 2013).

Claro que, como sostienen López-Calva y Lustig (2011), este factor juega estructuralmente junto con otros que contribuyen a la multidimensionalidad del fenómeno: la mejor distribución de los atributos (como la escolaridad) y la caída en el rendimiento de las credenciales educativas producto de la mayor demanda de mano de obra menos calificada en el período (Benza, 2016). Aun cuando los autores señalan críticamente que una gran proporción del gasto público es aún neutral o regresivo, el crecimiento del componente progresivo del gasto público ha sido notorio en el período, al menos en algunos países entre los que podemos ubicar a Argentina. En relación a esta crítica, los autores coinciden con Fachelli que señala la dificultad para incorporar en el análisis las políticas públicas no focalizadas o no destinadas a la pobreza, como las políticas de vivienda o las políticas educativas de estos gobiernos (Fachelli, 2013).

Independientemente de evaluar el “impacto” efectivo de este tipo de políticas, la evaluación del modo en el que se distribuyen en la estructura de clases sociales de Argentina permite visualizar no solo su influjo en las distancias entre clases sociales, sino también su influencia en la composición de la estructura de recursos de estas familias.

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA

En una serie de trabajos previos hemos caracterizado la configuración y las transformaciones de la estructura social cordobesa y argentina en el período de la posconvertibilidad (Gutiérrez y Mansilla, 2015; Assusa, 2017b; Assusa, Freyre y Merino,

en prensa). Con distintas formulaciones, hemos identificado de qué manera la inserción en el mercado laboral, los ingresos monetarios, el capital escolar y algunos otros componentes de poder estructuran un espacio de familias ubicadas en cuatro grandes posiciones de clase: elite (12% de los hogares), cuadros técnico-intelectuales (30% de los hogares), clase trabajadora (30% de los hogares) y precariado (28% de los hogares).

Apenas desarrollaremos aquí algunas precisiones metodológicas, dado que los pormenores de la construcción del espacio social no es el centro convocante de este texto ni de esta argumentación. El análisis multidimensional implica una puerta de acceso a pensar las políticas sociales en una doble dimensión. En primer lugar, esta metodología habilita pensar las políticas sociales como emergentes relativos a una composición estructural de los capitales de las familias como agentes colectivos. Su distribución está asociada a una serie de recursos, pero también de carencias y desposesiones.

En segundo lugar, esta modalidad analítica permite construir las políticas sociales no simplemente como epifenómeno de una dinámica externa (como el mercado de trabajo) y, por lo tanto, como mero epifenómeno de una causalidad última, sino como apuesta sistemática de las familias y como recurso estructurante de sus condiciones de vida, su posición en el espacio social y las prácticas a través de las cuales la reproducen.³ En este sentido pensamos las políticas sociales como parte constitutiva –y central en el caso de las clases populares– de las estrategias de reproducción social de las familias, es decir, como parte del sistema de prácticas fenomenalmente diverso a partir del cual las familias producen y reproducen su posición en el espacio social (Gutiérrez, 2005).

Los datos que presentamos a continuación sobre la desigual distribución de las políticas sociales en el espacio social y su impacto en la composición del ingreso monetario de las familias resulta del procesamiento de la base de microdatos de la ENES-PISAC correspondiente a los años 2014-2015, a partir de una articulación de técnicas multifactoriales y de clasificación.⁴ Siguiendo una larga tradición en los estudios de estratificación (Atkinson y Bradley, 2013) y basados en el modo en que

³ En el Análisis de Correspondencias Múltiples –la técnica de procesamiento estadístico que utilizamos para esta investigación– las variables no se relacionan al modo de la causalidad lineal, sino que ejercen un efecto estructural (como sistema de relaciones). De esta forma, el investigador selecciona un conjunto de variables llamadas "activas", que son las que configuran el espacio de desigualdad, mientras que el resto de los datos se conserva distribuido en el espacio de acuerdo con sus múltiples asociaciones estadísticas como variables "ilustrativas". Por ello sostenemos que no es una variable la determinante (como la posición en las relaciones de producción) sino un sistema de relaciones entre variables y entre cada una de sus modalidades.

⁴ En algún sentido esta construcción es teórica y metodológicamente homóloga –aunque alojando cierta diversidad en la toma de decisiones sobre variables concretas– a la que venimos realizando con distintas bases de la EPH, y la que hemos comenzado a procesar con la base de la EN-GHO 2012-2013.

la teoría de la práctica concibe a la familia –a la vez– como campo y como cuerpo (colectivo) (Bourdieu, 1997), consideramos al hogar en tanto sistema de relaciones familiares y, por lo tanto, como unidad de análisis fundamental para enclasar a las personas y explicar y comprender sus estrategias de reproducción social. Por ello hemos construido el espacio social asignándole propiedades individuales del Principal Sostén del Hogar (PSH)⁵ al conjunto del hogar como agente colectivo, tomando en cuenta los recaudos reflexivos que conlleva este artificio metodológico. Luego, al presentar el análisis de las entrevistas, volveremos sobre la construcción de la familia como campo de posiciones desiguales.

Definimos un sistema de relaciones a partir de un conjunto de variables activas relativas a los ingresos monetarios, al tipo de inserción laboral (sus características, ramas y las posiciones de poder ocupadas) y al capital escolar del PSH.⁶ La información provista por el resto de las variables adquiere el carácter de variables ilustrativas y se proyectan como tales.⁷

Tomando los tres primeros factores⁸ –que suman una inercia propia de 23,31% de la inercia total– aplicamos una Clasificación Jerárquica Ascendente cuyo dendrograma resultante dio un corte óptimo en las cuatro grandes clases de familias que enumeramos anteriormente.

Por razones de economía textual no entraremos aquí en el detalle sobre la caracterización del espacio social construido.⁹ En cambio, sí plantearemos algunas ten-

⁵ La ENES-PISAC presenta la particularidad de tomar como referencia al PSH. En el caso de las encuestas de INDEC toman al denominado Jefe de Hogar, aunque la designación de esta persona no presenta un criterio unificado sino que es de acuerdo al criterio de la familia encuestada. En la investigación del proyecto colectivo mencionado del que formamos parte, utilizamos la categoría de Referente de Hogar, que es el miembro que, por sus propiedades laborales, nivel educativo y posición en la configuración familiar, permite enclasar al grupo familiar (Gutiérrez y Mansilla, 2015). Para ver la discusión acerca de tomar al jefe de hogar como representativo para las características del hogar, véase Torrado (1998).

⁶ Las variables tomadas como activas fueron: Supervisión de trabajo de los demás, Rama de actividad, Jerarquía ocupacional, Calificación ocupacional, Máximo nivel educativo, Ingreso total del PSH e Ingreso per cápita del hogar.

⁷ Se excluyeron de la conformación del sistema modalidades específicas de cada variable. Además de los "no corresponde" y las respuestas perdidas por el sistema, las categorías de "enseñanza" y "servicio doméstico" de la rama de actividad fueron quitadas de las variables activas (aunque se conservaron como modalidades ilustrativas) por traccionar de tal manera las coordenadas totales de desigualdad que terminaban constituyendo clases o grupos en sí mismos. Esto no impidió que pesaran sobremanera en las clasificaciones finalmente construidas.

⁸ En el primero de estos factores las principales variables que contribuyen son la de supervisión y máximo nivel educativo (poder y capital escolar). En el segundo crece el peso de todas las variables salvo la de supervisión, y crecen fundamentalmente las contribuciones de los ingresos fundamentalmente. En el tercero tienen su máxima contribución Rama, Jerarquía y Calificación laboral (es decir, las características específicas de la inserción laboral del PSH).

⁹ Para mayor detalle, ver Gutiérrez y Mansilla (2015) y Assusa (en prensa).

dencias asociadas específicamente a la temática en cuestión: En primer lugar, las dos últimas clases (precariado y clase trabajadora) son las que aparecen definidas por los ingresos per cápita más bajos de todo el espacio social: ambas con ingresos inferiores al valor de un Salario Mínimo Vital y Móvil para 2014-2015.

En segundo lugar y en consonancia con el punto anterior, estas clases se definen también por asociaciones estadísticas a la percepción de "ayudas sociales". En el caso del precariado, las asociaciones van desde ayudas alimentarias, pasando por becas e inclusión en programas.

Como puede observarse en la Tabla 1, estas asociaciones tienen, igualmente, un impacto diferencial en ambas clases pertenecientes al mundo popular. Mientras que tanto precariado como clase trabajadora perciben ingresos por la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁰ en porcentajes superiores al 20% de los hogares, el precariado se ve más afectado por la percepción de pensiones específicas¹¹ y fundamentalmente el impacto de este tipo de ingresos en relación a los ingresos laborales es mayor.

Tabla 1
Proporción de ingresos laborales / ingresos no laborales y percepción de ingresos no laborales según clase social. Argentina. 2014-2015

		Proporción promedio de ingresos no laborales	Ingresos del hogar	
			Algún otro tipo de pensión específica	Asignación Universal por Hijo
Clases sociales	Precariado	32,0%	18,0%	28,0%
	Clase obrera	18,7%	10,4%	23,9%
	Cuadros técnicos/ intelectuales	18,6%	6,8%	11,4%
	Elite	20,9%	4,2%	5,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base ENES-PISAC. 2014-2015.

Por ello, podemos sostener en primer lugar, y en consonancia con la bibliografía revisada (Freyre y Merino, 2016), que existe una distribución fuertemente desigual de las políticas de transferencia directa de ingresos –con la AUH como la más relevante en volumen poblacional y visibilidad pública– en las distintas posiciones de clase del espacio social entre el campo de poder y el mundo popular.

¹⁰ Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es la política de transferencia de ingresos más importante (y con mayor visibilidad mediática y política) en Argentina. Fundamentalmente porque implica una fuerte masificación de las asignaciones familiares que, previo a su existencia, solo eran percibidas por los trabajadores en relación de dependencia en el sector formal.

¹¹ Pensiones por discapacidad o condiciones específicas (familia numerosa) que se asignan en formato de política focalizada. Entran en este grupo algunas de las pensiones no contributivas, cuya proporción aumentó considerablemente en el último tiempo.

Para completar el cuadro de situación y dar una imagen más aproximada acerca de cómo estas posiciones de clase reflejan condiciones y situaciones materiales y simbólicas desiguales, puede observarse el modo en el que las familias enclásadas en el precariado están mucho más expuestas a habitar en villas, barrios precarios o viviendas sociales (27% contra 9% en la elite), a habitar viviendas sin conexión a gas natural (43% contra 12% en la elite) o a la recepción de alimentos como estrategia de supervivencia (14% contra 4% en la elite). También resulta relevante señalar que los integrantes de familias del precariado declaran estar expuestos a formas de discriminación, humillación y abusos en porcentajes que duplican el de los integrantes de familias de la elite que han sufrido este tipo de vulneraciones. Por último, en el mismo sentido, los miembros de las familias del precariado declaran una alta autopercepción de su estado de salud como regular, malo o muy malo (29% contra 12% en la elite), y perciben que sus ingresos monetarios son insuficientes (57% contra 12% en la elite) (véase tabla 2). Aunque a modo de ilustración, estos datos permiten observar el modo en el que tanto condiciones materiales, recursos de poder, construcciones de dignidad o respeto, acceso a derechos, como dimensiones relativas a la percepción de los encuestados se distribuyen bajo la lógica de la desigualdad en el espacio social.

Tabla 2

Condiciones de vida, situaciones de vulneración de derechos y autopercepción según clase social. Argentina. 2014-2015

Clase social	Barrios precarios, vivienda social o monobloques	Sin conexión de gas natural a la vivienda	Hecho de discriminación por la edad, el sexo, color de piel, nivel social, orientación sexual, u otros motivos en el último año	Ser avergonzado, menospreciado o humillado en el último año	Abuso de autoridad o apremios ilegales por parte de fuerzas policiales o de seguridad en el último año	Recibió alimentos el último año	Autopercepción del propio estado de salud entre regular y muy malo	Percepción de que los ingresos del hogar no les alcanzan
Precariado	27,2%	43,1%	7,9%	8,3%	4,5%	13,8%	29,2%	56,8%
Clase obrera	19,4%	34,3%	5,7%	6,5%	4,9%	10,1%	21,5%	42,2%
Cuadros técnicos/intelectuales	13,4%	18,9%	5,2%	5,0%	2,5%	5,7%	14,8%	23,2%
Elite	9,4%	11,6%	4,6%	4,1%	2,5%	4,1%	12,4%	11,6%
	19,1%	30,2%	6,1%	6,4%	3,8%	9,3%	21,0%	38,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Base ENES-PISAC. 2014-2015.

Parte de la bibliografía ha encontrado dinámicas divergentes entre el devenir de la desigualdad en todo el espacio social y la desigualdad entre los sectores margina-

les y calificados de las clases populares (Benza, 2016). En este sentido, me propongo a continuación explorar la hipótesis de que la desigual composición de la estructura de capitales de las familias posicionadas en el precariado y en la clase trabajadora habilita procesos y estrategias de distinción simbólicas centradas en el acervo moral de la "cultura del trabajo".

UNA APROXIMACIÓN A LOS SENTIDOS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA

En todo el espacio social, pero muy particularmente en la frontera entre posiciones de clase del mundo popular, las políticas sociales –más precisamente la referencia a los “planes”– son movilizadas de múltiples maneras como recursos simbólicos en los repertorios discursivos para construir distancia y distinción social, organizando la percepción del mundo a partir de la dicotomía trabajo-no trabajo.

Es menester aclarar que el estigma del no-trabajo lejos se encuentra de estar exclusivamente reservado para los “desocupados” ni para los trabajadores precarios. Esta clasificación, en cambio, resulta sumamente eficaz aplicada a trabajadores registrados del sector público, por ejemplo, con altos salarios, calificación y altas tasas de sindicalización. La movilización de clasificaciones asociadas al no-trabajo, en estos casos, resulta efectiva con el objetivo de socavar la legitimidad y el prestigio de estos grupos, significados como improductivos y carentes de vocación pública y ética laboral.

La tematización de las “políticas sociales” con esta significación tiene, al menos, una historicidad de un par de décadas en el país.¹² Uno de sus hitos fundantes puede ser ubicado en el año 2003. En un período de transición del país desde la denominada crisis del 2001, con cifras de desocupación y pobreza entre las más altas que tuvo Argentina en su historia, surgió una suerte de debate público ante las declaraciones del obispo de San Isidro y titular de Cáritas Argentina, Jorge Casaretto, quien manifestó su preocupación en torno a que los planes sociales –sin el debido “control” y exigencia de contraprestaciones laborales– pudiesen “fomentar la vagancia”.

A los fines de este artículo resulta menos interesante analizar el modo en el que el debate resultó un parteaguas entre el progresismo político y el conservadurismo moral en el país que visualizar hasta qué punto posiciones ideológicas que parecían inconmensurables compartían el supuesto fundamental de que la afectación de las actitudes y la ética laboral resultaba en uno de los más nocivos procesos po-

¹² Como hemos desarrollado en otros textos, el trabajo como precepto moral de las clases populares es mucho más antiguo (Assusa, 2017a).

sibles para la sociedad. Unos y otros se esforzaron en construir argumentaciones a favor y en contra de la causalidad entre estos elementos (planes sociales y disposición al trabajo o cultura del trabajo), pero ninguno puso en cuestión la categoría misma de "vagancia" como una clasificación relevante en términos políticos y sociales para el contexto local.

Procesos, políticas públicas, disputas mediáticas y campañas electorales no hicieron más que reinstalar la cuestión en la arena pública hasta nuestros días, combinada con otros productos del pánico moral: la inseguridad, la corrupción y el desarrollo del país.

"TENER TIEMPO" Y "VIVIR DEL ESTADO"

En este apartado mostraré de qué manera se producen legitimaciones diferenciales de las posiciones del espacio social como retraducción y reconfiguración de las distribuciones materiales o estructurales. Exploraré, entonces, cómo la cuestión del esfuerzo, el uso del tiempo, los grados de la necesidad y el vínculo con el Estado forman parte de los repertorios simbólicos para construir estas distinciones en las entrevistas realizadas.

Las fronteras simbólicas entre posiciones en el espacio social implican la inversión de un gran esfuerzo y energía social por parte de los agentes. Esto cuenta tanto para las grandes distancias sociales como para las posiciones de "cercanía". Como señala Bourdieu, la proximidad percibida como injustificada es experimentada como "promiscuidad" y, por lo tanto, vuelta objeto de un sinnúmero de impugnaciones y juicios morales. Para la construcción de estas fronteras y en el marco del proceso histórico que mencioné previamente, los planes sociales se constituyen en un foco discursivo fundamental –y en un tópico recurrente, tanto en entrevistas como en conversaciones cotidianas en nuestro trabajo de campo– en el repertorio de transmutación de las distancias sociales en distinciones simbólicas, entre personas con valores y valoraciones morales diferenciales.

Como hemos desarrollado más en detalle en otros trabajos (Assusa, en prensa), existen una serie de investigaciones, a nivel internacional y nacional, que abordan la cuestión de las políticas sociales –más precisamente los programas de transferencia de ingresos–, las percepciones de la población sobre su necesidad, la justicia de los criterios de asignación y sus consecuencias culturales entre los beneficiarios (Crutchfield y Petinicchio, 2009; Grimson, 2015). Desde las ya clásicas discusiones sobre el "clientelismo", el "asistencialismo" y la "cultura de la dependencia" (Fraser y Cordon, 1997; Auyero, 2001; Vommaro y Combes, 2016), las políticas sociales ("planes" en el lenguaje nativo) se han vuelto progresivamente un tópico "maldito" en el escenario político nacional: un repertorio común de descalificación simbólica de las clases populares, su moral y sus ingresos (Murard y Laé, 2013).

Si bien este tópico aparece prácticamente en todo el espacio social, su recurrencia y virulencia se manifiestan muy particularmente entre los referentes entrevistados de la clase trabajadora. El mejoramiento de las condiciones de vida de esta clase en la última década se concentra fundamentalmente en las ramas industriales, de logística y transporte, que fueron de las más beneficiadas por la reactivación de los procesos de negociación colectiva, el robustecimiento de las relaciones laborales y la reemergencia del poder de sus gremios. A través de inserciones laborales relativamente estables y en el marco de puestos protegidos por Convenios Colectivos de Trabajo, estos sectores acceden a mayores derechos y recursos por vía de su participación en relaciones laborales. Esta transformación en sus condiciones de vida en relación, tanto a la crisis de 2001 como a la década de 1990, es relatada y justificada por sus miembros como fruto indiscutible de su propio esfuerzo y resultado meritorio de su ética de trabajo y su entrega de tiempo vital (“a mí nadie me regaló nada”, “a mí todo me costó”). El discurso de hombres “hechos a sí mismos” que “no le deben nada a nadie” cobra potencia en familias sobre las que pesa, por trayectoria y estética de clase, el estigma social, la expropiación simbólica (Beaud y Pialoux, 2015) y la acusación elitista de la inmoralidad de “vivir del Estado” y de las ayudas ajenas. Y como mostramos en el apartado estadístico, esta clase aún se encuentra asociada estructuralmente —aunque en menor medida que el precariado— a la percepción de “ayudas” sociales, subsidios, transferencias monetarias, en mercadería, etc.

En algún sentido, sabemos que las personas pertenecientes a las clases populares son culpables de hedonismo hasta tanto se demuestre lo contrario. La escala de moralidad que va desde las valoraciones de personas como “respetables” hasta “indignas” es, en palabras de Bourdieu, homóloga a las relaciones de poder en la estructura social. Sin embargo, está menos documentado hasta qué punto las estrategias de distinción (muy particularmente aquellas que toman los “planes sociales” como categoría de impugnación) resultan fundamentales para establecer fronteras sociales en el interior de las clases populares, entre fracciones de clases.¹³ En la misma línea, entendemos que no están sólidamente documentados los códigos normativos que autorizan a los miembros de los grupos delimitados por estas fronteras a liberarse de la regla ascética con miras a disfrutar de este o aquel placer, “gusto” o momento de ocio. Contraestrategia obliga, los observadores y los estudiosos insistieron a veces en el ascetismo y en la preocupación de respetabilidad (Murrard y Laé, 2013: 90) como una forma de garantizar la “salvación” de las personas de clases populares, cometiendo el mismo pecado que el progresismo en el *affaire*

¹³ Esta afirmación debe restringirse a investigaciones en esta línea coincidentes con esta perspectiva teórica (la de pensar procesos de distinción simbólica). Existen una serie de etnografías y estudios sociológicos que en el país han mostrado de estas distinciones categoriales en la configuración de relaciones sociales: por ejemplo, Quirós (2011), Grassi y Danani (2009) o Frederic (2004).

Casaretto: concentrarse en afirmar o negar la “vagancia”, sin poner en entredicho los términos de la discusión, fijados hegemonícamente en otros niveles, en otra dimensión.

Como señalan investigaciones de otras latitudes (Dubet, 2015), los discursos de crítica contra los planes sociales no asumen, en general, idearios liberales puros ni ideologías políticas conservadoras. Muchos de quienes sostienen estos relatos críticos en la clase trabajadora y en el precariado perciben ellos mismos diversas formas de asistencia del Estado. El cuestionamiento se orienta a la veracidad de la “necesidad” de sus pares beneficiarios, la “honestidad” y la dignidad moral de estas familias, la “legitimidad” del uso de los recursos percibidos –si es utilizado para consumos superfluos de adultos o para necesidades básicas de los niños de las familias, por ejemplo– (Grimson y Baeza, 2011), y sus consecuencias a futuro: el sostenimiento en el tiempo de las ayudas o asistencias siempre implica en sus relatos el riesgo de crear un “vicio”. En su relato, una de las entrevistadas, ocupada como docente en una escuela pública en el mismo barrio en que vivía, le narraba a su madre mientras las entrevistaba:

—Acá si no pediste, fuiste. Los otros días fue Nora la tía del Germán y me dice: “Ah, sí porque yo tengo un plan”. / ¿Pero si es la mujer de un camionero? / Yo la miré así. / Ahora no tiene laburo, pero un camionero no es una persona a la que le paguen poco cada vez que sale con el camión, encima tiene un seguro, tiene montones de cosas. Y yo sé que ganan bien los camioneros, cuando salen con una carga de provincia a provincia, tienen un buen sueldo. ¿Cuántos años tuvo ella? El año pasado recién tuvo problemas / Pero tiene como 15 años trabajando, 16 / Sí, por lo menos. Y la gente tiene un plan. / O sea que nosotros somos los únicos giles. / Ves que todos aprovechan la oportunidad cada vez que tienen. / A lo mejor la decisión gubernamental está buena, porque dice: “Voy a ayudar a quienes tienen necesidades”. Ahora que todos se hagan cargo de ser los necesitados, no teniendo conciencia de cuánto están cobrando, es deshonestidad generalizada [...] Si hubiese un buen control por parte del gobierno para saber quiénes son los que realmente necesitan plata acá en el barrio, no haría falta la cantidad de subsidios que dan. Yo sé que hay gente que no le hace falta. [Gladys y Mariana. Vecinas del barrio. Docentes. 2014]

Como sostiene Dubet, esta economía moral meritocrática de la pobreza se despliega en toda la sociedad, por lo que los sectores populares no se muestran indulgentes para juzgar a los situados “por debajo” ni a sus pares: de este modo las víctimas “pasan a ser chivos expiatorios” (Dubet, 2015).

En las entrevistas de mi investigación encuentro que la construcción de esta ajenidad en los discursos de integrantes de familias de la clase trabajadora –y que tienen como objeto privilegiado a las familias en condiciones más precarias dentro del mundo popular–, se complementa con una exacerbación de los propios méritos y

recursos acumulados. La negación sistemática de la percepción de “asistencia social” presenta cierta homología con el patrón de mérito esgrimido en términos de sacrificio de tiempo vital: como están “todo el día trabajando” declaran no disponer de tiempo alguno para los trámites y las gestiones necesarias para el acceso a los planes sociales (“para eso hay que tener tiempo”). En épocas con un sistema educativo menos masificado que el actual en Argentina, argumentos equivalentes se esgrimían para descalificar simbólicamente las apuestas educativas en relación a las inserciones tempranas y duraderas en el mercado de trabajo: “para eso [estudiar] hay que tener tiempo”.

En aquellas entrevistas en las que quedaba en evidencia que la familia (de clase trabajadora o precariado) percibía alguna forma de asistencia o programa, dicha percepción se asignaba a una persona excluida de la red familiar más íntima y cercana (una exmujer o un familiar con el que se había perdido contacto). Los entrevistados varones de esta clase suelen hablar de la “asignación” (AUH) como algo ajeno, vinculado con sus “exmujeres” a cargo de los hijos del “primer matrimonio”, o bien, a sus actuales cónyuges, aunque desprendiéndose ellos mismos de las decisiones y la administración de gastos (“ella lo maneja, no sabría decirte para qué la usa”).

Estos relatos toman distancia también de la percepción de “subsídios” (término negativamente vinculado al mundo de la asistencia, aun cuando esté distribuido, a partir de servicios públicos, educación y salud, a lo largo y a lo ancho de todo el espacio social). La interpretación de los propios trayectos familiares en estos relatos tiende a “economizar” la caracterización del acceso a todo tipo de ofertas estatales: “esto lo construí sin ningún tipo de ayuda” o “sí, recibí, pero era un crédito [no un subsidio] y lo tuve que pagar entero”.

En el fondo, los repertorios de impugnación moral de la clase trabajadora a las familias “por debajo” en el mundo popular (precariado) reeditan “en negativo” los preceptos morales de la meritocracia contemporánea: el recurrente tópico de los “planes sociales” sirve para señalar permanentemente las faltas morales de aquellos “vagos” que “duermen hasta el mediodía” y no saben o no quieren *trabajar*. Es decir, aquellos que *tienen* (estipendios o ingresos monetarios provenientes del Estado) pero no *merecen* (recibirlo).

LOS “PLANES SOCIALES” Y LA DIVISIÓN DEL MUNDO SOCIAL

Como pudimos observar en el apartado anterior, la referencia a los planes en los relatos de los entrevistados propone un ordenamiento del mundo popular, con sus respectivas clasificaciones y escalas de valor moral. En el marco de un trabajo de campo etnográfico que forma parte de esta investigación, este proceso fue particularmente visible en la construcción de diferencias simbólicas en un barrio popular de Córdoba Capital.

El espacio barrial, tanto en su disposición como en su materialidad, distribuye simbólicamente a los vecinos en base a su cercanía / lejanía respecto de la categoría moral de “laburantes”. En las conversaciones con los vecinos del barrio, la cuestión de los “planes sociales” apareció de manera recurrente como elemento causal para la explicación de los comportamientos en los relatos de degradación moral (Kessler, 2009). Así lo analizaban Gladys y Mariana, madre e hija, en una entrevista que les realicé en su casa.

—O sea, lo que provoca injusticia, en todo caso, que... de eso sí va a hablar el vecino. De que la mayoría de los vecinos de acá, que son laburantes, que la mayoría... en todo caso con el barrio de acá al fondo ¿me entendés? No solo por haberse traído las villas aledañas, o sea, las villas que fueron desactivando, sino porque dieron [viviendas] ¿me entendés? / -Sí, regalaron / Y regalaron y la mayoría de la gente de acá es laburante ¿me entendés? O sea yo quisiera acceder también a la casa y si no estás militando o si no estás conectado a ¿me entendés? [Silencio largo] O sea, si no estás ahí / Que de ahí te digo que nace la sumisión al político [Gladys y Mariana. Vecinas del barrio. Docentes. 2014].

Las menciones a dos de los barrios aledaños conformados en base a políticas de relocalización de asentamientos y villas miseria del casco céntrico de la ciudad de Córdoba aparecen para ofrecer figuras ejemplares de propiedades ilegítimas (de viviendas): la posesión de estos bienes no es meritoria en la medida en que no surge —de manera manifiesta— del fruto del trabajo de sus habitantes. En relación a la sistemática descalificación que pesa sobre el ámbito de la “política”, las etnografías de Zapata (2005), Frederic (2004) y Quirós (2011), describen las imputaciones morales que pesan sobre la *política* como ámbito de intereses espurios. La última de estas investigaciones analiza el reconocimiento que las personas construyen en torno a su propia actividad política en tanto *trabajo*, no solo de distribución de recursos, sino de *producción*: el trabajo político como una forma particular de *hacer* (Quirós, 2011). En este punto, el disvalor de la política y la reivindicación del trabajo como práctica dignificante y redentoria, encuentran una lógica de legibilidad común.

En este sentido, la frontera simbolizada por la plaza central del mencionado barrio, que divide al sur y al norte no solo niveles socioeconómicos sino también caracteres morales, funciona más allá de los límites catastrales y divide a las personas de la zona, entre aquellas que “se ganan lo que tienen” y aquellas que reciben “regalos” o “dádivas” (mayormente del gobierno).

Sí, el plan de la Nación que es el que te da ¿cómo se llama? No me acuerdo los nombres exactos, pero nosotros [la escuela] tenemos un plan que te da Nación que te da plata o supuestamente te da plata para que tu alumno vaya. Entonces nosotros tenemos alumnos y le firmamos la libretita en donde empiezan el año y terminan el año [...] Es un plan que da Nación, es una cosa que te cansás de sellar y firmar. El problema es que la

Nación te obliga a empezar y terminar el año, pero no hay ninguna cláusula que te obliga a ser un *buen alumno*. Entonces vos tenés alumnos que hacen como seiscientas veces Segundo Año, total a los padres les siguen pagando. Tampoco no es mucho lo que te tira Nación¹⁴ [Mariana. Vecina del barrio. Docente. 2014].

Los planes sociales aparecen también en los relatos de vecinos (posicionados en la clase trabajadora) y operadores estatales (posicionados entre los cuadros técnico-administrativos) como “corruptores” de ámbitos esencialmente “des-monetarizados” y fundamentalmente “desinteresados”. Estos discursos coinciden con la tipología de agentes que Noel (2009) propone en su investigación bajo el nombre de “normativos”. Discutiendo con su madre —una comerciante y activa participante de la parroquia del barrio—, Vanina narra en la entrevista el problema de sus vecinos en términos de “vicios morales”, producto del hábito formado por “recibir dádiva” de manera constante y prolongada en el tiempo:

—Por qué darle todo el mundo todo, cuando yo sé que *hay que laburar para conseguir las cosas* / Yo te digo que hay gente que por más que trate de laburar también, no tiene las posibilidades y que, bueno, un empujón no les hace daño, viste, que los ayude un poco. / El hecho es ese, es lo que siempre decimos. Es tanto el empujón que vos le hacés que se termina haciendo un *vicio*, y lo termina estirando, tirando, tirando, tirando y nunca hacen nada por sí mismos. / En alguna vuelta, a lo mejor no sea esta generación, pero los que vienen por detrás tienen otro pasar. / Bueno, pero mirá el ejemplo de anoche, venía quejándome. Acá a la vuelta hay una señora que tiene como cuatrocientos mil hijos, todos así, creo que se llevan nueve meses de diferencia entre uno y otro. Todos jugaban en la calle y nadie los miraba. Eran las once de la noche, yo sacaba el perro a dar una vuelta y nadie los miraba. Y ella vive de arriba según lo que dijo el vecino [Vanina y Jorgelina. Vecinas del barrio. Empleada municipal y comerciante. 2014].

Como planteamos al principio de este apartado, esta acusación no se dirige exclusivamente a los agentes en posiciones de “desventaja”, sino que aparece como un recurso disponible para construir diferencia simbólica y moral allí donde la distancia física y social es percibida como “insuficiente” (Bourdieu, 2010). En este fragmento de conversación, Mariana discute con Gladys, impugnando las acciones de vecinas y compañeras de trabajo por igual.

—Estamos pensando la proliferación de niños... ¿Vos creés que ahora las mujeres están pariendo para poder tener un subsidio? / Mis compañeras es-

¹⁴ La referencia respecto de la política no era clara. Existían servicios de este tipo en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en programas del Ministerio de Educación y en lo que luego se articularía en torno al PRO.GRE.SAR. De igual manera, la mención era aplicable como impugnación a la totalidad de los programas de transferencia de ingresos del Estado y a las sospechas sembradas en torno a sus controles, requisitos y virtudes culturales.

tán pariendo para no trabajar seis meses. / Nah, dejate de joder. O sea que no es un problema de educación, es un problema de caradurez. / También. Nosotros nos reímos, llega un momento que siendo docente no podés tantos hijos porque no te alcanzan las horas del día para atenderlos a todos y encima ir a trabajar. Pero, cada dos por tres, yo tengo una compañera que hace dos años que no va a trabajar, porque nace uno, queda embarazada, pide seis meses, nace otro, queda embarazada [...] / Pero a lo mejor la idea del gobierno está buena y lo peor de cada ciudadano sale porque estamos también en una sociedad que aprovecha todas las oportunidades que tiene [...] / Pero ahí está mal, porque no hay control. Y Germán se enoja cuando digo esta palabra, porque dice: “Ah, te parecé a los gobiernos militares, el control y el orden”. Pero es que a la larga, tenés que ser así. La gente confunde libertad con libertinaje y hace lo que se le canta, hace lo que se le canta. [...] Si nosotros lo tenemos en cuenta, nosotros somos indigentes. Nosotros no entramos en el orden, a pesar de que laburamos como unos infelices, nosotros entramos en el orden de los indigentes por los ingresos mensuales ¿Entendés? / Pero también eso da lugar a muchas confusiones en la gente. O sea, somos indigentes, pero en realidad no somos indigentes. / ¡No! ¡Laburamos! Dentro de lo que nosotros podríamos considerar, o es de otro estilo el proceso de indigencia que nosotros entendemos. El indigente es el que andaba en la calle, hacía fuego en la calle para calentarse las manos... / Es que nosotros entendemos que es diferente. El orgullo también que tiene uno mismo. A la larga sabemos que una vez que tocaste fondo, tenés que volver a salir y hay mucha gente que está en el fondo, sigue en el fondo, vive en el fondo y se acostumbra y ese es el problema, se acostumbran en el fondo porque están bien en el fondo. / Sí, son diferentes en la forma de pensar. [Gladys y Mariana. Vecinas del barrio. Docentes. 2014].

De acuerdo al esquema analítico de los vecinos, lo que distingue a las personas “laburantes” y “dejadas” en el barrio no es su “dinero” (las condiciones de vida de trabajadores y desempleados asistencializados se perciben como demasiado similares en estos relatos), sino un conjunto de actitudes morales y rasgos culturales. A las personas de menor valor en el barrio según esta clasificación les faltaría una sana cuota de “vergüenza”, “orgullo” y “amor propio” para salir del “pozo” en el que se encuentran y al que se han “acostumbrado” por años de recepción de todo tipo de formas de asistencia social. De esta manera, orgullo, vergüenza y también sumisión, aparecen como signos sentimentales positivos en la medida en que cumplen con las expectativas sobre las actitudes correspondientes al imaginario del “buen pobre” (opuesto a la figura descalificatoria del “pobre asistencializado”).

Este esquema clasificatorio de las familias del barrio interpreta la materialidad de las viviendas, calles, veredas y plazas como una manifestación de las características simbólicas diferenciales de sus vecinos. Gladys percibe el mantenimiento de las fachadas de las viviendas del barrio de esta forma, retraduciendo el valor y la estética en una disposición al esfuerzo de sus habitantes.

—Definitivamente. Cuando se empezaron a pavimentar prácticamente el ochenta por ciento de las calles del barrio todas las casas empezaron a cambiar, pero fue automático. Mejoraban los jardines, mejoraban los frentes, veías a la gente de otra manera. Antes cuando lamentablemente no tenían el asfalto, una *desidia* había, yo me acuerdo patente de eso. Siempre nos extrañó a nosotras ¿por qué? Porque en los barrios que habíamos vivido siempre teníamos asfalto, pero después de que empezaron a poner los asfaltos empezó a mejorar muchísimo el barrio, muchísimo ¿Dónde nos dábamos cuenta? En la calle del Centro Vecinal, que uno cree que está medio floja, pero antes estaba peor ¿Sabés dónde empecé a darme cuenta? Donde está el supermercado Almacor, esa cuadra no está asfaltada, o sí, pero está rota. Pero si vos seguís un poco más para allá, como quien se quiere volver hacia la ruta, todas esas casas han mejorado mucho. Yo me acuerdo perfecto porque la Mariana tenía una alumna que vivía en la calle Nievas y esas casas yo las veía que estaban más arregladitas, más trabajaditas, como que tenía otra predisposición la gente para vivir, pero vos te vas a las calles que no tienen asfalto y están hechas pedazos, nadie se calienta por nada. Tal vez es la desidia: “Para qué voy a arreglar si sigue siendo una mierda”, que es algo con lo que siempre lucho con la gente. Por más que lamentablemente el gobierno no te dé, vos *tampoco te podés quedar de brazos cruzados a esperar sin hacer absolutamente nada*. De vos mismo tiene que nacer... [Gladys. Vecina del barrio. Docente. 2014].

La valorización social y moral de las familias de vecinos (y particularmente de sus miembros jóvenes) se articula con argumentaciones encadenadas al mundo laboral: los espacios regulados y controlados evitan la disponibilidad para el “vicio” y la corrupción que produce la inactividad; el dis-valor del no-trabajo, de la desidia, del acostumbamiento, del asistencialismo, se plasma en la materialidad misma de las viviendas, en el descuido de sus fachadas; la disrupción del interés material y la monetarización “contamina” ámbitos de la vida “en esencia” desanclados de criterios económicos como la escuela, la vía pública o las relaciones familiares.

El barrio (las viviendas, su ubicación, su fachada y el uso del espacio) como clave de clasificación del mundo (Bourdieu, 2010; Segura, 2009) aparece en los relatos de los entrevistados como una sedimentación de la sociodinámica de la distinción (Elias y Scotson, 2000) que clasifica a las personas de clases populares, tomando su relación con las políticas sociales como manifestación de su valía simbólica.

A MODO DE CONCLUSIÓN:

TENSIONES EN TORNO A LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En este artículo he abordado la relación entre desigualdad y políticas sociales en la Argentina contemporánea. En primer lugar, desde una perspectiva estructural, he-

mos reconstruido algunas dimensiones y tendencias en relación al peso de las políticas sociales durante la primera década del siglo XXI en Argentina (particularmente aquellas que resultan en políticas de transferencia directa de ingresos) en la disminución de las brechas de desigualdad. Al mismo tiempo, analicé el modo en que estas políticas se vuelven un recurso vital en las estrategias de reproducción social de las clases populares (particularmente en sus sectores más desfavorecidos, como el precariado, por las características propias de la composición de sus ingresos monetarios).

Por otra parte, y como hemos desarrollado a lo largo del texto, el achicamiento de las grandes brechas de desigualdad ha disparado una reconfiguración de las desigualdades en zonas de cercanías, o, en otras palabras, en las relaciones de fuerza hacia el interior de las clases populares, por ejemplo, entre distintas fracciones de clase. En ese sentido, la referencia recurrente a los “planes sociales” en los relatos y prácticas analizadas sirve como un recurso fundamental en la desposesión de capital simbólico en el mundo popular y en la construcción de fronteras morales en su interior.

Como adelantamos en un principio, el texto pretende poner de manifiesto la ambivalencia estratégica del lugar de las políticas sociales en esta dinámica: a la vez como recurso y limitante, integración y estigma, teniendo en cuenta que lejos de actuar de manera aislada, se insertan en un sistema complejo y contribuyen a un ordenamiento simbólico del mundo en el que buena parte de la distribución del prestigio y la dignidad pasa por la distinción entre personas, ámbitos, prácticas y recursos asociados al trabajo y al no-trabajo.

De este modo, la doble existencia del mundo social se manifiesta en las condiciones objetivas y las percepciones sociales, en la estructura social desigual y en la legitimidad de las desigualdades, en explícita tensión en sus dinámicas (achicamiento de las desigualdades, robustecimiento de las fronteras), y pone de relieve las limitaciones políticas que encontrarán los proyectos y programas que no conciben esta doble dimensión como parte de su diseño y su fundamentación.

Bibliografía

ANDRENACCI, L., IKEI, L., MECLE, E. y CORVALAN, A., "La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea", en Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2006, pp. 181-211.

ANDRENACCI, L., "From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the early XXist Century", en *Journal für Entwicklungspolitik*, 28 (1), 2012, pp. 1 a 18.

ASSUSA, G., *Jóvenes trabajadores. Disputas sobre sentidos, apropiaciones simbólicas y distinciones sociales en el mundo laboral*, Buenos Aires, Grupo Editor Universitario, 2017a.

—— "Jóvenes y clases sociales en el post-neoliberalismo. Desigualdad y Mercado de Trabajo en Argentina desde una perspectiva multidimensional", en Vommaro, Pablo (coord.), *Juventud y desigualdades en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2017b, pp. 351-392.

—— (en prensa), Trabajo y fronteras morales de clase. Retraducciones simbólicas de la desigualdad social. Gran Córdoba. 2003-2015. *Política y sociedad*.

ASSUSA, G., FREYRE, M. L. y MERINO, F. (en prensa), "Desigualdad, familias y prácticas económicas. Una aproximación a las dinámicas recientes de estrategias de reproducción social de familias argentinas", en *Revista Internacional de Sociología*.

ATKINSON, W. y BRADLEY, H., *Ordinary Lives in Contemporary Britain*, SPAIS Working Paper, Bristol, University of Bristol, 2013.

AUYERO, J., *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

BEAUD, S. y PIALOUX, M., *Repensar la condición obrera. Investigación en las fábricas de Peugeot de Sochaux Montbéliard*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Centre National du Livre - Editorial Antropofagia, 2015.

BENZA, G., "La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013", en Kessler, G. (comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2016, pp. 111-140.

BOURDIEU, P., "El espíritu de familia", en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 1997, pp. 126-138.

—— [1993]. "Efectos de lugar", en Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 119-124.

CORTÉS, R., y KESSLER, G., "Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)", en *Revista de Indias* 73 (257), 2013, pp. 239-264.

DUBET, F., *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

ELIAS, N. y SCOTSON, J. L., *Os estabelecidos e os outsiders*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.

FACHELLI, S., "Políticas sociales y estratificación social. Metodología para el análisis y aplicación a un plan de empleo", en *Revista Lavboratorio* 25 (14), 2013, pp. 193-223.

FRASER, N. y CORDON, L., "Una genealogía de la 'dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos", en Fraser, N., *Iustitia interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre editores, 1997, pp. 163-200.

FREDERIC, S., *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo, 2004.

FREYRE, M. L. y MERINO, F., "El mercado" de las políticas sociales y las estrategias de obtención de ingresos de los hogares en gran córdoba (2003-2011)", en Gutiérrez, A. y Mansilla H. (comps.). *El espacio social de las clases y los instrumentos de reproducción Social: Dinámicas del mercado de trabajo, el mercado de las políticas sociales, el mercado escolar y el mercado habitacional. Gran Córdoba. 2003-2011*. Córdoba, CIFYH-UNC, 2016.

GRIMSON, A., "Percepciones sociales de la desigualdad, la distribución y la redistribución de ingresos", en *Revista Lavboratorio*, 26 (15), 2015, pp. 197-224.

GRIMSON, A. y BAEZA, B., "Desajustes entre nivel de renda e hierarquias simbólicas em Comodoro Rivadavia. Sobre as legitimidades da desigualdade social", en *Mana*, 17 (2), 2011, pp. 337-363.

GUTIÉRREZ, A., *Pobre' como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*, Córdoba, Ferreyra Editor, 2005.

GUTIÉRREZ, A. y MANSILLA, H., "Clases y reproducción social: el espacio social cordobés en la primera década del siglo XXI", en *Política y Sociedad*, 52 (2), 2015, pp. 409-442.

KESSLER, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

——— *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

——— "Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?", en *Carta mensual INTAL*, 221, 2015.

——— "Introducción", en Kessler, G. (comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, pp. 9-36.

LÓPEZ-CALVA, Luis F. y LUSTIG, Nora, "La disminución de la desigualdad en América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia", en López-Calva, L. F. y Lustig, N. (comp.), *La disminución de la desigualdad en América Latina ¿Un decenio de progreso?*, México DF:, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 11-42.

MURARD, N. y LAÉ, J. F., "El mendigo, el bandido y el buen trabajador. Ascetismo y hedonismo en las clases populares", en Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., Murard, N., *Individuación, Precariedad, Inseguridad: ¿desinstitucionalización del Presente?*, Buenos Aires, Paidós, 2013, pp. 87-108.

NOEL, G., *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar: una perspectiva etnográfica*, San Martín, UNSAM Edita, 2009.

PÉREZ SÁINZ, J. P., *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

QUIRÓS, J., *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Buenos Aires, Antropofagia, 2011.

TORRADO, S., *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

VOMMARO, G. y COMBES, H., *El clientelismo político. Desde 1950 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016.

WILKIS, A., "Sociología del crédito y economía de las clases populares", en *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (2), 2014, pp. 164-186.

ZAPATA, L., *La mano que acaricia la pobreza: etnografía del voluntariado católico*, Buenos Aires, Antropofagia, 2005.

LAS TRANSFORMACIONES EN LAS PRÁCTICAS DE LOS SECTORES POPULARES ORGANIZADOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO*

Victoria D'Amico

FAHCE-UNLP / CONICET

RESUMEN

En este artículo exploramos las reconfiguraciones de la relación entre sectores populares y Estado a partir del análisis del modo que adoptó la inscripción de la AUH en las redes de sociabilidad política local de una organización socioterritorial, el Movimiento Justicia y Libertad en la ciudad de La Plata, entre 2011 y 2015. Sostenemos que la implementación de la AUH conllevó dos transformaciones simultáneas en las prácticas de los sectores populares organizados. Por un lado, reprodujo el sentido oficial de que la política es gestionada directamente por el Estado nacional. Al hacerlo, las organizaciones se distanciaron del carácter disruptivo con que habían disputado previamente su papel protagónico como mediadoras en la gestión de políticas sociales y, como consecuencia, se produjeron procesos de individualización de los sectores populares.

Por otro, las organizaciones reconfiguraron su trabajo territorial a través de su participación en otros programas sociales. Las cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo, más conocido como “Argentina Trabaja”, operaron como núcleos de articulación de recursos, tareas y demandas al Estado en el entramado local. Reconstruimos empíricamente las tensiones irresueltas que ambos procesos generaron en las experiencias de ciudadanización y desigualdad, particularmente para las mujeres.

Palabras clave: AUH - Individualización - Sectores populares - Ciudadanización Desigualdades.

* Agradezco a Cecilia Ferraudi Curto y a Nicolás Welschinger Lascano por sus generosas lecturas del borrador de este artículo. Sus diálogos con el texto y la invitación a pensar desde la tensión analítica mejoraron notablemente el trabajo.

ABSTRACT

This article explores the reconfigurations that took place in the relationship between popular sectors and the State. We analyze the way in which the Universal Child Benefit (by its acronym in Spanish AUH) was embodied in networks of local sociability of a socioterritorial organization, the Movimiento Justicia y Libertad in La Plata, from 2011 to 2015. We affirm that the implementation of the AUH carried out two simultaneous transformations in the practices of organized popular sectors. On the one hand, the organizations reproduced the official statement which affirms that this policy is handled directly by the national State. As an effect, the organizations grew apart from the disruptive actions through which they had adopted a leading role in the mediation of social policy. As a consequence, the individualization of popular sectors took place. On the other hand, the organizations reconfigured their territorial work by taking part in other social programs. The cooperatives of the Ingreso Social con Trabajo programme (better known as "Argentina Trabaja") gained a central role in the local networks due to the resources and requests to the State they were able to articulate. This article reconstructs empirically the unsolved tensions that both processes generated in the experiences related to citizenship and inequality, especially for women.

Key words: AUH - Individualization - Popular sectors - Individualization - Citizenship - Inequalities.

Fecha de recepción: 17/04/2018 / Fecha de aceptación: 23/07/2018

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década, diversos estudios especificaron el modo en que la esfera estatal, en sus niveles desagregados de gestión pública, incide en la articulación de la sociabilidad de los sectores populares¹ mediante decisiones políticas que marcan puntos de inflexión en las condiciones de lucha, disputa y resistencia. Estos trabajos iluminan un aspecto central de las relaciones que constituyen la estatalidad, a partir de las dinámicas sociales que posibilitaron la constitución de de-

¹ En su sistematización de los estudios sobre clases populares, Benza, Iuliano, Leguizamón y Pinedo (2016) recuperan un reciente trabajo de Pablo Semán y Cecilia Ferraudi Curto (2016) para construir una definición de sectores populares. Resaltan que allí se observa "un primer intento por ligar los datos arrojados por las investigaciones cuantitativas sobre morfología ocupacional, heterogeneidad estructural, oportunidades de movilidad y distribución de ingresos, con las experiencias políticas y culturales de los sectores populares en diferentes espacios territoriales del país" (2016: 189-190). Este trabajo integra los estudios sobre los cambios estructurales de las clases populares con aquellos que se especializan en el análisis de las experiencias colectivas subjetivas. Así, los sectores populares combinan características sociodemográficas con el modo en que los grupos subalternos "interiorizan su posición estructural en estrategias que intentan controlar mejor los avatares de la economía" (Semán y Ferraudi Curto, 2016: 141).

mandas hacia el Estado, y reconocen que los escenarios de disputa constituyen “un indicador de un proceso de producción conjunta de políticas estatales y modalidades de acción de los grupos subalternos” (Manzano, 2007b: 108). Contra todo diagnóstico liberal de desplazamiento de las instancias de intervención públicas hacia la esfera mercantil en la década del noventa, estos trabajos evidenciaron la presencia sostenida del Estado como actor con capacidad de trastocar condiciones estructurales de organización, y con ello, de rearticular relaciones sociales.² En esta línea, las dinámicas de circulación de recursos vinculados a políticas sociales han tomado un peso propio como objeto de estudio en las ciencias sociales. Asimismo, permiten comprender los modos de “estar en política” a partir de la manera en que las personas y los recursos circulan en lógicas que –atravesadas primordialmente por la búsqueda de estabilidad– flexibilizan la entrada, salida y la participación en diferentes organizaciones colectivas. La circulación por diversas instituciones forma parte del “abanico” de espacios territoriales a los que concurren las personas para conseguir recursos (Vommaro, 2006: 170) y es posible de abordar si nos distanciamos de una noción institucionalista de la política.

Partiendo de allí, afirmamos el rol central que los programas sociales y su gestión tienen en las formas de producción conjunta entre Estado y sectores populares tanto por el modo en que moldean las sociabilidades locales como por el lugar que habilitan a las organizaciones socioterritoriales como mediadoras de la política. Desde esta perspectiva, el presente artículo se propone aportar a la comprensión de las implicancias que la implementación de la AUH tiene para las redes de sociabilidad política locales desde las experiencias de desigualdad y acceso a derechos de los/as receptores, a partir del análisis de los modos de gestión y disputa de los programas que llevan adelante las organizaciones socioterritoriales.

DE LA EXPERIENCIA DEL JJH A LA AUH

En las experiencias anteriores vinculadas al programa Jefes y Jefas de Hogar,³ ante los cupos limitados, la ausencia de garantía del ingreso y las pujas en los modos

² Virginia Manzano afirma que los planes fueron “la forma específica de intervención estatal” de mediados de los noventa, discutiendo con aquellas posturas que plantean que los arreglos a través de los planes fueron el modo de establecer un sistema informal de la política en aquellos espacios donde el Estado no llega (2007a: 193).

³ Creado mediante el Decreto 565 del 03/04/2002, el Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados consistió en una prestación dineraria de \$150 mensuales, a cambio de la cual el beneficiario debe realizar una contraprestación laboral, sea mercantil o social, de 4 horas diarias. La novedad del plan fue su masificación: en abril de 2003, según datos del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el programa alcanzó a 1.987.875 personas (CELS 2003). La duración del plan se prolongaba acorde a la vigencia de la declarada Emergencia Ocupacional Nacional, que se prorrogó por última vez por Ley 26.077 y le dio continuidad hasta el 31/12/2016.

de distribución entre y con otros actores intermediarios, las organizaciones llevaban adelante mecanismos de presión para acceder a los programas. Acampes, cortes de calle, ollas populares y movilizaciones eran los repertorios que visibilizaban la disputa. Asimismo, una vez obtenidos, la movilización se sostenía aunque cambiaba sus objetivos: la disputa se focalizaba en los mecanismos administrativos engorrosos, las demoras en los pagos, los montos de cobro y la posibilidad de incorporar nuevos beneficiarios, todas oportunidades a partir de las cuales se colectivizaban reclamos y se aglutinaban identidades en torno a la organización. Aunque formalmente la obtención del plan no requería de mediaciones, en la práctica cotidiana los beneficiarios dependían de que las organizaciones pudieran solicitarlos. De esta manera, las organizaciones adoptaron un rol de mediación entre beneficiarios y Estado, más allá de que sus proyectos políticos se plantearan distanciados de la órbita estatal. Asimismo, tempranamente numerosos estudios reconocieron la presencia predominante de las mujeres entre los receptores y el rol de aquellas como principal sostén de las actividades de los entramados locales vinculadas a la presencia de recursos asistenciales.

En 2003 el gobierno kirchnerista propuso reemplazar progresivamente el JJH. En un principio, con la implementación del Programa Familias por la Inclusión Social y luego, en 2006, con la creación del Seguro de Capacitación y Empleo.⁴ Ambos programas eliminaron la obligatoriedad de la contraprestación laboral y modificaron las características de las tareas que debían hacerse a cambio del cobro: cumplimiento de requisitos de escolaridad y salud de los hijos en el primer caso, talleres de formación en el segundo. No obstante, no se produjo un traspaso significativo en tanto las receptoras –por incertidumbre, inconveniencia o imposibilidad– permanecieron mayormente en el JJH (D'Amico, 2013).

Desde fines de 2009, la lógica de las políticas de transferencia de ingresos hacia los sectores populares desplazó abruptamente a las organizaciones territoriales de aquel rol de intermediarias. Convergieron entonces la eliminación del JJH y la masificación de la Asignación Universal por Hijo,⁵ cuya dinámica administrativa y política buscaba ligar las políticas de transferencia condicionadas de ingreso a un paradigma de protección social. En el curso de nuestra indagación,⁶ tres características

⁴ Creados por Resolución MSD 825 y por Decreto 336/2006 respectivamente.

⁵ La AUH constituye un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares implementado el 1º de noviembre de 2009, incorporado a la Ley de Asignaciones Familiares 24.714. Otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Decreto 1602/2009). Consistía originalmente en el cobro de \$180 por cada hijo menor de 18 años.

⁶ Se presenta aquí parte de los resultados de la tesis doctoral titulada “Políticas sociales y prácticas ciudadanas a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

operativas de la AUH emergieron como punto de inflexión para la política social en aquella dirección: 1) la prestación es complementaria de las asignaciones familiares contributivas de los/as trabajadores/as formales y deja de ser incompatible con todo tipo de ingreso laboral lo cual rompe con la concepción de que los/as receptores/as están dentro/fuera del mercado de trabajo, 2) la condicionalidad refiere a requisitos de educación y salud de niños y niñas pero no implica una condicionalidad laboral, instancia que había sido central en la configuración de las redes territoriales de las organizaciones sociales y 3) depende directamente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), lo que generó mecanismos administrativos que involucraron a nuevos actores en la dinámica burocrática de la política social; promovió el vínculo directo de los/as receptores/as con el Estado y dinamizó los trámites de inscripción. Esta modalidad de funcionamiento y la masificación de la AUH en los vínculos donde antes existían otro tipo de políticas nos interpela entonces a revisar la relación entre Estado y sectores populares a partir del papel que cumplen las mediaciones y los mediadores en este nuevo contexto. Nos preguntamos: ¿Qué tipo de políticas siguieron gestionando las organizaciones y cuáles no? ¿Qué delegan y en quiénes? ¿Cuáles son sus implicancias para la sociabilidad política local? El caso analizado es el Movimiento Justicia y Libertad en un barrio de la ciudad de La Plata entre 2011 y 2015, en el que las cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como “Argentina Trabaja”, operaron como núcleos de articulación de recursos, tareas y demandas al Estado en los espacios de sociabilidad política local.

EL ABORDAJE DEL MOVIMIENTO JUSTICIA Y LIBERTAD

La perspectiva del análisis de campo que desarrollamos se fundamenta en los trabajos que analizaron los modos en que las políticas sociales fueron apropiadas por los beneficiarios y adquirieron sentidos en contextos específicos. Como afirmáramos previamente (D'Amico y Pinedo, 2015) de estos estudios pueden extraerse una serie de corolarios. En primer lugar, al poner el acento en los entramados sociales, la política es entendida a partir de lo que los propios sujetos definen como categorías de sus prácticas habituales sin quedar circunscriptas en una esfera funcional predefinida por los analistas. En segundo lugar, sostienen que más que un actor colectivo con una identidad unitaria, las organizaciones populares conforman una trama de interacciones recíprocas, donde se establecen pautas, deudas y compromisos, que conducen a las personas a actuar mancomunadamente en situaciones específicas. En tercer lugar, señalan la omnipresencia de las políticas sociales en el centro de las relaciones locales, particularmente, la centralidad de los planes sociales y su lógica de gestión en la vida y las relaciones cotidianas que entablan las per-

sonas en esos marcos asociativos, e indagan las complejas relaciones entre esas tramas asociativas, los agentes oficiales y los flujos estatales, probando la existencia de lábiles fronteras entre lo que se define como político, social y familiar, y entre lo que se entiende por antagonismo y negociación (D'Amico y Pinedo, 2015: 169).

La estrategia metodológica consistió en el abordaje de las redes de funcionamiento de la organización denominada Movimiento Justicia y Libertad (MJyL)⁷ en el barrio Los Álamos, situado en la periferia platense y cuya población se encuentra vulnerabilizada, mayormente en situación de pobreza. La organización surgió en el año 2005 como desprendimiento del Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón⁸ y desde hace varios años tiene inserción en el barrio a partir de la gestión de planes sociales y cooperativas de empleo y el trabajo territorial con comedores y centros educativos. Integra la red de organizaciones de desocupados que rápidamente, ante la implementación del Programa Argentina Trabaja,⁹ instaló la demanda de “*Cooperativas sin punteros*” para disputarle al gobierno nacional el manejo de las cooperativas, en tanto recursos que podían incorporarse a la dinámica de las organizaciones.¹⁰ La elección deliberada de esta organización se orientó a echar luz sobre algunas dimensiones que la bibliografía reconoce como sociológicamente relevantes en las dinámicas de las organizaciones socioterritoriales: la participación en redes políticas de más amplia escala –una red de Movimientos–; la forma de acceso y el tipo de recursos que gestiona; el distanciamiento y cuestionamiento respecto del sistema político local y su inscripción en formas de sociabilidad local. El

⁷ Se puede ver que los propios integrantes refieren a esta organización como “El Movimiento” (lo destacaremos con comillas). Aclaramos que sin bien retomamos el nombre que se asignan, no corresponde pensarlo analíticamente bajo la categoría de “movimiento social”. Hemos modificado las referencias al barrio para guardar el anonimato de los entrevistados.

⁸ Para una breve genealogía de las organizaciones piqueteras en el Gran Buenos Aires, véase Svampa (2015).

⁹ El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) el 6/8/09 y ratificado por el Decreto N°1.067 el 14/8/09. Orientado a personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria, se destina a realizar obras públicas locales para mejorar la calidad de vida de los vecinos de los barrios.

¹⁰ Los movimientos más críticos al oficialismo (Frente Popular Darío Santillán, Corriente Clasista y Combativa, entre otros) mantuvieron una postura más cercana a la movilización y el acampe; otros como el Movimiento Evita, se ubicaron en una posición cercana al kirchnerismo y a la participación en los espacios estatales. Respecto a los cambios en la dinámica de relación entre Estado y clases populares diversos trabajos destacan a partir de 2003 la conformación del proyecto de la Transversalidad que buscó constituir un arco piquetero “oficialista” con quienes negociar la orientación de las políticas asistenciales. Esta operación política incluyó la incorporación de cuadros dirigentes y militantes de las organizaciones piqueteras como funcionarios estatales de segundo y tercer nivel en la administración pública y la acción política institucional e introdujo nuevos interrogantes sobre las implicancias de “militar” y “gestionar” el Estado (Gómez, 2010; Vázquez, 2014).

análisis del MJyL en la ciudad de La Plata desde 2011 es significativo porque permite reconstruir empíricamente cómo una organización transitó la implementación de la AUH mediante la reconfiguración de su presencia territorial en torno a otra política social, el programa Argentina Trabaja. De este modo, podremos comprender de qué manera la dinámica de la organización articuló la AUH con otras políticas sociales destinadas a grupos vulnerables en cuya gestión las organizaciones socio-territoriales sí conservaron un papel estratégico y visible. El trabajo de campo finalizó en 2015, año en el que se produjo el triunfo electoral de la Alianza Cambiemos y desde el gobierno nacional comenzaron a replantearse –entre otros– los sentidos de las políticas sociales.

LA GESTIÓN EN EL TRABAJO TERRITORIAL DEL MOVIMIENTO JUSTICIA Y LIBERTAD

Amanda es una de las referentes históricas del barrio Los Álamos. Es una mujer de más de 50 años y vive en su casa con su marido, en un terreno que comparte con las casillas de sus dos hijos mellizos, Julio y Karina de 23 años. Amanda tiene dos hijos más grandes que ya no viven en el barrio, Valeria y el Taco. Desde hace poco más de un año y medio (noviembre de 2011) trabaja en una cooperativa provincial encargada de limpieza de la ciudad. Junto a ella, Ana y Celia, dos vecinas del barrio, se trasladan todos los días al bosque,¹¹ donde se encuentran con sus compañeros y coordinadora. Trabaja de lunes a sábado de 7:30 a 12 horas, con un control de horarios estrictos (le descuentan el día que no va). Cobraba (al momento de esta conversación) \$1.800 por mes. El lugar en la cooperativa lo consiguió gracias a su participación en el “Movimiento”, en el que participa desde hace 3 años. A veces, también trabaja algunos domingos, cuando les toca ir a hacer “Operativa”,¹² tarea por la cual les pagan horas extra. Amanda dice que la coordinadora (que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires) “es brava”, que está controlando bien y que gracias a eso “ahora vas al bosque y ves todo limpio, prolijito...si vos vieras lo que era cuando empezamos...”

Antes de llegar al “Movimiento”, Amanda participó en el MTD Evita junto a Silvana Soria.¹³ En esa época, recibía el JJH, y con el plan, Amanda y otras

¹¹ Una zona reconocida de la ciudad de La Plata es “el bosque”, situado entre calles 1, 50, 122 y 60 es un pulmón verde de la ciudad donde se encuentra el zoológico, el museo de ciencias naturales y es aledaña a las facultades de Ciencias Agrarias y Forestales, Ciencias Veterinarias, Ciencias Médicas, Ciencias Naturales y Museo.

¹² “Operativa” es una palabra recurrente en el lenguaje de los/as cooperativistas. Es una instancia de encuentro por fuera del horario laboral, en momentos en que tienen que terminar un trabajo contrarreloj, por ejemplo, si hay algún festejo en la ciudad que requiere poner a punto un espacio público.

¹³ Luego elegida concejala por el FPV de la ciudad de La Plata.

vecinas cocinaban en el comedor del barrio. Ella realizaba esa tarea y además aportaba esa ayuda económica al hogar cuando su marido quedó desocupado. Finalmente, en 2004 su marido encontró trabajo y lograron tener un mejor ingreso.

Amanda participa en el "Movimiento" y desde allí va *"consiguiendo"* cosas para la gente del barrio: *"Porque a mí no me gusta solo conseguir para mí, yo de a poco, despacito voy anotando a algunas vecinas. Así, a las escondidas tampoco decirle a todos juntos yo hablo con este me dice necesito trabajo... por ejemplo, hablé con Ana, la anoté en la cooperativa. Cuando los del "Movimiento" me dicen que anote en la lista a los que conozco, yo los voy anotando."*

A través de un trabajo de hormiga, en un año Amanda anotó a 7 mujeres del barrio para sumarlas al programa "Ellas hacen". Así, Karina, Lilian, Mariana, Valeria, Celia (la suegra de Karina), Graciela y Ana (la nuera de Amanda), ingresaron a las cooperativas. Trabajan todas juntas en el galpón Olimpo, un lugar ubicado en 139 y 57 donde coinciden las más de 500 beneficiarias que, según cálculos de Amanda, participaban por ese entonces en el programa en la ciudad de La Plata. En la primera reunión que se hizo después de las inundaciones, participó como coordinadora con las chicas que ingresaban a la cooperativa. Nos cuenta que en total había 19 coordinadoras con *"sus chicas"*, provenientes de diferentes barrios de la ciudad. Los grupos comparten el espacio de trabajo, a través de un sistema rotativo de trabajo: se turnan dos veces por semana para llevar adelante la construcción de placas de cemento. Esas placas sirven para la construcción de viviendas. El acuerdo planteado es que, cuando finalicen, se sortearán dos mujeres por barrio para que con esos materiales se puedan hacer su casa. *"Dentro de poco, ni para eso vamos a necesitar a los hombres"*, me dice Amanda y sonríe.

Otras cooperativistas, como Karina, participan trabajando en la guardería que funciona para que las mujeres que tienen hijos y trabajan en la construcción, puedan cumplir con su tarea laboral. Luego, tienen un día *"de formación"* que pueden ser talleres de salud, género o política.¹⁴ Y dos veces

¹⁴ En el programa *Ellas hacen* aprenden a hacer placas de cemento. El programa consiste en una nueva etapa del Programa Ingreso Social con Trabajo que comenzó a funcionar el 1/4/2013 y organiza a mujeres madres sin trabajo en cooperativas destinadas a ejecutar obras en sus comunidades, tales como instalaciones de redes y cañerías para la provisión de agua, electricidad, albañilería, acondicionamiento de lugares públicos o recuperación de espacios verdes. Además, las cooperativistas deben finalizar estudios primarios o secundarios y cursar talleres de alfabetización en caso de que no sepan leer y escribir. El requisito para acceder es que sean mujeres con hijos menores de 18 años o con discapacidad, estar a cargo del hogar, sin trabajo o vivir en una villa o barrio emergente (tienen prioridad las madres de 3 hijos y quienes hayan realizado alguna denuncia por violencia de género). También participan en capacitaciones en género, prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva. Según el cronograma que nos señala Amanda, son 2 días de trabajo, 1 día de capacitación, 2 días de formación educativa y cuentan con guardería. Las charlas de formación a veces están a cargo de los referentes del movimiento, y otras las realizan agentes del Estado.

por semana Karina acude a clases para terminar su escolaridad, ya que el programa propone la escolarización de las receptoras. Karina estaba teniendo conflictos con la coordinadora de la cooperativa porque ella comenzó las clases en un espacio educativo que armó el “Movimiento”,¹⁵ y desde el programa no le reconocen esa certificación. Pero como después de mucho tiempo logró retomar el estudio y el espacio le gusta, Karina confrontó con la coordinadora y le dijo que no se va a cambiar a otro espacio, que va a seguir yendo ahí.

En la casa de Amanda está funcionando una copa de leche. Comenzó unos meses después de las inundaciones,¹⁶ cuando llegaron muchas donaciones, especialmente con leche. Nos cuenta que *“vio que empezaban a quedar apiladas, y que si bien alguna de la mercadería se fue repartiendo familia por familia, quedaban arrumbadas cosas en el salón, y decidió armar una copa en su casa como cuando teníamos el comedor”*. Así, no solo rememora su pasado de trabajo allí, sino que plantea sus ganas de recuperar el comedor para el barrio, a partir de la mercadería fresca (frutas y verduras) que podría aportar el “Movimiento”. En su planteo, piensa en incorporar a algunas mujeres del barrio a que cocinen y ella sería quien podría coordinarlo, y al llegar de trabajar por la tarde en la cooperativa también podría encargarse de la copa.

Amanda también nos cuenta que a través del “Movimiento” se hizo una movida importante que por entonces seguía en marcha para conseguir materiales para construcción y reparación de las viviendas. En el relato de Amanda, el líder del “Movimiento” presionó al Ministerio de Desarrollo Social amenazando con hacerle un piquete en las instalaciones del ministerio. Especialmente, este clima disruptivo se profundizó luego de las inundaciones de 2013, en las que el agua entró casi un metro dentro de las viviendas del barrio y de las que observamos permanecen secuelas como pisos húmedos, paredes descascaradas y muebles deshechos. En esa situación, Amanda, junto con gente del “Movimiento”, se encargaron de ir casa por casa de más de 300 familias a tomar nota de las necesidades habitacionales que las inundaciones habían visibilizado, con la expectativa de solicitar ladrillos, aberturas, y materiales para refacción. Finalmente, lograron que gente del Ministerio de Desarrollo Social de provincia apareciera en el barrio con un listado de 131 familias, para chequear las direcciones y las necesidades de cada uno.” (Notas de campo - Visita a Amanda - 31/8/2013).

¹⁵ El MJyL tiene una diplomatura en Economía Social y Organización Comunitaria, que en el marco de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), es dictada por diversas organizaciones. La Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOC-CEP) es una iniciativa de la CTEP coordinada por su Secretaría de Formación.

¹⁶ Refiere a las inundaciones del 2 y 3 de abril de 2013 en la ciudad de La Plata, que marcaron la agenda de las políticas sociales en la ciudad, ya que vía la ANSES se otorgaron subsidios especiales por 3 meses a los damnificados.

En estas notas de campo se condensan varios de los sentidos que la organización construye en las redes de sociabilidad local. En el relato y las prácticas que organizan diariamente la rutina de Amanda podemos trazar elementos que actualizan las trayectorias previas de las organizaciones territoriales en la Argentina de las últimas décadas: su funcionamiento en un entramado comunitario para resolver cuestiones de alimentación (tanto comedor como copa de leche), la gestión de herramientas típicas de la administración estatal para registrar necesidades de los vecinos (el censo y el listado), la demanda al Estado de bienes y recursos básicos (ya sea alimentarios, habitacionales u otros) y la posibilidad de apelar a la amenaza de la acción colectiva (el piquete) para negociar con las autoridades. Se observa también un rol activo del MJyL en la distribución comunitaria de los bienes que llegan a la casa de la referente y en la incorporación de las mujeres a un programa social vinculado al trabajo. Asimismo, la organización asumió un rol protagónico en talleres educativos y de formación profesional y dejó en manos de sus referentes territoriales los talleres de discusión de género. También conformó espacios educativos alternativos (diplomaturas y Plan Fines), lo que habilitó a una numerosa militancia universitaria el acceso a las sedes barriales de la organización.

Un primer aspecto a destacar es que tanto la lógica e intensidad del trabajo territorial como los repertorios de acción colectiva de la organización están fuertemente vinculados a la circulación de recursos básicos: alimento, vivienda¹⁷ y planes de viviendas cooperativas. Elementos que no resultan ajenos a la experiencia que acuñan las organizaciones que han participado de la gestión de políticas sociales desde hace más de una década. Un segundo aspecto es el rol central que las políticas sociales ocupan dentro de la trama local: la red de vecinas organiza el acceso a las cooperativas (y que se va entretejiendo por relaciones de vecindad, amistad y parentesco) y la cooperativa es la instancia organizadora del tiempo laboral pero también del cuidado de los hijos; y del acceso a la escolarización de las mujeres adultas. En esas redes, el rol mediador que encarna Amanda sigue siendo relevante para comprender los vínculos que transcurren en el barrio Los Álamos. A partir del conocimiento situado que tiene del barrio y las vecinas, establece mecanismos informales para vincularlas a oportunidades de acceso a recursos de diferente tipo. También tiene un rol de autoridad reconocido como coordinadora del grupo de cooperativistas. Este modo situado de funcionamiento del Argentina Trabaja que transcurre en Los Álamos permite fortalecer tanto las redes locales como inscribir esas redes en la organización territorial.

¹⁷ El conflicto en torno a la vivienda se profundizó en 2014, con una disputa en torno a un proceso de relocalización en el marco de las obras de ensanchamiento del arroyo "El Gato", posterior a las inundaciones de abril de 2013, que analiza Balerdi (2016).

LOS DILEMAS DE LA ORGANIZACIÓN ANTE LA LLEGADA DE LA AUH

El diagnóstico de los referentes de la organización incorporaba una valoración política positiva del escenario en el que se implementaba la AUH. No obstante el acuerdo con las ventajas que significaba en términos de ingresos para los sectores populares, la dinámica cotidiana que adoptó la organización coincidentemente con la implementación de la AUH generó interrogantes.

Sabíamos que la AUH era una jugada importante de Cristina para recomponerse frente a las presiones de las corporaciones del campo, frente a la derecha... como dirigentes, ese esquema está todavía más claro ahora. El tema es que a nosotros, los movimientos si querés más de izquierda, nos dejaba en off side. Cualquier militante con experiencia política sabe que la organización necesita de gente, y para mover a la gente se necesitan recursos.¹⁸ La AUH venía a declarar el fin de JJH. Y esa fue la discusión que dimos con las cooperativas: poder tener recursos para que materialmente tuviese sentido estar. Y para el "Movimiento" y su historia, era poder seguir apelando al trabajo, poder seguir hablándoles a los militantes como trabajadores. Y ahí empezamos a darle vuelta a la cosa. Estaba todo bien con la asignación, ¿qué íbamos a decir nosotros si por fin era una manera de tener un ingreso para un montón de familias que nunca habían recibido nada del Estado? Pero bueno, como te digo, también nos puso a pensar [...] (Entrevista a Claudio, marzo de 2014).

Entre los cambios que detectaron los referentes del MJyL, dos tuvieron visibilidad inmediata: la disminución de la cantidad de personas que acudían al espacio colectivo a buscar el alimento diario y de quienes sostenían y circulaban por las actividades territoriales (particularmente las mujeres). Una explicación construida por los propios referentes sobre este dato fue que apenas se masificó, el hecho de ocuparse de tramitar la AUH en la ANSES requería quitarle tiempo de presencia a las actividades en el barrio. En ese momento, las redes construidas dentro de la organización tuvieron un papel importante para facilitar la llegada a las oficinas, situadas en lugares céntricos de la ciudad y alejadas del barrio Los Álamos. En algunos momentos las mujeres apelaban al vínculo de cercanía, conocimiento mutuo y solidaridad (amistad, parentesco, militancia) tanto para socializar los requisitos que requería tramitar la AUH (información que se iba dando de modo concatenado entre una persona y otra) como también para dejar a sus hijos al cuidado de una persona y evitar así el dificultoso traslado en transporte público al centro de la ciudad de todo el núcleo familiar.

La organización se encontró, de pronto, en un dilema: la ayuda mutua colaboraba a profundizar las redes de reciprocidad que se habían configurado dentro de la or-

¹⁸ Habla desde una perspectiva que podemos encuadrar en la teoría de movilización de recursos (Tarrow, 1994).

ganización, pero con el tiempo las primeras beneficiarias de la AUH fueran ocupando un rol menos activo en las tareas que tenían asignadas dentro del espacio. Por ejemplo, se redujo la cantidad de personas que estaban participando en el sostenimiento del comedor. Entonces, fomentar la tramitación la involucraba como parte activa en la tarea de efectivizar un derecho adquirido de sus integrantes, a la vez que planteaba un desafío para su continuidad, debido a la reconfiguración que dicha novedad traía para las formas de participación de las mujeres en las actividades territoriales. Concomitantemente con ese dilema, las cooperativas aparecían en el diagnóstico como posibles recursos organizacionales ligados a una figura, “el trabajador” a la vez que la ausencia de certezas del gobierno nacional respecto a su implementación en la ciudad de La Plata se avizoraba como una incertidumbre que la organización, a partir del trabajo territorial, podía colectivizar.

Las transformaciones en las prácticas locales que los referentes mencionan no pueden comprenderse ajenas a las dinámicas estructurales de la política social. Estudios recientes coinciden en afirmar que entre 2003 y 2013 el ingreso de los sectores populares creció un 77%, respecto del 37% que aumentaron los ingresos de las clases medias (Benza, 2016). Fueron las políticas laborales y previsionales las que impactaron directa y positivamente sobre los ingresos de los hogares más pobres. Hasta 2008 los ingresos mediante el empleo registrado y las jubilaciones y pensiones son los que explican mayormente la reducción de la desigualdad en Argentina (Trujillo y Villafañe, 2010: 252). La reforma del sistema previsional en 2008 incidió sobre la población de más de 60 años que pudo acceder por primera vez a una pensión graciable, eso conllevaba que numerosos adultos mayores dejaran de ser desocupados para transformarse en jubilados (Danani y Hintze, 2011). Asimismo, una masa importante de trabajadores hasta entonces desocupados había logrado incorporarse al mercado de trabajo formal e informal.¹⁹ A partir de 2009 la disminución de la desigualdad se asoció directamente a la implementación de la AUH. Esta incorporó un universo de receptores que no estaba incluido en aquellos beneficios, a la vez que modificó de modo positivo el peso que las transferencias directas del Estado tenían en los ingresos familiares de los deciles más pobres.

En el transcurrir de estos cambios, ¿quiénes eran las bases sociales a las que la organización articulaba y representaba? ¿Qué características adoptaban las dinámicas de participación en el MJyL en este nuevo contexto? Las preguntas por estas dinámicas terminan de cobrar relevancia sociológica cuando las inscribimos en una perspectiva que recupera la historicidad de los sectores populares como una sedimentación de “camadas geológicas de lo popular” (Semán y Ferraudi Curto, 2016). Esta mirada comprende al mundo popular

¹⁹ Para el caso del FPDS Maneiro (2016) muestra que la disponibilidad de nuevos puestos de trabajo menos calificados permite a los integrantes de las organizaciones ingresar al mercado laboral y así se modifican sus bases.

como resultado de un proceso temporal en el que se acumulan y conectan los resultados de períodos que han tenido efectos diferentes en la estructura social, desde el largo plazo de las pérdidas y la decadencia hasta el tiempo relativamente breve de las mejoras moderadas. Ello implica reconocer que en el tiempo y con el tiempo, se han sumado los efectos negativos de caídas en los niveles de remuneración, calidad y estabilidad del empleo así como los del deterioro y la contracción del ritmo de crecimiento de infraestructura de salud, educación y hábitat y de protecciones sociales [...]. Cada uno de esos hechos que marcó una secuencia decadente no solo es pasado, sino que hoy se conectan entre sí produciendo nuevos efectos de largo plazo (2016: 150).

Por ello, afirman los autores, los sectores populares se caracterizan por ser un elenco de actores que se complejiza. Es desde estos supuestos que avanzamos hacia la comprensión de la singularidad histórica del entramado que analizamos.

EL ACCESO A LA AUH LIBRADO A LOS RECEPTORES

Clara vive en Los Aromos desde hace 7 años. Tiene 23 años, y es madre de una beba de 5 meses y un niño de 4 años. Vive con su madre, Isabel, y en el momento que las entrevistamos (año 2013) Clara se encontraba desempleada e Isabel realizaba tareas domésticas en tres casas radicadas fuera del barrio. Cuando su hija nació, Clara se encontró con un obstáculo para tramitarle el DNI. El problema consistía en que la partida de nacimiento de la beba estaba tachada y el médico responsable de confeccionarla no la había enmendado. Esta carencia de DNI inició una cadena de vulneraciones para la familia de Clara. La imposibilidad de acceder a la identificación estatal vulnera el derecho fundamental a la identidad de la beba, a partir del cual se construyen otros derechos. Esta vulneración a su vez le impide acceder a políticas de bienestar, ya que si bien Clara había cobrado la Asignación Universal por Embarazo y la AUH por su hijo Mateo, una vez nacida Bianca no pudo inscribirla en la AUH. Como consecuencia, menguó el ingreso con el que contaban Clara y su familia para organizar la reproducción doméstica. Isabel relata:

—Ya se nos hacía justo llegar a fin de mes cuando Clara cobraba las dos asignaciones. Pero con eso llegábamos. Cuando nace Bianca y está todo este despelote con el documento, se nos juntó que teníamos menos plata en la casa y teníamos que comprar más cosas: que pañales, que remis para llevar a la beba a darle las vacunas, porque con la lluvia que hubo estos meses no podés salir a esperar el micro. Yo le dije a Clara que íbamos a tener que buscarle la vuelta que ahora que la beba todavía está a pura teta, ella siga sin trabajar. Pero que después vamos a ver si le conseguimos alguna casa para que entre a limpiar mientras yo se la cuido a la gorda. Yo no puedo agarrar más trabajo, porque ya de la cintura no ando bien, y llego he-

cha papilla. Y si no arreglamos lo de la asignación de la beba, esa plata de algún lado la va a tener que sacar si ya estábamos justas, imagínate ahora
—¿Y cómo sigue lo del DNI?

—Yo no sé cómo se soluciona eso. Fuimos tres veces a pedir a hablar con el doctor, y nada. Hablé con Julio (referente) a ver si él conoce a alguien, pero tampoco nos pudo ayudar. Después, hace unos meses, le comenté a Amanda. Como ella anda con los del “Movimiento” y después de las inundaciones empezaron a aparecer del Ministerio por acá... A veces esas cosas de la política ayudan.

—¿Cómo te fue?

—Más o menos...bah, entre nosotras (dice y baja la voz) yo diría que mal.

—¿Por?

—Porque el Movimiento ahora se estaba encargando de las cooperativas y no tenía gente para ocuparse de esto. Y me despachó. Yo pensé que era por la bronca que siempre nos tuvimos con Amanda... viste, esas cosas de vecinas. Entonces por las dudas le avisé que no éramos solo nosotras. Que a Mariela y Darío, los chicos de acá a la vuelta, les había pasado algo parecido. Que como Mariela tiene el documento vencido no le anotaron al bebé. Y ahí anda, con el recién nacido y juntando de donde puede. Porque no lo puede anotar para la asignación hasta que no tenga documento. Igual que la Bianca. Y un día de esos que hicieron la reunión con los del Ministerio acá, me acerqué. Pero los del Movimiento que estaban ahí me dijeron que de la asignación se ocupaba nación, que pregunte en la ANSES. (Entrevista a Isabel, noviembre de 2013).

Durante esta entrevista, “El Movimiento” no aparecía mostrando incentivos que promovieran el acompañamiento ante problemas con trámites relacionados a la AUH. Si la organización definía que “de eso se ocupa nación” surgió el interrogante: ¿cómo resuelven los afectados/as los inconvenientes con los que se encuentran? En el caso de Clara, el trámite se encuentra trabado en una instancia previa a la oficina de la ANSES y expresa una falencia en los circuitos de funcionamiento estatal. Así, una política que promueve un derecho produce una doble vulneración: quien no tiene acceso a su DNI, tampoco accede a la AUH. Lo mismo sucede en los casos en que algunos de los niños abandone la escuela. El abandono escolar se traduce doblemente en la vulneración de dos derechos: el acceso a la educación y a la asignación familiar. Junto al acceso a una serie de bienes y servicios, la AUH puede hacer visibles derechos que se encuentran concretamente denegados.

Otro es el caso de quienes, ante la denegación de un derecho, se posicionan en el lugar del reclamo y son desoídos por las propias instituciones que conforman el abanico de la estatalidad. Tal es la situación que relata Karina, acerca de la dificultad para encontrar lugar para su hija en las instituciones escolares:

—Como no tenían lugar (el jardín de infantes) para mi nena de 3, primero tuve que hablar con mis compañeras de la cooperativa para que me salvaran los primeros días que no tenía con quien dejarla porque mi marido se va a las 6 a trabajar y no vuelve hasta la tarde. Vos sabés que Ana me reemplazó dos semanas para que yo no perdiera el lugar. Yo le avisé que se lo iba a devolver, de a poco, cubrir algunas horas de su turno. Después, pude arreglar con Celia (su suegra) que la venga a cuidar cuando yo voy a trabajar. Y así más o menos anda la cosa. Lo que me hizo calentar es que lo del trabajo lo arreglé pero no lo de la asignación.

—¿Cómo es eso?

—Claro, porque para que nos paguen el último “pucho”²⁰ de la asignación hay que llevar a la oficina el certificado de que va a la escuela. ¿Y cómo lo voy a llevar si no la puedo mandar? Y me hizo calentar que yo venía teniendo mi ahorro, viste. Entre la cooperativa y la asignación, yo me hacía mi platita, eso te lo pagan a fin de año, justo que es Navidad, y que siempre algún gasto extra tenés... un pan dulce, algún regalo...

—¿Y no quisiste hablar con tus compañeros del movimiento a ver si podían ayudarte de alguna manera con este problema?

—Ellas me ayudaron cuidando a la nena. Eso es un montón. Después que volví a la cooperativa el año pasado, en una asamblea, hablamos un poco de esto. Porque con el jardín todos los años la misma historia, no me pasó a mí sola... pero no, no hicimos nada con eso. Así que ya desde el año pasado me instalé en la puerta de la escuela el primer día a ver si así me va mejor. Vamos a ver qué pasa en marzo... (Entrevista a Karina, febrero de 2014).

No contar con un lugar para su hija en el jardín de infantes le genera a Karina una situación que resuelve improvisando un acuerdo sobre el cuidado de su hija a escala doméstica (que le permite mantener su actividad laboral) y resignando (al menos por ese año) no solo el cobro del dinero sino el tipo de festejo familiar que imaginaba costear a fin de año. El caso de Karina reitera y condensa las múltiples y solapadas vulneraciones de derechos que a su vez obstaculizan el acceso a una política con horizonte universalista: se encuentra imposibilitado el acceso a la educación pública de su hija lo que a su vez le impide obtener el certificado de escolarización necesario para acceder al cobro del porcentaje de la asignación que se paga hacia el final de año a contraparte de la certificación médica y escolar y finalmente, esto también incide en sus posibilidades para organizar un proyecto de vida de mediana escala en el que, a fin de año y con motivo de las fiestas, incorporar las satisfacciones de un gasto extra en comida u obsequios.

En las situaciones analizadas, las personas han tenido que resolver por cuenta propia los inconvenientes que se presentan en su relación con la política social. En algunas de las entrevistas encontramos que las gestiones no tuvieron resultados sa-

²⁰ Refiere al 20% del monto de la asignación que se paga al cumplimentar los controles.

tisfactorios, viéndose afectados niños y niñas, pero también sus padres, en el acceso a derechos reconocidos por el Estado. Estas situaciones bien podrían identificarse como instancias de potencial conflicto. Sin embargo, en las dinámicas señaladas, no se observan iniciativas que permitan a la organización apropiarse de esos reclamos. En el discurso de la organización se delimita un campo de acción sobre el que no admite tener competencias: “*de la AUH se ocupa nación*”. Lejos de construir allí una ventana de oportunidad que le permitiera disputar –o, en principio, colectivizar demandas– al Estado, el MJyL tomó distancia de los inconvenientes en el funcionamiento de la AUH y delegó su resolución en las personas quienes, individualmente, elaboraron estrategias –la mayoría de las veces poco exitosas– para transitar por aquel programa.

Como efecto, se produce un desacople de expectativas: los posibles receptores se ven interpelados por la campaña de difusión que realiza el propio Estado, basada en una retórica de derechos y de inclusión y que se corporiza en que la propia oficina de la ANSES se acerca al barrio e informa cara a cara sobre los trámites de inscripción y promueve un lazo de cercanía con los posibles receptores de la política.²¹ A su vez, la organización habilita las tramas que informan sobre la política social y facilita mecanismos para quienes quieran tramitarla. No obstante, cuando se presentan obstáculos al acceso efectivo y la organización es objeto de pedidos de resolución de problemas, estos reclamos no se logran articular como demandas ante un Estado que con una mano promete un derecho y con otra, en oportunidades niega el reconocimiento a los sujetos de la política.²² Como efecto, las personas vivencian un doble socavamiento de derechos: por un lado, en cuanto el Estado no brinda las condiciones de acceso efectivo a los derechos que otorga, es decir, por un problema de accesibilidad. Por otro, si bien en experiencias anteriores las mujeres habían apelado a reclamar recursos junto al movimiento de manera exitosa, en esta oportunidad no logran inscribir su reclamo respecto a la AUH en una demanda articulada que permita disputar colectivamente el reconocimiento negado. Queda aún pendiente de explicación por qué dichos malestares moleculares hasta el momento no han transmutado en acción colectiva.

²¹ Este vínculo de cercanía ya se venía produciendo en la forma de llegada del MDS a los territorios. Luisina Perelmiter analiza la conformación de la “burocracia plebeya” en el MDS de la Nación y sostiene que, a partir de 2003, el Estado comienza a buscar, en la regulación cotidiana de la distribución de la asistencia social y en sus vínculos con los sectores populares beneficiarios de dicha asistencia, salvar la “distancia” que existía anteriormente (particularmente en la década de los noventa, cuando la presencia territorial del Estado se hallaba “mediatizada” por “efectores” en territorio, como ONG, iglesias, partidos políticos, organizaciones sociales) (Perelmiter, 2012, 2015). Esta nueva intervención se caracteriza por una burocracia personalizada y territorializada.

²² Resulta interesante analizar cómo las expectativas operan de manera diferencial en el caso que analiza Nicolás Welschinger (2016) sobre el programa Conectar Igualdad, en el que las demandas en la llegada de las *netbooks* generaron entre los estudiantes de una escuela secundaria en La Plata múltiples acciones colectivas frente al organismo responsable.

LAS VÍAS DE SOLUCIÓN COLECTIVA A LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES VINCULADOS A LA AUH

Las evaluaciones de la situación política en la que se encontraba el movimiento, así como el hecho objetivo de que la AUH fuese compatible con el Argentina Trabaja, permitió al MJyL trazar nuevas acciones:

Estábamos en la vuelta y fue después de mucha charla, mucho quemarnos el coco fue ahí donde nos dimos cuenta que un tema que nosotros veníamos trabajando se podía fortalecer si dábamos a la cooperativas una vuelta de tuerca con todo el tema de género. Y sobre todo a las mujeres trabajadoras. Porque la asignación les hablaba a las madres, a las que tenían hijos. Y nosotros encontramos que ahí igual podíamos meternos: en un grupo de mujeres con las que veníamos haciendo talleres de género, reivindicando su rol, cuestionando ese lugar de amas de casa. Las cooperativas fueron la manera. Si esas eran las personas que estaban buscando trabajo, podíamos mostrarle que cobrar la AUH no les quitaba esa posibilidad, y que de lo que se trataba era de empezar a organizarnos para que las cooperativas salieran en La Plata. (Entrevista a Claudio, marzo de 2014).

A la expectativa individual de cobro de la AUH promovida por el propio anuncio estatal, el MJyL le complementaba un nuevo horizonte: ocupar un lugar en las cooperativas cuando estas “salieran”.²³ A ese tiempo de espera se le comenzaron a construir, desde la organización, sentidos colectivos. Aun cuando no se podía confirmar con certeza que las cooperativas llegarían pronto, estas comenzaron a jugar como recursos organizacionales antes de hacerse efectivas, desde su mera posibilidad de existencia.

Los referentes (como en el caso de Amanda) comenzaron a tener un rol operativo tanto para comunicar y gestionar la promoción de este interés entre las vecinas como para acercar a la organización un registro personalizado sobre dichas expectativas (los ya mencionados “listados”). “No fue solo cuando las empezamos a recibir, sino toda la movida que tuvimos que hacer para antes que eso pase, lo que también nos fortaleció dentro del barrio”, reflexiona Claudio. La demora de la llegada de las cooperativas fue construida en clave de injusticia y mediante la acción colectiva contestataria se disputó primero su obtención, y luego su ampliación y las condiciones de pago. Podemos enmarcar los tiempos de las acciones del MJyL en lo que María Maneiro (2016) describe como “el primer ciclo de movilización” respecto del Argentina Trabaja, en el que predomina la disputa de las organizaciones no oficialistas en el acceso al programa, apelando a su trayectoria de gestión de programas sociales y de empleo. El segundo ciclo está más centrado, según la autora, en

²³ De aplicación nacional, hacia 2010 el Argentina Trabaja se había implementado en 36 municipios de la provincia de Buenos Aires (Fernández, 2012: 19). Las cooperativas llegan a La Plata en el año 2011.

la disputa por el aumento del poder adquisitivo de los/as receptores, a través de la demanda de aumento del monto de dinero que la cooperativa paga. Así, las manifestaciones iniciales en 2010 tenían el objetivo de que el programa “bajara” a la ciudad.²⁴ Esta primera oleada de movilizaciones a nivel local se prolongó hasta 2011, cuando llegaron las cooperativas. En el “mientras tanto”, se sostenía el compromiso de las mujeres con algunas tareas dentro de la organización: cocinar en el comedor, participar de las asambleas y movilizar en el espacio público. Dos años más tarde, el 27 de julio de 2012, un nuevo corte en la subida de la autopista tuvo como protagonista al MJyL. Entre sus reclamos se encontraban el achique sistemático de las políticas sociales y la postergación en el pago de los planes sociales.²⁵

Para comprender las respuestas colectivas que finalmente adoptó la organización, resulta relevante la convergencia de procesos de mediano y corto plazo. Respecto al mediano plazo, el MJyL buscó ligar la AUH con algunas de las temáticas que venían trabajándose desde los propios talleres en la organización, particularmente los de género. Más allá de las condiciones formales que lo habilitaban, el cobro de la AUH fue resignificado en el imaginario colectivo poniendo el énfasis en su compatibilidad con la capacitación en oficios o escolar de grupos vulnerables, tal como el programa “Ellas hacen”, que para muchas mujeres devino en su primera experiencia laboral, la posibilidad de autoconstrucción de su vivienda y/o la oportunidad de finalizar y certificar su escolaridad.²⁶ La organización advirtió una temática que le permitía interpelar subjetividades, acompañar las altas expectativas de acceso a los programas, fortalecer su presencia en el territorio y afianzar sus redes locales. La perspectiva de género permitió identificar dónde y cómo afianzar el trabajo territorial. Se conformó así una manera de pelearle al debilitamiento que la AUH traía para la organización, desde nuevas propuestas que involucraban la presencia de las mujeres del Movimiento en tareas que resultaban novedosas en sus trayectorias vitales. Asimismo, si bien era cierto que, desde 2004, los puestos disponibles en el mercado de trabajo habían aumentado, el perfil de mano de obra demandado seguía siendo mayoritariamente masculino, con un impacto desigual en las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, particularmente las no calificadas.

En el corto plazo, los análisis coinciden en afirmar que la AUH tuvo un impacto relativamente inmediato en la vida laboral de las mujeres cónyuges: en tanto el monto que pagaba la AUH se asemejaba al que cobraban en trabajos informales y mal

²⁴ El 15 de octubre de 2010, ante la ausencia de respuesta a las demandas de acceso a las cooperativas planteadas en julio, el MJyL realiza un corte y quema de cubiertas en la autopista Buenos Aires-La Plata. “Piqueteros cortan la autopista Buenos Aires-La Plata”, *Veloz*, 15/10/2010).

²⁵ “Anuncian otro corte para hoy a las 11”, *El Día*, 27/07/2012.

²⁶ En los registros realizados observamos que las mujeres que participan de estas cooperativas aprenden tareas relacionadas a la construcción, tal como la fabricación de placas de cemento, actividades de electricidad y plomería. Los bloques se utilizan para la construcción de casas de las propias cooperativistas.

remunerados (muchas veces de tiempo completo) la tasa de inactividad femenina de las mujeres cónyuges aumentó. Entre las cónyuges, son las mujeres de niveles medios y bajos las que tienen mayor propensión a dejar la actividad que realizaban.²⁷ En el barrio, esto se hacía visible en la experiencia de Ana, Celia y Lilian, quienes a partir del cobro de la AUH habían dejado de hacer trabajos como empleadas domésticas, en el que además de hacer jornadas extensas y pagadas por hora, debían trasladarse fuera del barrio, gastar en transporte y organizar el cuidado de sus hijos en el tiempo de ausencia. “El Movimiento” se encontraba con la situación de mujeres que tenían disponibilidad para sumarse a emprendimientos productivos mejor remunerados que sus experiencias laborales previas. De este modo, las reconfiguraciones en las tareas de la organización tuvieron como clivaje ordenador la temporalidad de las dinámicas laborales, educativas, organizativas y formativas de las mujeres a nivel local. En este proceso, la organización fue moldeando una perspectiva de género propia en un contexto nacional en que a su vez la temática adquirió cada vez más relevancia pública.²⁸

LOS SALDOS Y DEUDAS ORGANIZATIVOS DE LA EXPERIENCIA DE LA AUH PARA LOS SECTORES POPULARES

Casi como en un movimiento contractivo, los programas sociales que hasta 2009 se habían colectivizado a través de la organización territorial, experimentaron un reacomodamiento a partir de la implementación de la AUH, que inscribió una lógica de vinculación directa entre Estado y receptores. Cuando analizamos dicha novedad desde la experiencia situada del vínculo, visibilizamos las tensiones que trajo aparejadas. A partir del recorrido realizado podemos afirmar que, con la modalidad que adoptó la implementación de la AUH, las organizaciones se vieron desplazadas en el rol de intermediarias con el Estado que habían ocupado en la gestión de planes sociales masificados. Las instancias de mediación que funcionaban hasta entonces ya no tienen que informar novedades, listar a los interesados, intervenir en la realización del trámite, instalar en el espacio público la demanda de acceso para posibles beneficiarios, facilitar el trámite administrativo, conseguir papeles en

²⁷ La bibliografía echa por la borda la afirmación de que el motivo del abandono en la participación en el mercado de trabajo sea estrictamente la presencia de la AUH. Las investigaciones encuentran una correspondencia en otras variables, como la calidad del puesto de trabajo previo, el muy bajo salario que recibían por la actividad y que en su mayoría se correspondía con una inserción en el servicio doméstico (Maurizio y Vázquez, 2014).

²⁸ Si bien nuestro foco está puesto en el tipo de reclamos que se construyen en torno a planes sociales, cabe señalar que la organización ha venido construyendo asimismo una fuerte referencia en temas de género y violencia contra la mujer. Así, el MJyL viene movilizandomassivamente para el Día Internacional de la Mujer, las marchas convocadas por “Ni una menos” y el Día Internacional de la no violencia contra la mujer.

oficinas públicas, coordinar actividades para el cumplimiento de las habituales contraprestaciones o demandar aumentos. Incluso los receptores adquieren certezas respecto a los tiempos y montos de cobro (que comenzaron a actualizarse regularmente hasta finalmente quedar incorporados en la Ley 26471 de Movilidad).

Estos componentes promovieron desde el gobierno nacional una relación diádica receptor-Estado en la cual lo que se transfiere es dinero (adopta un carácter impersonal) y el modo de acceso ya no requiere de los entramados locales de organización. Estas características reducen los márgenes en los que las organizaciones intervienen y moldean su presencia y su rol de mediadoras y modifican el vínculo de los sectores populares con el Estado.

Ahora bien, para comprender las características que el vínculo Estado-sectores populares adopta no alcanza con situarse en las características objetivas de la AUH. Aquellas se complementan con que el ritmo que el Estado imprimió a la gestión de las políticas sociales fue asumido por la organización socio-territorial que analizamos y se sostuvo en una división particular del trabajo entre Estado y organizaciones. De acuerdo con dicha división, la gestión vinculada a la AUH se circunscribe a la relación entre el ámbito de acción individual de la persona interesada y el Estado nacional. Las organizaciones socioterritoriales, por su parte, acentuaron su involucramiento en programas en los que podían actualizar su experiencia de gestión previa y redefinir instancias similares a la contraprestación laboral. Para el MJyL, la puesta en valor del anuncio de la implementación del programa Argentina Trabaja fue un hito a partir del cual reconfigurar el entramado organizacional.

Reconstruimos cómo el modo de sobrevivir a una dinámica política que implicó un cambio cualitativo en el modo de circulación de los recursos entre los sectores populares consistió, en este caso, en disputar nuevos programas que no se contraponían con la AUH, sino que podían complementarse con ella. El MJyL promovió la acción colectiva ante un tipo de incertidumbre que sí es considerada injusta y es inscripta en una lógica de demandas que reconoce la responsabilidad estatal por garantizar las cooperativas. En este esquema, la incertidumbre en el acceso a los recursos-cooperativas del programa Argentina Trabaja es uno de los agravios sobre el cual han concentrado sus esfuerzos organizativos y sus acciones disruptivas en la escena pública, a través del repertorio del corte de calles con quema de gomas, de la movilización en las calles de la ciudad de La Plata y cortes en calles de la ciudad y autopistas. Entre 2011 y 2013, organizados en torno a qué tipo de acceso tendrían al programa Argentina Trabaja y qué cantidad manejarían, y a partir de 2014, concentrados en la discusión por el aumento en el cobro de las cooperativas. En agosto de 2015, el MJyL realizó un nuevo corte de calle y quema de gomas frente a la municipalidad de La Plata. El contenido del reclamo se modificaba, no así su modalidad. La demanda se constituyó en torno a una deuda que la co-

muna mantenía con 150 cooperativistas que realizaban distintos trabajos.²⁹ De esta manera, el MJyL recreó formas de organización que articularon sentidos y apropiaciones colectivas de otro tipo de programas y de esta manera, reinventó su rol de intermediación en la gestión de políticas estatales desde una experiencia concreta de organización.

Respecto a los aspectos conflictivos del funcionamiento cotidiano de la política ligados a la aparición del Estado como agente educativo y sanitario, estos no fueron politizados por las organizaciones. Desde una mirada retrospectiva podemos identificar que este comportamiento se diferenció completamente de lo que sucedió con el modo de apropiación del JJH, que también era un plan nacional, pero en cuya implementación las organizaciones habían disputado un rol central de visibilidad. Si bien los planes de empleo dependen en todos los casos del gobierno nacional, en el caso del JJH la gente refería a quien “le daba” el plan como aquella institución u organización en la que debían realizar la contraprestación, lo que devuelve la centralidad de la cuestión de las mediaciones aquí abordada.

Al reconocer esas experiencias previas de las organizaciones es que cabe interrogarse por qué aspectos que anteriormente fueron apropiados como demandas legítimas a partir de las cuales fortalecer la organización territorial no tuvieron ese mismo efecto respecto a la AUH. En cambio, la organización legitimó su rol de disputa y co-gestión con el Estado circunscribiéndolo al programa Argentina Trabaja y para ello apeló a repertorios de su trayectoria previa de vinculación con el Estado: piquetes, asambleas, listados de posibles receptores, pedidos de altas, negociación con funcionarios.

Para finalizar, sostenemos que esto se explica por lo que damos en llamar una división del trabajo entre Estado y organizaciones consensuada implícitamente por ambos: el primero se encarga de la AUH, las segundas del programa Argentina Trabaja. En esa división del trabajo entre programas “del Estado” y programas “de las organizaciones” operó no solo la reglamentación del programa “bajada” por el Estado —que en otros casos había sido sorteada incluso por estos mismos actores—, sino la propia mirada de las organizaciones sobre sus ámbitos de intervención político-territorial. El MJyL encontró vías alternativas para acceder a recursos, fortalecer la movilización y así contrarrestar el potencial efecto de desarticulación de la AUH sobre las redes de trabajo territorial y político. Se rearticuló a partir de orientar su trabajo desde la AUH hacia las cooperativas. No obstante, a través de esas prácticas, también contribuyó a reforzar a la AUH como derecho en un sentido individualizante de la relación directa ciudadano-Estado. Este modo de comprenderla cortó los lazos que la inscribían en una larga historia de vinculación entre políticas socia-

²⁹ “Cooperativas de La Plata reclaman que hace tres meses que la Municipalidad no les paga”, *Todo provincial*, 19/08/2015.

les, organizaciones sociales y Estado y desacopló a las organizaciones de una parte significativa de su base social. A través de esa delegación en el Estado, dieron por sentado que AUH y programas sociales efectivamente iban por canales diferenciados de gestión y dejaron en manos de la ANSES y su aparato administrativo el trato directo con los receptores de la AUH, para involucrarse a sí mismas en la gestión y disputa de otro tipo de recursos.

La AUH, desentramada de la política de las organizaciones socioterritoriales, produce lo que denominamos tensiones irresueltas en el vínculo entre sectores populares y Estado. Así, reconstruimos empíricamente aquella distinción analítica que Chatterjee (2008) anunciaba entre ciudadanos y poblaciones; los primeros en el ámbito de la teoría, las segundas en el objetivo de la política. La modalidad concreta que adopta a partir de la AUH la noción abstracta de “sujeto de derechos” que las políticas proclaman produce tensiones irresueltas en la vida cotidiana de las poblaciones que son objeto de la política. Por un lado, libera a las personas de las redes en las que se inscribían previamente para el acceso a las políticas de transferencia de ingresos. El acceso directo al cobro expresa una tendencia a la universalización que rompe con criterios corporativos y habilita el acceso a políticas construidas en clave de derecho. Se refuerza así una dimensión del proceso de ciudadanía entendida como el acceso universalizado no mediado entre Estado e individuos, que el kirchnerismo performó como nuevas e incipientes formas de estatalidad. Desde esta perspectiva, la relación directa entre Estado y ciudadanos evita los riesgos de clientelización de la política pública e inscribe una perspectiva de derechos sobre una política social enmarcada en la seguridad social de todos los habitantes del territorio.

Por otro, este avance general en la tendencia a la universalización de la política muestra sus límites en aquellas situaciones concretas en que las personas quedan excluidas de su acceso o imposibilitadas de su cobro. En los casos analizados, cuando la accesibilidad falla las personas apelan sin éxito a su participación en organizaciones sociales para exigir el cumplimiento de derechos formalmente reconocidos. Como resultado, las situaciones de vulnerabilidad se refuerzan. El enfoque de la accesibilidad (Jelin, 2011) revela así la brecha existente entre los derechos adquiridos y su cumplimiento, discusión vertebral tanto para la acción política como para el campo académico, ocupados en la consolidación de la ciudadanía y su vinculación con las formas novedosas que adoptan las desigualdades en contextos de ampliación de derechos. Los individuos, arrojados a nuevas condiciones de posibilidad, pueden verse desprovistos de mecanismos y estrategias de colectivización de sus demandas que habían sido exitosas en coyunturas previas cuando el Estado falla en garantizar el acceso al derecho. En esos casos, la ciudadanía bajo esta forma concreta de individualización refuerza una posición desaventajada de vulnerabilidad y desigualdad.

Otra tensión irresuelta refiere a cómo el proceso de individualización se imprime sobre las subjetividades femeninas. En continuidad con ciertas pautas de programas sociales previos, la AUH privilegió el ámbito privado de las familias como el responsable por la organización de la alimentación, la salud y la educación. Como observamos, en su dinámica se tendieron a descolectivizar los espacios comunitarios donde se brindaba la alimentación en copas y comedores, para volver a quedar en manos de las familias, y dentro de ellas, de las mujeres. A su vez, las familias deben garantizar la condicionalidad de salud y educación que la AUH tiene como requisitos administrativos tanto para su obtención como para su cobro. Algunos trabajos sostienen que lo que se dio es el pasaje de una condicionalidad a una corresponsabilidad entre familias y Estado, en tanto desde un enfoque de derechos, lo que se produce es una responsabilidad compartida con el Estado para garantizar el cumplimiento del derecho (Mazzola, [2012] 2015). No obstante, desde nuestra perspectiva, las condiciones de apropiabilidad³⁰ de la AUH analizadas persisten en reforzar un proceso de familiarización y, retomando a Faur (2014), una consecuente feminización en el acceso al bienestar. Los requisitos se despliegan como obligación más que como derechos, y se moraliza un rol de las mujeres que las responsabiliza por los cuidados vinculados a la política social. En contraste y junto a ello, en la experiencia cotidiana se generan situaciones en las que las mujeres se encuentran y reconocen en nuevas vivencias: las cooperativas como primera experiencia laboral; la participación en programas educativos y/o de capacitación profesional; el intercambio en talleres; la construcción de una perspectiva de género; la protesta en la calle. A las mujeres entrevistadas la participación en programas sociales les permite acceder a una experiencia individual (material y simbólica) que es novedosa, valorada, significativa y por momentos, subversiva del orden de sus vínculos cotidianos; a la vez que refuerza una posición de desigualdad de género en las tareas que asumen en la reproducción doméstica, particularmente en las prácticas concretas que despliegan para su efectivización como derecho.

En resumen, la inscripción de la AUH en las redes de sociabilidad política local produjo tensiones entre procesos de individualización, acceso a derechos y desigualdad que solo se vuelven visibles cuando abordamos las instancias de implementación de la política en su escala relacional micro. La resultante de las dinámicas que promueven márgenes de libertad a la vez que profundizan relaciones de desigualdad es aún incierta y debe ser revisada en un nuevo contexto. En el año 2016, a pocos meses de asumir, la ministra de Desarrollo Social planteó los primeros reverses al programa Argentina Trabaja con el cierre a nuevas inscripciones y el cuestionamiento a nivel nacional de las cooperativas acusadas de llevar adelante prácticas

³⁰ Cuando la autora habla de apropiabilidad plantea por un lado, la infraestructura de recursos materiales, institucionales y de gestión; por otro, aquellos que atañen propiamente a disposiciones del sujeto (Grassi, 2013: 281).

de corrupción.³¹ Mientras escribimos este artículo, en el mes de febrero de 2018, se anunció la eliminación del Argentina Trabaja y del Ellas Hacen y su reemplazo por un nuevo programa denominado “Hacemos futuro”. El gobierno afirma que el objetivo de esta decisión es reorientar las tareas de la población beneficiaria a la Educación Obligatoria Formal y a la Formación Integral en talleres e involucra en esas tareas a ONG (beneficiarios y ONG, categorías que rememoran sentidos de la política asistencial de los noventa). Las organizaciones denuncian públicamente que este cambio implica una modificación en el rol que tenían en la gestión de fondos y que consiste en una estrategia disciplinadora por haber participado de la movilización sindical en contra del ajuste, tan solo unos días antes del anuncio.³² Este escenario en transformación abre nuevas pistas que podrán resultar significativas para comprender los condicionamientos y desafíos que el Estado y sus políticas sociales plantean hacia los próximos años para los sectores populares organizados. ■

³¹ “El Gobierno posterga la reapertura de los planes Argentina Trabaja”, *La Nación* 19/07/2016 y “Cooperativas bajo sospecha por lavado”, *La Nación* 06/10/2016.

³² “Planes sociales”, *Página 12*, 27/02/2018.

Bibliografía

BALERDI, S., "¿Se puede hablar de la intervención del Estado? Aproximaciones etnográficas a un conflicto por relocalizaciones en un barrio del Gran La Plata", en Busso, IX Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 2016.

BENZA, G., "La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013", en G. Kessler (ed.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Argentina, Siglo Veintiuno, 2016, pp. 111-140.

— IULIANO, R., ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. y PINEDO, J., "Las clases sociales en la investigación social de la Argentina (2003-2014)", en S. Álvarez Leguizamón, Arias y Muñiz Terra (coords.), *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CODESOC - PISAC, 2016, pp. 143- 214.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, Buenos Aires, Documento de trabajo, 2003.

D'AMICO, V. y PINEDO, J., "La investigación sobre clases populares, acción colectiva y proceso político en la Argentina. De la configuración de dos matrices de análisis a la incorporación de nuevos desafíos", en *Intersticios*, vol. 9, nº 2, 2015, pp. 163-179.

— "La política social en debate. Desigualdades, inclusión social e intervención estatal en la Argentina democrática", en *Cuestiones de Sociología*, nº 9, 2013, pp. 231-236.

DANANI, C. y S. HINTZE, coords., *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, 2011.

FAUR, E., "El maternalismo en su laberinto. Las políticas de alivio a la pobreza", en E. Faur, *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014, pp.161-194.

GÓMEZ, M., "Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis", en Massetti, Villanueva y Gómez, comps., *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Buenos Aires, Nueva Trilce, 2010, pp.65-96.

GRASSI, E., "El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos", en *SER social*, Brasília, v.15, nº 33, 2013, pp. 261-384.

JELIN, E., "Los derechos como resultado de luchas históricas", en E. Jelin, S. Caggiano y L. Mombello (eds.), *Por los derechos. Hombres y mujeres en la acción colectiva*, Buenos Aires, Trilce, 2011, pp. 21-34.

MANEIRO, M., "Acción colectiva y movimiento(s) de trabajadores desocupados. Una aproximación desde el proceso de lucha ligado al Programa Argentina Trabaja", en Busso, IX Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, 2016.

MANZANO, V., *De la Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete: Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*, tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2007a.

— "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales", en M. C. Cravino (editora), *Resistiendo en los barrios*.

Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, 2007 b, pp.101-134.

MAZZOLA, R., *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires, CEDEP-Prometeo, [2012] (2015).

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G., "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", en *Revista CEPAL* N° 113, 2014.

PERELMITER, L., "Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal", *Papeles de trabajo*, 9 (15), 2015, pp. 80-101.

—— "Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente", ponencia presentada en *VII Jornadas de Sociología de la UNGS*, 24 y 25 de abril de 2012, Los Polvorines, Buenos Aires, 2012.

SEMÁN, P. y FERRAUDI CURTO, C., "Los sectores populares", en G. Kessler (ed.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2016, pp. 141-162.

TARROW, S., *Power in movement, Social Movements, Collective action and mass politics in the modern state*, Cambridge, England, Cambridge University Press, 1994.

FERNÁNDEZ, J. P., *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*, Documento de Trabajo N° 96, CIPPEC, 2012.

TRUJILLO, L. y VILLAFANE, S., "Dinámica Distributiva y Políticas Públicas: Dos décadas de contrastes en La Argentina contemporánea", en M. Novick y S. Villafañe (eds.), *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*, Buenos Aires, PNUD-MTEySS, 2010.

VÁZQUEZ, M., "Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner", en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74), 2014, pp.71-102.

VOMMARO, G., "Acá no conseguís nada si no estás en política. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política", en *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Buenos Aires, IDES, 2006, pp.161-177.

WELSCHINGER LASCANO, N., "*La llegada de las netbooks*", Etnografía del proceso de incorporación de las nuevas tecnologías digitales al escenario escolar a partir del Programa Conectar Igualdad en La Plata, tesis de doctorado, FaHCE-UNLP, 2016.

EXPERIENCIAS DEL BIENESTAR

PARA UNA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

DESDE EL SENTIDO COMÚN

*Daniela Soldano**

UNL

RESUMEN

Conseguir trabajo, agua potable, una bolsa de alimentos, un turno médico, un lugar donde vivir, o un cupo en la mejor escuela pública del barrio, constituyen desafíos que enfrentan a diario los vecinos de las barriadas relegadas de las ciudades en nuestra región. Estos desafíos permiten advertir dos registros del orden socio-político: la estructura desigual que da forma a sus condiciones de vida y las prácticas efectivas de reproducción social. Entre ambos, se ubica el sentido común, un nivel de conocimiento experiencial, potente para orientar dichas rutinas cotidianas y con capacidad para “suturar” simbólicamente las fracturas de una sociedad atravesada por la desigualdad socioeconómica. Este artículo propone la comprensión de lo que se denominará “experiencias del bienestar” –del Estado y la política social–, en las que entran en escena un conjunto de razonamientos evaluativos que atañen a la calidad de los recursos públicos, a la efectividad y legitimidad de su mediación y al grado de justicia presente en su distribución en los diferentes territorios.

Palabras clave: Política social - Sentido común - Desigualdad - Bienestar - Experiencia.

ABSTRACT

Getting a job, drinking water, a bag of foodstuffs, an appointment with a doctor, a place to live, or a place for your kid in the best public school of your neighborhood: those are all significant challenges facing neighbors of the cities' slums in our region. These challenges unveil two socio-political phenomena: the unequal structure that shapes the living standards of these neighbors and their concrete practices of social reproduction. In between, the common sense –a sort of experiential knowledge– operates both to tackle those challenges and to heal symbolically the fractures of an unequal society. This essay seeks to understand these neighbors' “expe-

* *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* agradece a Daniela Soldano, miembro de su Comité Editorial Nacional, la posibilidad de esta publicación.

riences of welfare,” that is, a cluster of thoughtful evaluations of the quality of public resources, the effectiveness and legitimacy of their mediation, and the degree of justice in their territorial distribution.

Key words: Social policy - Common sense - Inequality - Welfare - Experience.

Fecha de recepción y aceptación: 16/05/2018

“Un rumor adormece toda marea en mí”
(Spinetta, Páez 1985 “Asilo en tu corazón”, *La, la, la*)

Conseguir trabajo, agua potable, una bolsa de alimentos, unas chapas, un turno con un médico especialista, un servicio de guardia, un lugar donde vivir, o un cupo en la mejor escuela pública del barrio, constituyen desafíos que enfrentan a diario los vecinos que habitan las barriadas relegadas de las ciudades en nuestra región.¹ Estos desafíos permiten advertir dos registros del orden socio-político: la estructura que da forma a las condiciones de vida y las prácticas de reproducción social. Entre ambos, se ubica el sentido común, un nivel de conocimiento experiencial, potente para orientar dichas rutinas cotidianas y con capacidad para “suturar” simbólicamente las fracturas de una sociedad atravesada por la desigualdad socioeconómica.

Este artículo propone la comprensión de lo que se denominará “experiencias del bienestar” –del Estado y la política social– en las que entran en escena un conjunto de razonamientos evaluativos producidos por los actores sociales. Estos aluden a la calidad de los recursos públicos, a la efectividad y legitimidad de su mediación y al grado de justicia presente en su distribución en los diferentes territorios.

Sabemos que las reglas y recursos de la política social dan forma a los modos de vida con grados variables de aceptación, resistencia y conflictos por parte de los sujetos, pero siempre generando identificaciones. Lo hacen porque se enhebran en la *durée* de la vida cotidiana, a nivel del conocimiento de sentido común. Por ello es que una interpretación fenomenológica puede resultar especialmente fértil. En efecto, al estar particularmente focalizada en el análisis de la subjetividad –entendida como el complejo de percepciones, vivencias y experiencias del actor ocurridas en un contexto intersubjetivo del cual es productor y usuario– dicha red teórico-metodológica permite elucidar las experiencias en torno al bienestar social en la vida diaria.

A continuación se argumentará en torno a esta pertinencia, a partir de algunos ejemplos tomados de una investigación empírica.² Estos recorren tres grandes

¹ Para un análisis del enfoque de la relegación social y urbana como construcción institucional, véase Wacquant, 2001 y 2007.

² Se trata de una investigación realizada entre los años 2002 y 2009 en la periferia noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el partido de José Clemente Paz, situado a 35 km de

campos donde podrán explorarse dichos razonamientos: las transferencias de alimentos y ayuda directa y las prácticas de acceso a los servicios sociales de salud y educación. El ejercicio permitirá estilizar dos núcleos de sentido que estructuran el mundo de la vida: el de las necesidades y el de la igualdad en la “vida buena” o la “vida digna”. En ambos, el Estado se recorta en el centro de la escena social como el depositario de los problemas, las responsabilidades y las expectativas.

SUBJETIVIDAD Y POLÍTICA SOCIAL. ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE EN CONSTRUCCIÓN

La vida cotidiana puede funcionar como una escala especialmente sutil para abordar cierto tipo de experiencias. Entendida como *durée*, la cotidianeidad es una suerte de río en el que estamos embarcados llevados por las alternativas de las percepciones y vivencias, más o menos reflexivamente³ (Soldano, 2009). Dicha escala permite que cobren relieve un amplio espectro de prácticas sociales que usualmente pasan inadvertidas en los análisis abocados a explicar las formas de la movilización social y de la acción colectiva y que, no obstante, resultan fundamentales a la hora de intentar comprender la estructuración de la sociedad. La cotidiana es la vida de baja excepcionalidad, de movimientos lentos, donde eventualmente surgirán momentos de ruptura o dislocación, pero que serán contrarrestados por mecanismos profundos y certeros de estabilización.

Este registro define una espacialidad y una sociabilidad que invitan a un abordaje fenomenológico, en la clave de quien fuera uno de sus principales exponentes: Alfred Schütz.⁴ En efecto, en la vida diaria el espacio relevante es el de proximidad, el biográfico, el que se pisa, marca y evoca en las rutinas. A la vez, los *otros* impor-

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por los niveles e intensidad de la pobreza, los tipos de inserción al mercado de empleo, la situación de cobertura, la calidad de los servicios sociales y urbanos, y su relación con la ciudad central, la región analizada, como iré planteando, presenta un conjunto de características que permiten estilizar las condiciones y modos de vida en franjas metropolitanas periféricas.

³ Según Henri Bergson (1979), la vida cotidiana transcurre para el yo en la oscilación entre las dos actitudes: o bien, “su atención a la vida” le impide sumergirse en la *durée* (es decir, vive, piensa y actúa en uso de su conciencia espacio-temporal) o bien “relaja la tensión psíquica”, sumergiéndose en el fluir indiferenciado y continuo de sus vivencias. La corriente de la conciencia se ve alterada cuando efectuamos sobre ella un acto reflexivo. En ese momento, la estructura de las vivencias se transforma. El flujo de la duración se constituye en objeto de reflexión y clasificación dentro de una red conceptual espacio-temporal y, así, una vivencia adquiere entidad discreta y significado.

⁴ Para un análisis del encuentro entre la tradición filosófica de la fenomenología y la sociología, y sus derivaciones metodológicas véase: Schütz (1970 y 1974); Schütz y Luckmann (1977); Berger y Luckmann (1970); Bernstein (1982); Belvedere (2011 y 2012); Charmaz (2000); Soldano (2002); Strauss y Corbin (2002).

tantes son los contemporáneos, es decir, aquellos actores cercanos con los cuales se establecen relaciones cara a cara (en este estudio, por ejemplo: los vecinos, las maestras, los médicos, los mediadores barriales y los punteros políticos, el personal administrativo de un centro de salud o de una escuela) respecto de los cuales se ostentan, preservan y, eventualmente, exigen ciertos bienes y servicios y se discute la legitimidad de su distribución.

Pero además, y especialmente, un abordaje al bienestar social desde la sociología fenomenológica permite sortear cierto dualismo objetivismo-subjetivismo, según el cual o bien las prácticas de reproducción ampliada de la vida resultan altamente determinadas por las condiciones estructurales en las cuales operan o, por el contrario, son el resultado de la capacidad simbólica de los actores. En efecto, el estudio empírico de estos procesos exige rehuir el callejón metodológico producido por los sesgos “cuantitativistas” y “representacionistas” porque lo cierto es que para un abordaje profundo de la desigualdad no alcanza con describir estadísticamente el stock de capitales de un hogar y sus trayectorias de acumulación, ni con “conversar” y preguntarles a los sujetos qué opinan de su situación. Si la primera estrategia tiende a aplanar el objeto y a diluir la heterogeneidad subjetiva en el establecimiento de un valor medio, la segunda extrae conclusiones basadas en relatos altamente detallados de la pobreza vivida, pintura que no necesariamente indica referencia alguna al componente relacional de la desigualdad: que es su núcleo duro.

En otras palabras, la investigación empírica sobre la desigualdad y las experiencias del bienestar debe procurar captar, registrar e inscribir el trabajo rutinario de reproducción ampliada de la vida de los actores sociales en el contexto de la estructura de opciones dada. Y aunque sea metodológicamente complejo, debe procurar reconstruir el encuentro entre condiciones, prácticas e interpretaciones. Asimismo, el investigador de la desigualdad debe mantener una actitud realizativa frente al “objeto”, es decir, de posicionamiento activo e idealmente involucrado frente a la vida y la reflexividad de los actores sociales. En otras palabras, para poder comprender estas experiencias debe poder “enjuiciar” los elementos que comportarían lo que Habermas (1999) denomina “pretensiones de validez” de la acción, que cristalizan de modo más o menos evidente en juicios de sentido común.⁵ Pero esto no es sencillo: la percepción de la desigualdad y del bienestar no son operaciones recurrentes en la vida cotidiana sino que están estrechamente vinculadas a la intensidad del “monitoreo reflexivo” (Giddens, 1982) producido por

⁵ En el desarrollo de la teoría de la acción comunicativa, Habermas (1999) reclama superar las actitudes científicas dominantes en el escenario epistemológico de su época: la actitud objetivante, propia de los positivistas y la actitud teórica propia de los enfoques fenomenológicos. Esta última supone una suspensión del juicio, una *époché*, cuando en verdad, lo único que confiere poder interpretativo y objetividad a la investigación es el involucramiento en el universo de sentido que funciona como contexto normativo de las acciones sociales. No hay posibilidad de comprensión sin enjuiciamiento.

cada agente, ubicado en una posición relativa en el sistema de interacciones (y de poder) en el mundo de la vida.⁶

Decíamos que el concepto fenomenológico de experiencia sintetiza la relación entre tres dimensiones de la vida: una material, una actitudinal y una imaginaria. Estas dimensiones permiten advertir tanto las condiciones en las que se inscriben las prácticas como las prácticas cotidianas mismas y los sentidos producidos intersubjetivamente, y estas tres caras de las experiencias (condiciones, prácticas y significados) están notablemente imbricadas en el conocimiento práctico del sentido común.

Según Schütz el conocimiento de sentido común permite organizar la percepción del mundo que nos rodea, clasificar y procesar los problemas en cuestión y elegir cursos de acción. Así, es un agregado social de significaciones históricas, sociales y subjetivas que se aprende y que permite modos relativamente colectivos y auto-evidentes de percibir la realidad (Bernstein, 1982).

No solo viven (los actores) en sus vivencias subjetivas, sino que *reflexionan* sobre ellas. No solo tienen una vivencia directa del mundo, sino que piensan y hablan de sus vivencias, *utilizando conceptos y juicios*. De este modo, explican ellos sus vivencias del mundo, comprendiéndolas mediante esquemas interpretativos. El mundo y la manera en que lo vivencian tienen sentido para ellos. [...] Solo hay un mundo externo, el mundo público, y se da igualmente a todos nosotros. Por lo tanto, todo acto mío mediante el cual doto al mundo de significado se remonta a algún acto de dotación de significado de parte de usted con respecto al mismo mundo. El significado se constituye, por lo tanto, como un fenómeno intersubjetivo (Schütz, 1970: 62, énfasis agregado).

Los actores viven la realidad y reflexionan sobre ella a partir de conceptos y juicios presentes en los esquemas interpretativos que surgen de la observación de los otros y de la percepción y análisis de las diferencias. Desde que nacemos nos enfrentamos con múltiples situaciones problemáticas, y echamos mano a ese acervo de experiencias típicamente aprehendidas. Es el sistema de significatividades y los intereses del actor son los que determinan —en cada caso— qué elementos deben ser convertidos en un sustrato de tipificación generalizadora, qué características de esos elementos deben ser elegidas como característicamente típicas, y cuáles como exclusivas e individuales; en otras palabras, hasta qué punto debemos avanzar en el horizonte abierto de la tipicidad. Así, en cada curso de acción los actores y los

⁶ Teniendo en cuenta la definición giddensiana de “agente” en tanto sujeto con cognoscibilidad y capacidad puede decirse que un ejercicio de monitoreo reflexivo debilitado restringe las posibilidades de los sujetos de ampliar el dominio de su conciencia discursiva y, por ende, de ampliar sus márgenes de acción y modificar las posiciones en la dialéctica de control. Hay, en efecto, una relación de incidencia directa entre “saber” y “poder”. De todos modos, como el mismo Giddens afirma, aunque pueda verse severamente restringida la capacidad de agencia se acaba solo con la muerte. Véase Giddens (1982).

intérpretes pueden discriminar entre “tema” (aquello que adquiere relieve en el contexto de un proyecto de acción específico) y “horizonte” (aquellos aspectos de la situación que quedan como en un telón de fondo).

Así, en el mundo de la vida existen dos tipos ideales recurrentes: los que ordenan la comprensión de las situaciones y los que permiten comprender a los otros. Ambos permiten y organizan la interpretación cotidiana de la vida social. En esta investigación, por ejemplo, los actores que ocupan posiciones de mediación de recursos (punteros políticos, dirigentes barriales, trabajadores comunitarios, maestros, personal administrativo del centro de salud y auxiliares de las escuelas) y los actores más periféricos al centro de poder (vecinos y los receptores de programas sociales) aplican a diario el mismo corpus de idealizaciones típicas. Se trata de un sistema de posiciones sociales que funciona justamente porque los agentes pueden ponerse en el lugar del otro y ver el mundo desde allí: lo que Schütz denomina “principio de reciprocidad de perspectivas”.

Los tipos ideales de sentido común tienen una identidad relativamente independiente (o discreta) de sus usuarios. No es posible encontrar causalidades directas entre clase de actores o trayectorias biográficas y uso de tales o cuales tipificaciones. No obstante, en la medida en que el sentido común está distribuido socialmente es factible que encontremos que ciertos conjuntos de tipificaciones son utilizados con más frecuencia por actores que comparten lugares o estilos de vida.

Es en este marco teórico y filosófico que aquí se procura estilizar el concepto de “experiencias del bienestar”. Con este se alude a las prácticas de reproducción ampliada de la vida (el trabajo, el consumo, el ocio, el espacio vivido y los servicios urbanos, la recepción de programas asistenciales, el acceso a sistema educativo y de salud, la participación social y política) que los sujetos resuelven a partir de cierta condición estructural, y que en su núcleo permite ver los razonamientos evaluativos (o juicios) sobre el Estado, el mundo público, la justicia y los derechos. Como se propuso unos párrafos atrás, dichos juicios sirven para pensar y comparar la situación personal y la de los demás, operando por contrastación, a partir de ciertos criterios o umbrales normativos compartidos. En base a esta investigación, puede afirmarse que dichos criterios cristalizan en dos grandes temas: los estados o grados de *necesidad* y un ideal de *igualdad en la vida digna* o de *vida buena*.⁷

⁷ Reconociendo cuatro principios de justicia: de mérito, de necesidad, de igualdad y de eficacia global, Kessler (2008) propone incorporar los procesos socio-cognitivos al análisis de la justicia. Así, percepciones subjetivas, atribución de causas, evaluación de consecuencias, pueden ser analizados sea como juicios evaluativos o como juicios estratégicos. Mientras los primeros operan a través de la elección de un principio y su contrastación con la realidad vivida, los segundos remiten a la elección de ciertos objetivos considerados positivos para la comunidad, hacia donde deben dirigirse las acciones. Justo es entonces aquello que se mueve en la consecución del fin buscado.

Finalmente, pero no menos importante, esta formulación teórica permite vincular al campo tradicional de la política social no solo con las sociologías fenomenológicas o de la vida cotidiana sino con perspectivas relacionales de la desigualdad como la de Tilly (2000). En efecto, los tipos ideales del sentido común permiten a los actores-mediadores resolver problemas organizacionales, al tomar decisiones sobre la distribución de los recursos –estableciendo “cierres”–. A este nivel también nos referiremos en los próximos apartados.

“UNA MONTAÑA DE AVENA”.

EN TORNO A LAS NECESIDADES Y LA ASISTENCIA SOCIAL DIRECTA

En el apogeo de la crisis social y económica que vivió la Argentina hacia 2002, con altos niveles de desempleo y escasez de ingreso, una vecina –quien solía trabajar por horas de empleada doméstica y venía recibiendo el Plan Vida⁸ desde 1996– descargó en una entrevista una preocupación que colmó todo el espacio del intercambio: “Es como si vos te estuvieras muriendo de hambre y de sed y te dijeran ‘mire, ahí tiene, coma’, y lo que tenés enfrente es una montaña de avena”.

En 2007, otra vecina de similar posición, comentó con desazón y cierta ironía que luego de una feroz tormenta de invierno solicitó ayuda al municipio y que le habían dado, además de algunos alimentos secos, una frazada de una plaza: “¿Y qué hacés con una frazada de una plaza, cuando necesitas por lo menos cuatro?”.

Las figuras en las que pivotan las apreciaciones –la montaña de avena y la frazada escasa– son útiles para elucidar el lugar de las necesidades en contextos de relegación social y urbana. En efecto, permiten apreciar el desfase entre el recurso obtenido y el contenido de la demanda –en este caso alimentaria y de abrigo– pero también iluminan el carácter subalterno del intercambio. El Estado –una entidad compleja y lejana– en parte culpable, en parte salvadora, es siempre responsable de la situación de privación que se reproduce.

Desde la teoría de la política social suele entenderse por “necesidades” a un estado de la subjetividad, de construcción socio-histórica, económica y cultural,⁹ esta-

⁸ El Plan Vida fue el programa de asistencia alimentaria y salud materno-infantil más importante en la Provincia de Buenos Aires cuya ejecución se inicia en 1994 y continúa hasta la actualidad. Por su escala y modalidad de gestión basada en la proximidad entre mediadoras y beneficiarias adquirió a lo largo de sus primeros años de implementación una centralidad política y social indiscutida. Sus condiciones de focalización y acceso están notablemente institucionalizadas a nivel territorial. El PV (posteriormente denominado “Más Vida”) opera a través de una doble focalización: individual y geográfica. Las beneficiarias deben estar embarazadas, o ser nodrizas o madres con niños de 0 a 5 años que presenten riesgo nutricional. (Soldano-Costa, 2015 y Fournier - Soldano, 2001).

⁹ Para una reconstrucción del debate sobre necesidades véase Heller (1993 y 1996); Grassi (2003). Krmpotik (1999).

dos que investigados empíricamente permiten ver una interesante heterogeneidad. En primer lugar, revelan un componente emocional. En efecto, la preocupación, desazón e ironía que manifiestan las vecinas constituyen dimensiones importantes de las experiencias del bienestar.¹⁰ La carga de emoción supone un modo de enjuiciar la intervención, de resistirse y monitorear críticamente eso que se les da y lo que las hace valer. En efecto: ¿qué necesidades se satisfacen con una frazada de una plaza o una montaña de avena? ¿Cómo se pretenden satisfacer? ¿Cuáles son los costos simbólicos de esa pretensión?

En segundo lugar, la necesidad –y sus grados– constituye un tema de conversación y discusión frecuente en la vida diaria, en el que suele ser considerada como criterio de justicia para la distribución de los bienes considerados valiosos.¹¹ En efecto, las referencias a las necesidades suelen encontrarse de manera regular, tanto en las reglas sociales que ordenan los otorgamientos de los recursos públicos como en los argumentos de las instituciones.¹² Los actores institucionales aplican a diario las categorías de demarcación que proponen las políticas para resolver problemas organizacionales internos, al tiempo que los sujetos emulan, se adaptan y reproducen esas categorías y les confieren legitimidad en el uso cotidiano de libretos compartidos (Tilly, 2000, Gorlier, 2004).

En relación a la cuestión de las necesidades como criterio de justicia el *corpus* producido permite identificar tres tipificaciones o idealizaciones generales de las que hablaremos en el resto de este apartado: i. los recursos deben llegar a quien realmente los necesite; ii. los recursos son escasos y no alcanzan para todos, y iii. los recursos suelen repartirse de modos arbitrarios.

En cuanto a la primera idealización –*los recursos de las políticas sociales deben llegar a quien realmente los necesite*– del trabajo de campo surge que estructura buena

¹⁰ También es un tema importante para una sociología de las moralidades según la cual emociones y sentimientos presentan una fuerte vinculación con el orden moral y lejos de ser privados tienen una fuerte raíz sociocultural (Pita, 2010). Véase también para este tema el enfoque de las sensibilidades de Scribano y Lisdero (2010).

¹¹ Criterios de justicia refiere a las ideas de justo e injusto que producen los sujetos en cada contexto histórico y espacial, en relación directa a sus haberes biográficos y los estilos de las instituciones socializadoras que los moldearon. Si bien el debate es complejo, se retoma la definición más consensuada del campo de la filosofía política: se percibe como justo aquello que se liga a (o se deriva de) una igualdad básica, de una igualdad de trato y de imposición de reglas y normas que no tiene en cuenta diferencias sociales. Una comunidad justa es aquella que permite una práctica de la justicia relativamente recíproca entre iguales. (Heller, 1993; Nuñez, 2004, Kellerhals 1997; Honnet, 2002; Rawls, 1997; Elster, 1994).

¹² Esto es lo que Searle llama clases de reglas regulativas y constitutivas. Ambos contribuyen a estructurar la realidad que el sentido común toma por dada, pero que pueden variar históricamente (Winch, 1958). En el caso de la vida pública es fundamental advertir la centralidad de las reglas constitutivas objetivadas en las instituciones y cómo estas reglas definen una ética concreta a tal sociedad.

parte de los discursos de los residentes de territorios relegados, periféricos y asistidos. Dicha tipificación permite organizar la comprensión del mundo a través de la rutinización de una categoría con alto poder de discriminación, entre necesidades “reales o verdaderas” y “ficticias o falsas”. Y, por ende, de necesitados “legítimos” e “ilegítimos”.

¿Te habías anotado alguna vez?

Sí, cuando recién nos mudamos que, realmente, lo necesitamos. Sí.

¿Y por qué vos decís que, realmente, lo necesitabas?

Y, porque no teníamos nada. No teníamos un fondo de desempleo, él no tenía trabajo, yo no tenía trabajo. Y teníamos dos criaturas si yo hubiera conseguido trabajo tampoco hubiera ido a pedir un fondo de alguien que me ayude. Es más, yo a la leche tampoco antes la quería. Sin embargo, me la terminaron dando como de fuerza, como diciendo si el gobierno da para todos. Pero yo a veces veía pero si yo puedo comprar un litro de leche para qué le voy a sacar a otro que, realmente, lo necesite. Pero viste que en ese tiempo daban a todos, no era como ahora que van descartando, viste.

Como ilustra el pasaje previo, frente a ciertas situaciones el establecimiento de esta frontera no genera controversia: existe una clase de sujetos que parecen ser necesitados objetivamente y ellos deberían ser los primeros en recibir los recursos. La necesidad suele aparecer, en estos casos, como un estado de privación evidente que no admite mucha interpretación. Como una suerte de fuerza agresiva: que impacta en los sujetos y que puede arrasarlos. Tan de borde es la experiencia de necesidad verdadera que impide toda posibilidad de planteo táctico. No hay opción aquí sino determinación. Y si bien la falta sistemática de trabajo y la presencia de muchos hijos son percibidas como factores que aceleran o agudizan sus estados, el estado de necesidad tiene una exterioridad importante.

¿Usted no se había anotado para el Jefes?¹³

Nunca me anoté. Nunca me anoté

¿Por qué?

Porque yo trabajaba por mi cuenta y consideraba que había gente que lo necesitaba más que yo.

¹³ El plan Jefes de Hogar Desocupados (JHD) –que desde 2002 buena parte de los adultos del barrio recibía– tenía el objetivo de brindar ayuda económica y la incorporación de los jefes/as de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que ayudara a su futura inserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios. Por las mismas características de focalización incierta (o de universalización incompleta) el plan especificó, desde el inicio, una serie de criterios de accesibilidad para el universo de potenciales receptores muy amplio y complejo. El diseño expresó un primer desplazamiento del modelo neoliberal (que se profundizó más adelante con el Plan Familias), ya que su formulación contuvo algunos elementos novedosos: la pretensión de universalidad, un modelo de gestión apoyado en instancias de articulación de actores locales –los Consejos Consultivos– y la inclusión de un componente de emprendimientos productivos como alternativa de contraprestación al subsidio.

¿Y qué significa para usted que exista gente que lo necesite más?

Que es gente que tiene menos posibilidades de conseguir trabajo que yo y quizás no tenga un oficio como para poder defenderse. Entonces, por eso digo que hay gente que necesita más aparte por los chicos también, porque hay familias que tienen muchos chicos. Y mis hijos ya están grandes. Nosotros estamos grandes pero bueno, verdaderamente, la necesidad, cuando hay chicos, es mucho más superior que para una persona como yo. Pero acá hay algo muy importante para mí, como persona, porque yo, interiormente, estoy tranquilo porque creo que ese es un aporte, un granito de arena para las necesidades de otras familias. Yo, interiormente, me siento tranquilo. Psicológicamente uno se siente responsable, es parte de la responsabilidad de uno, la tranquilidad de saber que no le ha sacado ese plan a una familia.

Esto de “ser” y “no ser” necesitado verdadero y, por ende, “merecedor” presenta una serie de complejidades. En el pasaje siguiente, la entrevistada incorpora el elemento sacrificial. Las personas necesitadas y merecedoras de los recursos deben demostrar que están haciendo los máximos esfuerzos de cuidado de la familia. Se están “ocupando”:

¿Y a quiénes se les debe dar prioridad en los programas?

A la gente que necesita.

¿Y quiénes son los que necesitan?

La gente que no tiene trabajo, la gente que realmente tiene chicos. Y no a la gente que vos lo quieras o porque sea tu vecina o porque le veas la cara linda. Porque hay mucha gente que cobra. Vos ves que los planes, va y cobra la gente que vos ves que no tiene hijos chicos. A eso voy. Que tengas chicos, que realmente veas, que te ocupes y digas “*me estoy ocupando de mi hijo y necesito un plan para no salir a trabajar, porque no puedo salir a trabajar*”. Ocuparme. Pero no cobrar el plan, no ocuparse de sus hijos y dejás a todos en la esquina.

¿Y vos ves que acá en el barrio hay muchos de esos casos?

Muchos.

¿Y vos que pensás sobre esto?

Y, que lo reciban quien le dé. Eso le da el gobierno, nadie roba. Prefiero que le dé el gobierno a que le vayan a robar al almacén que tiene 3 cosas. También no sé si es un robo ir a la municipalidad, pero te lo dan. El plan, vos vas y cobrás. Cobrás en el banco o no sé dónde vas pero no vas a robar. Tenés esa plata, esa comida. Sería peor que vayan y roben al del almacén que tenemos en el barrio.

Pero, la noción de “necesidad verdadera” –idealización del sentido común que sirve para resolver en cada momento y frente a cada situación una forma de distribución justa de los bienes o recursos en cada comunidad de referencia– es también

una frontera porosa. Es decir, además de funcionar como una línea de demarcación a través de la cual los sujetos intentan alejarse de cierto estado de privación “abismática”, opera como un borde móvil que permite cierto margen de negociación –siempre controversial– para las asignaciones y repartos. En efecto, en tanto todos los actores involucrados participan de similares condiciones objetivas de pobreza no sería sensato utilizar, en todos los casos, un criterio de demarcación fijo. Así, la necesidad deja de ser un estado absoluto y se transforma en una cuestión de grado.

El trabajo de campo de esta investigación podría, entonces, validar –como sostiene Prévot-Schapira (2001)– la existencia de una suerte de miedo colectivo a percibirse en algo así como un fondo societal. Pero también, como se dijo anteriormente, permite apreciar cierto juego de marcaciones y des-marcaciones identitarias, tanto tácticas como defensivas. La necesidad es percibida como un lugar del cual es difícil salir, un lugar que te deja “afuera” de todo. Sin embargo, en la práctica, esto debe ser negociado. Ser taxativo en ese reconocimiento (y asumirse frente a los otros como no merecedor) tiene riesgos altos: quedarse completamente afuera del reparto de recursos tan valiosos como escasos. Esto hace que sea tan importante el desarrollo de dispositivos de distinción de estados de necesidad. Estos dispositivos deben ser extremadamente sensibles para captar sus grados y matices.

¿Y quiénes creés que deben recibir los planes sociales?

La gente que más necesita. Porque hay mucha gente que necesita y que nunca salió en un plan. Hay gente que vive mal verdaderamente, mal mal y nunca recibió nada. Y yo digo “al final nadie se fijó en quién iba a recibir y quién no”. La gente que vive mal. Porque hay gente que vive en el medio de la basura, como yo he visto gente que vive. (...) Esa gente sí, yo veo que vive mal. Y nadie se hace cargo de ellos.

¿Vos quiénes crees que se merecen acceder a una vivienda?

Y, los que no tienen; los que, verdaderamente, no tienen. Aquel que está, verdaderamente, alquilando o vive en un lugar donde, verdaderamente, es prestada. Pero no. Yo conozco personas que medianamente tienen su casa y se anotan en las casitas. O venden su casa y se van a las casitas. Pero yo veo que eso está re mal. (...) Yo veo para aquellas personas que no tienen para vivir, que están viviendo, realmente, prestado o alquilado. (...) Pero personas que, realmente, necesitan.

La segunda tipificación, asociada a la primera de manera directa, sostiene que: *los recursos son escasos y que no alcanzan para todos*. De este modo, quien toma algo se lo saca a otro. Esta suerte de teoría de la sábana corta se aplica en todo tipo de producto o prestación que “baja” desde los lugares políticos (municipio, gobierno provincial y nacional), desde la casa de un plan de vivienda hasta los turnos en el centro de salud, pasando por las prestaciones “invisibles” (como un favor en la

municipalidad) o infinitamente menos costosas, como la leche que entrega el Plan Más Vida.¹⁴

¿Y recibiste algún otro plan?

El de la leche hasta que los chicos cumplieron 6 años. Es más, una de las nenas tiene bajo peso. Pero no es porque le falta alimento porque siempre comida hay. Pero ella empezó de los 8 meses y podría haber seguido yo todavía por el bajo peso de ella. Pero como la Natalia de acá, la que hizo todo. Vino y se llevó todos los papeles porque nunca le contestaron el Plan Vida. Entonces, recién me lo hicieron ahora, por excepción de la tarjeta que salió. Vos podés movilizarte, con la nena que es bajo peso, movilizarte. Pero yo le dije que no. “No”, le dije. Hasta hoy en día, bueno, que sé yo un día no hay, “tomá mate cocido”. Pero *para qué voy a seguir cuando hay gente que a veces no tiene. Hay gente que no tiene, verdaderamente. Le digo, “se lo dejo para ella”*. Así que moverme de vuelta, tengo que ver dónde están los papeles. No. (énfasis agregado)

¿Vos qué opinás de los programas sociales? ¿Cómo es que se asignan, para vos?

Y, algunas veces, no muy bien. Porque hay gente que trabaja, que tiene su marido en blanco. No sé cómo hace que no salta. Pero gente que necesitó, por ejemplo, si mi marido no trabaja, pocas veces en blanco porque es buen trabajo, yo no tengo por qué recibir. Yo no tengo por qué cobrar, habiendo gente con necesidades. Si mi marido trabaja bien y tiene un buen sueldo, ¿por qué no voy a renunciar? Habiendo tanta gente con muchísima necesidad *por qué tengo que sacarle yo a la otra persona*. O sea que yo nunca fui de que, teniendo yo, ir a anotarme. Porque mirá que esto hace mucho tiempo que está; hay muchas personas que cobran años. Van dos, tres, cuatro años creo, que están cobrando. Y por ahí el marido trabaja re bien por más que trabaje en negro por su cuenta y sigue cobrando. Yo eso lo veo mal.

La tercera tipificación identificada propone que *los recursos se reparten a través de mecanismos discrecionales*. Esta percibida opacidad se encuentra en tensión permanente con aquello que promueven los discursos de ampliación de ciudadanía presente frecuentemente en la retórica estatal. En los “barrios bajo planes”,¹⁵ es-

¹⁴ En el conjunto de las políticas asistenciales, y dado que en estas están en juego mucho más que alimentos o prestaciones puntuales, la implementación de programas asistenciales de empleo y habitacionales merecen un tratamiento particular. Estos programas constituyen un mirador extraordinariamente fértil para analizar las experiencias del bienestar y el papel de las definiciones sociales de necesidad. En la pugna por la vivienda se cuelan elementos de un tenor distinto e impacto mayor al del resto de los programas asistenciales. Aquí no hablamos de un subsidio, o de un bolsón de alimentos, hablamos de un activo cuya posesión cambia notablemente las condiciones materiales de vida de las familias, permitiéndoles de hecho, aunque no de derecho, la vivencia de un importante progreso.

¹⁵ El concepto refiere a los territorios atravesados y producidos por la política asistencial focalizada. Véase Soldano (2008), Cravino *et al* (2002).

tructurados como verdaderos mundos asistidos, es frecuente escuchar discursos de sentido común invocando las figuras del “derecho” presente en la letra de los programas sociales que los interpelan en la cartelería pública. La convivencia entre los principios de ciudadanía esgrimidos y los criterios de discrecionalidad percibidos en la distribución de los recursos públicos produce un estado de alerta y desconfianza.

Este es el dato significativo a la hora de interpretar las experiencias del bienestar. Sea quien fuere el mediador y el recurso en cuestión –un administrativo de un centro sanitario, un mediador comunitario o un portero de la escuela– y más allá de que podamos como analistas subsumir dichos intercambios en la lógica del más puro clientelismo político,¹⁶ lo relevante para este estudio es destacar el conocimiento práctico que anida en los vínculos socio-políticos tanto horizontales (entre vecinos, potenciales receptores) como verticales (entre vecinos y mediadores) y que está atravesado por la desconfianza y el estado de alerta al arrebató.

Ahora bien, los procesos de auto-focalización social en función de la percepción de la necesidad padecida, la creencia en la finitud de los recursos y la desconfianza permanente en sus procesos de distribución van de la mano con formas de control social desparramadas en la vida cotidiana. En efecto, independientemente de su efectividad lo cierto es que un conjunto de reglas y figuras anidadas en los libretos sociales compartidos procuran realizar –a su modo– ciertas vigilancias.

Entre las figuras de mediación a nivel territorial a cargo de este control, las manzanas del Plan VIDA¹⁷ constituyen un excelente ejemplo de jerarquías legitimadas. Su función principal ha sido mediar entre las familias, la información y los recursos y ser como especies de “jueces de la necesidad”. En general, para los vecinos

¹⁶ Entiendo por clientelista el vínculo político caracterizado por su carácter subordinante, socavador de la solidaridad y reforzador de la heteronomía (Auyero, 2001 y Farinetti, 1998). Por oposición a la democrática, la interacción clientelar es verticalista, se sostiene en la necesidad del cliente de demostrar lealtad y cesión de poder al mediador (o *broker*) de la red y en el resultado siempre discrecional y opaco de la distribución de los recursos. No obstante, el clientelismo es más que un intercambio de bienes, favores y servicios por votos, y alude tanto a un modo general de percibir el mundo público como a un concreto y efectivo mecanismo de resolución de problemas; a un *habitus*, donde existen planteos tácticos y desafíos de los clientes a la pretensión hegemónica de los referentes, a una economía moral. (Vommaro-Quiroz (2011). Como señala Burgwall (1999), la ideología clientelar se ve permanentemente interpelada por las prácticas cotidianas de resistencia de los subalternos.

¹⁷ “Manzanera” fue el apelativo conferido a las trabajadoras comunitarias del Plan Vida. Ellas eran las efectoras directas a nivel barrial de este programa, quienes entregan leche y otros alimentos a las beneficiarias con una periodicidad que ha variado a lo largo del ciclo de implementación. Cada manzanera tiene a su cargo aproximadamente cuatro manzanas y cada veinte de estas se designaba una coordinadora. En el momento de la investigación en José C. Paz había 1.000 manzanas y 230 comadres. Para un análisis de los efectos sociales, espaciales, identitarios y políticos de este rol de mediación en los barrios, véase Fournier-Soldano (2001) y Masson (2004).

del barrio, las manzaneras realizan concretamente la mediación de los recursos al tiempo que los acaparan; no obstante, sus prácticas de distribución pueden generar resultados más o menos justos según apliquen el criterio de la necesidad verdadera y ejerzan sus funciones de tutela vigilante sobre las “trampas de la pobreza”.¹⁸

¿Elizabeth es tu manzanera?

Sí, yo me cambié de la que tenía

¿Con quién estabas vos?

Con Natalia. Pero no me gustaba. Ella era muy injusta. A veces iba un viejito a pedirle y no le daba. Yo sabiendo, porque mi cuñada fue manzanera una cantidad de años yo sabía que podía darle y ¿por qué no le daba? Entonces, me dolió tanto que yo fui e hice la denuncia en Casa Vida.

¿Y vos pensás que tu nueva manzanera?

Elizabeth se quedará con mercadería pero ella ayuda. Por ejemplo, vos vas y le decís ‘Elizabeth, ¿tenés un arroz?’ y Elizabeth te da un arroz, un fideo, una harina y si tiene leche, te da leche. Y no solo a vos. Va un viejito y le da. Le da a otros vecinos que ella sabe que no tienen trabajo. No, ella es muy solidaria. En ese sentido, ella es muy solidaria. Si se queda, yo creo que con justa razón porque el tema es que vos vas y capaz que ella te lo da. Porque le da a toda la gente. Yo he visto que ella sí le da. La gente le pide y le da. Ella es muy solidaria. Pero la otra chica no. Y nos enteramos después que ella llevaba, que vendía y llevaba al Paraguay las cosas. Los fideos los vendía.

¿Reciben algún plan social ustedes? ¿Y alguna vez percibiste el Plan Jefas y Jefes?

Nunca.

¿Nunca te anotaste?

Sí me anoté, pero nunca salí.

¿Por qué creés que nunca saliste?

Porque la manzanera no se ocupó. La manzanera lo que hacía únicamente le daba a las amigas de ella y los vecinos de ella. Fue mi error haberme anotado ahí.

En la vida cotidiana de los territorios relegados, las familias entran sistemáticamente en relación rutinaria con otros que, dada su posición de privilegio o liderazgo en

¹⁸ Tan vieja como la caridad es la idea de que hay pobreza engañosa, aquella que ejercen los pobres que podrían no serlo si fueran laboriosos. En vez de insertarse responsablemente en el mercado de trabajo, estas personas ocupan sus vidas en engañar al sistema de ayudas haciéndoles trampa a sus controles de focalización. Esta discusión se despliega en el trabajo social como disciplina y técnica de intervención y como problema teórico crucial en el campo de la política social.

contextos institucionales, públicos y estatales, se presentan como los poseedores de los recursos en juego. Así, desde los programas asistenciales hasta la escuela, el centro de salud, el hospital, un conjunto de vecinos –del otro lado del mostrador, del escritorio o del alambrado que divide los terrenos de las casas– poseen esos recursos valiosos cuya distribución parece estar en disputa cotidianamente.

En suma, necesidades verdaderas y merecimientos legítimos estructuran criterios de justicia distributiva que atraviesan a la sociedad en su conjunto. No es solo un tema de las clases medias y altas, sino que está presente también en los sectores subalternos. Se trata de libretos compartidos entre las instituciones de la política social y el sentido común de los vecinos y que en las últimas décadas ha “anidado” en los esquemas perceptivos, en la *verstehen* que los actores sociales ponen para pensarse a sí mismos y a los demás. Un lenguaje de la equidad y de la compensación que tiñe la vida social en su totalidad (Mintegiaga-Ramírez, 2007; Danani, 2008).

La reingeniería de los programas asistenciales ocurrida hacia el segundo lustro de la década del 2000 y el inicio de la ejecución de la Asignación Universal por Hijo¹⁹ supuso cambios importantes en las retóricas público-estatales. Uno de ellos fue el del abandono de la figura de la contraprestación en forma de trabajo por el cumplimiento de “compromisos” como el control médico, la vacunación o la escolaridad obligatoria. También implicó el abandono relativo de la focalización territorial y por condición de actividad y la transferencia de ingreso y no de bienes, alentando la recuperación de cierta “soberanía alimentaria”. No obstante, para la gran mayoría de los vecinos entrevistados, los nuevos programas de transferencia condicionada de ingresos –Programas Familias por la Inclusión Social primero y Asignación Universal por Hijo después– navegaron en el mismo mar de complejidades. Las vecinas y madres que venían recibiendo el Plan Familias no advirtieron un cambio sustancial en el tipo de prestaciones y relaciones que supuso la asignación.

LO DIGNO Y LO BUENO EN EL SENTIDO COMÚN. ACERCA DE LOS SERVICIOS SOCIALES UNIVERSALES

La relegación social y urbana condiciona severamente el acceso de las familias a los servicios sociales universales. La investigación empírica da cuenta cabalmente de experiencias atravesadas por la vivencia del deterioro y el desabastecimien-

¹⁹ La asignación universal por hijo (AUH) para protección social, en vigor desde el año 2009, es una transferencia monetaria que se otorga por cada hijo menor de 18 años o discapacitado a personas desocupadas, que trabajan empleadas “en negro” o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Desde 2011, se incorporó la “asignación universal por embarazo (AUE) para protección social”, que se otorga a las futuras madres que se encuentren en las doce o más semanas de gestación.

to, percibidas a contraluz de cierto ideal de prestaciones sanitarias y educativas de calidad.

Una de las instituciones centrales en la vida cotidiana de los vecinos es el centro de salud,²⁰ espacio al que se accede para controles de rutina, asociados al embarazo y a la atención de la infancia sana, o con demandas sencillas. Pero cuando la demanda de atención médica es más compleja, más costosa o sistemática, la relación con las condiciones de los servicios sanitarios se tensiona y aparecen barreras que los vecinos no siempre pueden atravesar. Eso genera demoras que elevan los costos de la no satisfacción. Es el caso de las enfermedades crónicas, cuando es necesaria la provisión recurrente de un medicamento o cuando una situación de urgencia requiere la derivación al hospital o a un centro de mayor complejidad. En estas circunstancias, los vecinos se sienten desatendidos y ven exacerbada la experiencia de abandono y deriva.

Adicionalmente, las familias no cuentan con servicios de urgencias, ni tienen un acceso directo y rápido al hospital. En efecto, para los vecinos de las periferias con accesos viales muy deteriorados, medios de transporte deficientes y sin servicio de remises, toda situación de demanda al sistema reactualiza la dificultad de acceso a los servicios sociales cotidianamente. Por otra parte, llegar al hospital no garantiza que sean atendidos. En este contexto, para los vecinos, los centros de salud deberían estar abiertos y atendiendo demandas más urgentes las 24 horas, en particular, las pediátricas:

Mi hermano casi se quema vivo. Cayó en el fuego y se quemó. Lo llevamos al hospital. Estuvo como 20 días internado. Y acá lo llevamos y dijeron que y dicen 'bueno, ya está, puede llevarlo al Instituto del Quemado, dice, porque acá nosotros no tenemos, no viene la ambulancia'. Así que uno se puede morir acá, Y, la llamamos y no viene. Es que es difícil que una ambulancia llegue acá', me dijo. Así que acá, tranquilamente, te morís hasta que llegue. A la salita [...] a veces te cuesta ir, si te sentís mal, de noche a la salita porque no más que te miran y te dicen 'bueno, andá al hospital'. ¿Y si a veces uno no tiene plata para ir al hospital? A mí te tocó que un tiempo mi mamá se fue porque le prestaron una casa para que cuide y yo quedé con los chicos míos, acá. Y al más chiquitito le agarró convulsiones.

Y yo, como ya le había agarrado a uno de mis nenes ya yo tengo miedo. O sea, es como que quedé traumada con eso. Y salí corriendo y no encontraba ni un auto, no había colectivos, era como la 1 de la madrugada, así que de acá hasta la salita me fui corriendo. Pero no llegaba más.

Y fue feísimo. Cuando llegué allá, me dicen "bueno, sí, ya está, pero acá no hay ambulancia. Vas a tener que bajarle la fiebre o sino, vas a tener que lle-

²⁰ Para un análisis pormenorizado de la accesibilidad al sistema de salud véase Chiara, Di Virgilio, Ariovich (2008).

varlo al hospital". Como que hay muchas cosas que tienen que cambiar en esta salita también. Tendría que haber un pediatra de guardia. Algo que por ahí están el clínico y lo llevás de guardia y te dicen "bueno, pero vení, sacá turno mañana temprano" y por ahí cuando llegas ya no hay más.

Todos los actores entrevistados se refieren a sus difíciles experiencias en el hospital local. La mayoría viaja hasta los de la Capital Federal para resolver problemas sencillos. Así, los problemas de referencia y contra-referencia entre el primer nivel de atención y el segundo en el sistema de salud a nivel local, se resuelven, en la práctica, desanimando las consultas. En otras palabras, la "respuesta" rutinizada de las instituciones va moldeando una demanda mínima y acotada por parte de los ciudadanos.

En efecto, concurrir al hospital implica "armarse de paciencia" esto es: resignarse a tener que esperar cinco o seis horas, al hecho de que faltan médicos, enfermeras e insumos en general. Este elemento es típico en la experiencia de los usuarios de los servicios de salud en la periferia. Si el elemento del estado de necesidad que te hace merecedor legítimo de recursos es el sacrificio y la ausencia de estrategia, el que caracteriza la relación con el sistema de salud es la paciencia. Paciencia y sacrificio van juntos moldeando una suerte de figura de "ciudadanía estoica". Los otros –poseedores de un saber, de una autoridad y de un poder sobre el cuerpo y sobre el tiempo– tienen algo que no brindan generosamente en el mejor de los casos o que, en el peor, sencillamente acaparan.²¹ Construir una demanda de "salud" exige tiempo, dinero y recursos simbólicos. En general, entonces, se reprime o se posterga hasta que el problema explota.

Para no tener que abonar en los centros de salud privados, los vecinos tienen que cumplir con los rituales de excepción de pago, es decir, la tramitación de un certificado de pobreza en la municipalidad. Es el caso de una vecina, quien debe controlar el cuadro de diabetes de su hija eligiendo entre dos opciones: un policlínico privado de la zona o un hospital en la Ciudad de Buenos Aires al cual se llega también pagando, solo que esta vez con tiempo y dinero.

No tenés opción porque sí o sí tenés que pagarlo. En la sala no hay nada, en el Mercante no hay nada. Te tenés que ir a Capital, al Pirovano, al Gutiérrez. Yo soy fiaca y por eso no voy a los hospitales de Capital. Aparte no me alcanzaba la plata para llevarla a Capital. Y aparte yo digo, si acá tenemos un hospital por qué no ponen los insumos necesarios y no andar molestando a otro distrito.

En ese proceso de peregrinar por distintos servicios de salud la relación con los actores institucionales suele ser conflictiva.

²¹ Para un análisis sociológico de la espera, véase Scribano (2010) y Auyero (2013)

¿Y cómo evaluás los servicios de los centros de salud de la zona?

Y mirá, por ahí lo que a mí no me gusta, por ejemplo, es que para conseguir un turno, tenés que madrugar siendo que en todos lados es lo mismo. Tenés que madrugar y a veces no lo conseguís. Por más que te vayas, que se yo, a las 4 o 5 de la mañana, ya hay gente. No conseguís. Por ejemplo, pediatra te dan 10 números. Por ahí te dan los 10 números también, por ejemplo, si es de la vista. Tenés que madrugar. Vos te vas, ponele, a las 8 de la mañana y ya te toca el turno 9. Y por ahí hay algunas cosas que tenés que pagar. Pero en la mayoría, por ejemplo, ecografía. La mayoría de las cosas tenés que pagar.

¿Y si no tenés plata?

Directamente te dicen andate o te mando a otro hospital. No es que te lo hacen gratis. No. Te mandan a pedir a la municipalidad. Pero cuando vas la asistente social nunca está. “Vení a tal hora”, vos te vas y no está.

¿Tenés que pasar por la asistente social para que te den qué?

Para que te dé la orden para que vos puedas hacerte algo que te cobran. Pero cuando vos necesitás, nunca está la asistente social.

En los relatos se estilizan elementos elocuentes de las “experiencias del bienestar” que permiten contemplar la contrastación entre lo propio, lo bueno y el lugar de los otros en relación a los recursos. Al igual de lo que sucedía con las experiencias de asistencia y ayuda directa, la atención de la salud a nivel local está atravesada por la desconfianza. Los servicios que les corresponden son percibidos como malos, en comparación con los *otros* y los actores institucionales (administrativas de los centros de salud, trabajadoras sociales de la municipalidad) atienden mal, retacean las cosas, se guardan información clave, acaparan turnos.

La gestión cotidiana de la salud se juega en el plano de la satisfacción de necesidades que van preocupando en grados diversos a las familias: las enfermedades de la infancia y los controles que exigen los planes sociales, la consulta obstétrica, los partos. Frente a estas, las mujeres, fundamentalmente, hacen uso de repertorios que regulan tácticas y desplazamientos por el espacio del barrio, el municipio y los hospitales de la Capital. Ante la fragmentación que caracteriza al sistema de salud, estos desplazamientos cotidianos –estos peregrinajes– procuran una suerte de articulación de los servicios. Esta situación que exige la interacción de rutina con actores organizacionales que aparecen acapando recursos termina actualizando las diferencias entre ciudadanos de estos y otros territorios.

El otro espacio crítico en las experiencias del bienestar en la vida cotidiana de los barrios es la escuela. Según De Queiroz *et al.* (2010) las grandes ciudades generan un “efecto metrópoli”, es decir un régimen de condiciones desfavorables a la adquisición de conocimiento debido al efecto agregado de las siguientes dinámi-

cas: vinculaciones inestables al mercado de trabajo; condiciones de la vivienda y del hábitat urbano con servicios deficientes o inexistentes; un clima creciente de violencia; una política educacional donde los objetivos tutelares desplazan a los pedagógicos, y a partir del cual la escuela termina transformándose en un aparato de gestión de la asistencia.²²

La escuela es un espacio institucional crítico tanto a nivel de la reproducción ampliada de la vida como del orden simbólico que regula estos procesos. En efecto, en las experiencias de acceso al sistema educativo en áreas relegadas, lo más importante para resaltar es que en los razonamientos de los actores el deterioro de la educación pública está territorializado. Es en este barrio (o en estos barrios) donde las cosas no funcionan bien. Es decir que, a juicio de los vecinos, las escuelas que les corresponden brindan un servicio que “debería ser de otro modo” o que “debería ser como en otros lados”. En la casi totalidad de entrevistas realizadas hay una notoria apreciación de la situación desfavorable en relación a lo óptimo, a un criterio de igualdad. Así, el acceso efectivo a una escuela de baja calidad moldea un esquema de oportunidades devaluadas en el presente, y restringe las posibilidades y las oportunidades en el futuro.

La actitud más reflexiva en torno a la propia situación (y en contraste con lo bueno) se estiliza en el siguiente razonamiento típico: “si yo tuviera más dinero, o viviera en otro barrio no enviaría a mis hijos a esta escuela”. Frente a lo cual, si bien en algunos casos se detectan jugadas relativamente tácticas, lo que prima es más una práctica de adaptación. En efecto, hay mayor percepción y reflexión sobre la desigualdad, en este caso educativa, cuanto mayor es la fuerza y densidad de las nociones de derecho internalizadas. Y al revés, es menor cuanto más incrustada está la estructura de opciones desfavorable en la “naturaleza de las cosas”.

Esta alta capacidad de juicio en torno a los servicios educativos presente en el sentido común debe pensarse a contraluz de los imaginarios de integración social fuertemente internalizados en todos los sectores sociales. Evidentemente, a través de las generaciones, la idea del ascenso social y de la igualación de oportunidades –vía la educación pública– ha permitido consolidar una representación sobre los derechos y una definición de la educación deseada (óptima, buena, de calidad) que sigue reclamándose como legítima para los hijos propios. En una buena escuela se trata bien a los chicos y estos aprenden, las maestras no faltan y no hacen paro. Cabe preguntarse entonces cómo conviven estas imágenes de la “buena escuela” con las experiencias de las familias en áreas relegadas.

²² A través de los conceptos de segmentación social y segregación territorial, y de la línea de trabajo inaugurada en América Latina por Katzman (2001); De Queiroz *et al.* (2010) autores intentan explicar en investigaciones empíricas cómo se desencadenan mecanismos que bloquean el acceso efectivo de ciertos grupos a la estructura de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y por la sociedad civil y sus efectos en la reproducción de las desigualdades sociales.

La escuela se encuentra bajo un manto de sospecha.²³ En el conjunto de actores entrevistados existe una opinión preeminentemente crítica en relación a las escuelas públicas. En general, hay una apreciación dominante sobre la matrícula excesiva o mal distribuida, es decir, una cada vez más importante segmentación entre “buenas” y “malas” escuelas. Esto también define y recorta una alteridad –la de los niños y las familias que sí acceden a esas “buenas” escuelas– que refuerza un imaginario de desigualdad.

Los otros elementos cuestionados tienen que ver con el escaso compromiso de los docentes en la labor cotidiana de enseñanza –fundamentalmente su adhesión continua a los paros– y con el déficit edilicio. Finalmente, también se destacan los climas escolares deteriorados vinculados a cierta violencia no contenida. Hay chicos violentos que deterioran las instalaciones y que evidentemente no encuentran contención en las maestras y personal. Mientras que para algunos padres, las maestras han perdido el control, para otros –más críticos– han abandonado la pretensión de construir autoridad.

Así como en las otras instancias analizadas en este estudio, un aspecto clave a considerar es el relacional. ¿Cómo es la relación entre *brokers* de recursos o dueños de recursos y aquellos puestos sistemáticamente en condición de desventaja? ¿Qué sociabilidad contribuye a reproducir ese sistema de desigualdad?

Las chicas comen en el comedor pero a veces no se quieren quedar o se quejan por la calidad de la comida. Sándwiches de nada. O cada dos por tres se quedan sin gas para la comida. Yo a veces les pregunto por qué en algún tiempo cuando iba a la delegación que estuve ahí (se refiere a la casa del referente que funciona como delegación institucional) bajaban cajones de pollos dónde está todo eso?

[...] los cocineros entraban con el bolsito flaquito y se iban los bolsos gordos. Y vos no podías revisarlos porque no tenías autorización. Yo pienso que se las tenían que dar a los chicos porque acá es gente carenciada que viene a comer nomás al colegio, que los chicos los tienen dando vueltas en comedores todo el tiempo.

Maestros que acaparan recursos o que no se comprometen con la enseñanza, porteros que se llevan cosas, directores que refuerzan libretos organizacionales importando las categorías externas de “necesidades verdaderas/pobres merecedores” de las que se habló en el apartado anterior.

Otra vecina comenta que sus hijos no van al comedor escolar por un principio de auto-exclusión. En este caso, el que promueve su aplicación es la directora del colegio, quien invoca el principio de la “verdadera necesidad”.

²³ Para una ampliación de la discusión sobre la institución escolar, la cuestión de la inclusión social y sus lecturas, véase: Isla y Noel (2007); Kessler (2004); Corea y Lewkowicz (2004); Duschatzky (1999) y Duschatzky y Corea (2002); Gluz (2017).

Dijo la directora que había un cupo muy chico, no es el cupo máximo que tienen y el que verdaderamente necesitaba se podía anotar. Y creo que está lleno el cupo, no me informé sobre el comedor.

¿Tu hijo va al comedor de la escuela?

No. No va al comedor porque supuestamente no hay cupos. Porque los chicos que realmente necesitan no tienen espacio. Me dijeron que el que cobra salario no puede ir al comedor.

Los hijos de otra vecina no asisten al colegio. Las razones que brinda la mamá aluden a barreras concretas que la repelen, como por ejemplo el cobro de una coooperadora —que ella no puede afrontar— o el hecho de no tener zapatillas. Otra entrevistada relaciona la repitencia de su hija con los paros y la desatención escolar. Lo que hubiese correspondido no ocurrió, el gabinete no la citó, no designaron maestro suplente a tiempo, en fin, la abandonaron en la situación:

¿Y tus hijos a qué escuelas van actualmente?

Ahora, no están yendo porque no hay no había vacantes. Yo las había anotado a mis dos nenas por el asunto de los políticos, me dijeron que le iban a dar una beca a ellas. Yo había mandado a decir que no las podía mandar porque en ese tiempo no tenía zapatillas para los chicos, nada. No tenía ni siquiera un calzado. Los que tenía estaban todos rotos y me las sacaron por eso. Yo le dije que no las mandaba por eso y me dijeron que eso no era problema de ellos, que ellos podían denunciarme porque los chicos no iban a la escuela

Entonces este año no fueron a la escuela

No, fueron un tiempo a *apoyo escolar* a unas cuatro cuadras, venían las maestras, les enseñaban y cuando ellos ya aprobaban, dijeron que lo iban a poner en la escuela y que iba a tener la beca. Supuestamente fuimos ahí, yo fui a la reunión en la escuela, salieron becadadas, todo, y después pregunté a la directora por la beca y me dijo que no, que nunca existió la beca, que ellos no saben, dice

¿Van al comedor tus chicos?

A veces. A veces van, a veces no

¿Cuál es el criterio de que vayan a veces y a veces no?

Ellos, porque a veces se les hace tarde y entonces ya comen acá y, cuando tienen tiempo, se van temprano y comen en la escuela

¿Es buena la comida, rica?

Es buena. Pero son injustos en repartir. Le reparten primero a los (porteros) y después a los chicos. Pasa lo mismo en todas las escuelas. Creo que en todas las escuelas de ahí pasa lo mismo

Mientras tanto, en las conversaciones sostenidas con el personal de las escuelas (directores, docentes, asistentes sociales y auxiliares) prevalece la idea de que una de las situaciones más difíciles por las que atraviesa la escuela hoy es la relación con los padres, en tanto estos dirigen a la institución escolar una serie de demandas exageradas e inapropiadas. Los padres intervienen con violencia en la rutina de las instituciones y pretenden controlar lo que sucede en ellas. Según estos relatos las demandas paternas en verdad son ilegítimas, ya que esconden la irresponsabilidad en el cuidado de los hijos y las dificultades para transmitir mensajes de compromiso claros donde se puedan poner como ejemplos.

Pero los conflictos hogar-escuela se enmarcan en una realidad de violencia social frente a la cual la institución escolar aparece como vulnerable. Para los padres la escuela pública está signada por la violencia y puede constituirse en un espacio poco cuidado y poco apropiado para sus hijos. Desde su perspectiva, son los maestros y el personal los que no hacen bien el trabajo de educación y contención. Desde el personal escolar, no obstante, el clima del hogar y deficiente calidad de los vínculos paternos sería la principal razón de la violencia y los problemas actitudinales de los estudiantes. Se trata de un escenario de imputación cruzada de culpas. Padres que exigen a la escuela una solución a los problemas de aprendizaje y de actitudes de los chicos y, por otro lado, directivos, maestros y administrativos que ven en los padres “beneficiarios crónicos”, es decir, familias desarticuladas y sin rutinas disciplinadoras.

Las caracterizaciones fijas de la población son recurrentes en las entrevistas: familias numerosas, desarticuladas, dependientes de la ayuda del Estado, expertos en planes sociales, acostumbrados a recibir. Familias que no pueden resolver adecuadamente un problema de salud y cuyos chicos pierden muchos días de clase. La reiteración cotidiana de estas caracterizaciones refuerza estereotipos y moldea la subjetividad de los barrios relegados.

A MODO DE CIERRE

Durante las últimas décadas, en el marco de un mercado de trabajo con altas tasas de desempleo y subempleo y al calor de un modelo de política social centrado en la focalización y la asistencia, los habitantes de espacios urbanos relegados han incorporado –con distintos niveles de estrategia y monitoreo reflexivo– no solo los recursos para la reproducción de la vida (subsidios, ayudas, alimentos) sino también las categorías de la retórica estatal del período. Así, por ejemplo, en los circuitos de sentido común de la vida cotidiana, la cuestión de la necesidad –su veracidad y su grado– se fue imponiendo como un organizador omnipresente del mundo, de la comprensión de la posición propia y la de los demás, tanto de los iguales como

de los distintos, es decir, de aquellos que mediaron (o dispusieron) los recursos críticos en juego. En efecto, la reflexión pública ha tendido a girar en torno a ese micro-criterio de justicia, tiñendo con sus colores a la vida socio-política de estas comunidades típicas de los territorios asistidos y periféricos.

A su turno, la experiencia de los vecinos en relación a los servicios sociales universales de salud y educación permite iluminar otras facetas de las experiencias del bienestar. Mientras la concurrencia a la escuela responde a una lógica de relativa ciudadanización y obligatoriedad, la salud responde más bien a la lógica de la atención de la necesidad. Mientras la escuela es un potente estructurador de las rutinas en los espacios sociales donde esta regulación no necesariamente es impuesta por el mercado de trabajo, la atención de la salud (vacunación de los chicos, controles pediátricos y atención de urgencias y partos) supone una concurrencia ocasional. En otras palabras, sendos universos de prácticas presentan importantes diferencias. Sin embargo, un contenido potente las vincula: en ambas hay consumos relativamente “desmercantilizados” que hay que saber tomar, defender y validar y existe algo de lo propio y lo común o público que tiende a estar en peligro y que puede ser arrebatado por otros. Nuevamente, como en el caso de los programas sociales asistenciales, las creencias en torno a la escasez, la discrecionalidad y la injusticia distributiva han colonizado el lenguaje cotidiano.

Más allá de esta impronta, finalmente, el acceso en tiempo y forma a la salud de calidad y a una “buena escuela”, aparecen como umbrales de igualdad en la *vida digna* respecto de los cuales los vecinos piensan y experimentan lo que les toca. Y esa reflexividad remite, a quien quiere comprender, al mundo del sentido común, un registro de conocimiento práctico inercial, refractario al conflicto y a la disputa: un rumor social con capacidad de adormecer mareas.

Bibliografía

AUYERO, J., *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013.

— *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

BERGER P. y LUCKMAN, T., *La Construcción social de la realidad*. Londres, Allen Lenna, 1970.

BERGSON, H., *Introducción a la metafísica. La intuición filosófica*, Buenos Aires, Siglo veinte, 1979.

BELVEDERE, C., *Problemas de fenomenología social A propósito de Alfred Schultz, las ciencias sociales y las cosas mismas*, Buenos Aires, UNGS - Prometeo, 2011.

— *La constitución de lo social. Aportes para el diálogo entre sociología y fenomenología*, Los Polvorines, UNGS, 2012.

BERNSTEIN R., *La reestructuración de la teoría social y política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

BURGWALL, G., "Prácticas cotidianas de resistencia", en Eduardo Kingman y Ton Salman (edit.), *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*, FLACSO, Flacso, 1999.

CHARMAZ, K., "Grounded Theory: Objectivist & Constructivist Methods", en Normand Denzin e Yvonna Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, California, Thousands Oaks, 2000.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M., *Gestión social y municipios. De los escritorios del banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo-UNGS, 2005.

CHIARA, M.; DI VIRGILIO, M., MORO, J; ARIOVICH, A; JIMÉNEZ, C., *Repensando las relaciones entre desempeño y universalidad en los servicios de salud. Un estudio de caso en un municipio del Conurbano Bonaerense*, mimeo, 2009.

CRAVINO, C.; FOURNIER, M; NEUFELD, M y SOLDANO, D., "Sociabilidad y micropolítica en un barrio 'bajo planes'", en Andrenacci, Luciano (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos*, Buenos Aires, Ediciones UNGS-Al Margen, 2001.

DANANI, C., "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad", en *Revista Ciencias Sociales*, Nº 44, San Leopoldo, UNISINOS, 2008.

— "La gestión de la política social. Un intento de aportar a su problematización", en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (comp.), *Manual de la política social. Conceptos y herramientas*, Los Polvorines, UNGS/Prometeo, 2009.

DE QUEIROZ RIBEIRO, L. C., "Segregación residencial y segmentación social: el "efecto vecindario", en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas", en Sonia Alvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO-CROP, 2005.

— KOLINSKI, M., ALVES, F. y LASMAR, C. (orgs.), *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*, Observatorio das Metropolis, IPPUR/UFRJ, Río de Janeiro, Letra Capital Editora, 2010.

DUBET, F., *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

ELSTER, J., *Justicia Local*, Barcelona, Gedisa, 1994.

FOURNIER, M. y SOLDANO, D., "Los espacios en insularización en el Conurbano Bonaerense. Una mirada al lugar de las manzanas", III jornada Anual de Investigación de la UNGS, 29 de noviembre de 2001.

GIDDENS, A., *Profiles and critiques in social theory*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 1982.

GRASSI, E., *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

GORLIER, J., *Comunidades narrativas. El impacto de la praxis feminista sobre la teoría social*, La Plata, Ediciones Al Margen, 2004.

HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa, II Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus, 1999.

HELLER, A., *Más allá de la justicia*, Barcelona, Crítica, 1993.

— *Una revisión de la teoría de las necesidades*, Barcelona, Paidós, 1996.

HONNETH, A., *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Les Editions du Cerf, 2002.

KAZTMAN, R., "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, diciembre, 2001.

KELLERHALS, J; MODAK, M. y PERRENOUD, D., *Le sentiment de justice dans les relations sociales*, París, PUF, 1997.

KESSLER, G., "Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil. Eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía", en Alejandro Grimson (comp.), *Pasiones nacionales Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

KRMPOTIK, C., *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen, y el GPID*, Buenos Aires, Espacio editorial, 1999.

MINTEGUIAGA, A. y RAMÍREZ, R., "¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad", en *Revista Ecuador Debate* N° 70, 2007.

MASSON, L., *La política en femenino: género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia/CAS-IDES, 2004.

NUÑEZ, P., "Arreglos territoriales y nociones de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del Gran Buenos Aires", ponencia presentada en el *IV Encuentro Anual de Investigación*, UNGS, 2004.

PITA, M., *Formas de morir y formas de vivir: una etnografía del activismo contra la violencia policial*, Buenos Aires, Del Puerto/CELS, 2010.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.F., "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos* (México), N° 19, 2001.

RAWLS, J., *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1997.

REYGADAS, Luis, *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, México, Antrophos, Universidad Autónoma metropolitana, 2008.

SCHUTZ, A., *Fenomenología del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*, Buenos Aires, Paidós, 1970.

——— *Estudios sobre teoría social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

SCHUTZ, A. y LUCKMANN T., *Las estructuras del mundo de la vida*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977.

SCRIBANO, A. y LISDERO P., *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios de las ciencias sociales y las emociones*, Córdoba, CEA-CONICET, 2010.

SOLDANO, D., “La subjetividad a escena. El aporte de Alfred Schütz a las ciencias sociales”, en Federico Schuster (comp.), *Filosofía y Métodos de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Manantial, 2002.

——— “La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010)”, en Di Virgilio, Mercedes y Perelman, Mariano, *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*, Argentina, CLACSO, 2014.

——— “Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)”, en Kessler, G. Svampa, M. y González Bombal, I., *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*, Buenos Aires, Prometeo UNGS, 2010.

v “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”, en Sabina Frederic y Germán Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo, 2009.

——— “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, CLACSO-CROP, 2008.

STRAUSS, A. y CORBIN, J., *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Antioquia, Colombia, Editorial Universitaria de Antioquia, 2002.

——— y COSTA, M.I., “El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales”, en Kessler, Gabriel (comp), *Historia de la Provincia de Buenos Aires, vol. 6*, Buenos Aires, UNIPe-EDHASA, 2015.

TILLY, C., *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial, 2000.

VOMMARO, G. y QUIROZ J., “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, en *Revista Desacatos CIESAS*, N° 35, México, 2011.

WACQUANT, L., *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial, 2001.

——— *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y estado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

ARTÍCULOS LIBRES

CUANDO LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA PASARON A SER PROBLEMAS DE LA GERENCIA SOCIAL

NOTAS SOBRE EL CASO DE LOS *THINK TANKS* EN LOS NOVENTA*

Adriana Clemente*

FSOC-UBA

RESUMEN

Este artículo problematiza sobre la orientación y las características de las fuentes de conocimiento y el asesoramiento brindado para el diseño de los programas sociales y el tratamiento de la pobreza que se realizaron como parte de la cooperación técnica para el desarrollo en la década de los noventa. El análisis focaliza el rol de los dispositivos institucionales que actúan en torno a procesos de vinculación tecnológica y social con la vocación de incidir en la agenda pública (*think tanks*), particularmente los asociados al ámbito académico inscriptos en el campo de las políticas sociales y el desarrollo.

Palabras clave: Pobreza - Agenda pública - *Think tanks* - Políticas sociales.

ABSTRACT

This article problematizes the orientation and characteristics of the sources of knowledge and the advice provided for the design of social programs and the treatment of poverty that were carried out as part of technical cooperation for development in the nineties. The analysis focuses on the role of the institutional devices that act around technological and social linking processes with the vocation of influencing the public agenda (*think tanks*), particularly those associated with the academic field enrolled in the field of social policies and the development.

Key words: Poverty - Public agenda - *Think tanks* - Social policies.

Fecha de recepción y aceptación: 21/05/2018

* Este artículo corresponde a uno de los aspectos trabajados por la autora en su tesis doctoral "Reforma del Estado en América Latina. El cambio de paradigma en el modelo de integración en contextos de endeudamiento. El caso de Argentina y Uruguay (1990- 2005)", Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

** *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* agradece a Adriana Clemente, miembro de su Comité Editorial Nacional, por la posibilidad de publicación.

INTRODUCCIÓN

De modo general este artículo problematiza sobre la orientación y las características de las fuentes de conocimiento y el asesoramiento brindado para el diseño de los programas sociales y el tratamiento de la pobreza en el marco de la cooperación técnica para el desarrollo en la década de los noventa. Dentro de este recorte, el análisis se focalizó en el rol de los *think tanks* (Thompson, 1994), como aquellos dispositivos institucionales que actúan en torno a procesos de vinculación tecnológica y social con la vocación de incidir en la agenda pública.

Como hipótesis postulamos que para el período bajo análisis (década de los noventa) el resultado final de los proyectos sociales fue menos importante que el “modo” en que se ejecutaban esos proyectos. Por ejemplo, en algunos casos los gastos derivados del diseño de los nuevos programas fueron en proporción mayores a los costos efectivos del programa y sus servicios. Del mismo modo, la actuación de especialistas, académicos y técnicos fue parte importante de la instalación de los supuestos que dieron respaldo a la acción desinstitucionalizadora que propició para muchos de nuestros países un mayor debilitamiento del Estado frente a la resolución de la cuestión social. Nos referimos a un tipo de incidencia “ilustrada” por el tipo de actores implicados (especialistas, académicos y técnicos) que a su vez generan campos de dominio intelectual que luego derivan en procesos de actualización profesional.

Es así que nos preguntamos cómo se instalan cambios en las matrices conceptuales y metodológicas en el campo de las políticas sociales sobre la pobreza urbana y su tratamiento a partir de la introducción de dispositivos de conocimiento para la intervención. De modo más específico examinamos cómo se logró que la lógica gerencial se instalara en la práctica ministerial como una alternativa para establecer que el problema era la falta de gestión por parte del Estado y no los cambios económicos y principalmente del modelo de acumulación, que en ese momento se materializó en el sobreendeudamiento externo de los países y la llamada “crisis de la deuda externa”.¹

Para esto se exploraron las estrategias, principalmente de divulgación y capacitación, desplegadas por agencias multilaterales de desarrollo bajo formas de cooperación técnica destinadas tanto a compatibilizar los diagnósticos sobre el desarrollo, como principalmente las prácticas institucionales en torno a ella.

El artículo se compone de cuatro partes. En principio se abordan componentes conceptuales referidos a nodos del tema, para luego tomar el fenómeno de los *think tanks* y su definición. En una segunda parte se entra de lleno a la argumentación que permitió la introducción de cambios en materia de enfoque y metodología

¹ Nos referimos a deudas que comprometen más del 70 % del PBI.

de abordaje en contextos de endeudamiento. La última parte recupera aspectos del caso del Instituto de Desarrollo Económico y Social (INDES) en clave con los objetivos de este trabajo.

SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA INTERVENCIÓN²

El campo de estudio de la política social y sus instituciones está atravesado por diferentes tradiciones de pensamiento filosófico y sociológico en torno a la producción de conocimiento y su aplicación, resultando dentro del campo de la gestión de la política pública el pragmatismo el de mayor anclaje, y en el que convergen distintos paradigmas (no siempre consistentes entre sí).

La racionalidad interventiva y la científica, si bien convergen en algún momento, responden a métodos propios y se despliegan en ámbitos institucionales diferentes; de ahí también la polémica división de tareas entre quienes trabajan sobre la ontología de los problemas y quienes transforman con su acción la morfología de esos problemas. Al respecto, se puede decir que las disciplinas profesionalizadas corren con una aparente “desventaja” dentro del universo científico consagrado, ya que su sistema de explicaciones se materializa en prácticas concretas sujetas a la contingencia de los múltiples aspectos que pueden influir en su desenvolvimiento. A su vez, en algún punto la investigación y sus aportes se alejan de las urgencias y contingencias que impone la gestión de esos conocimientos. Ya sea desde una u otra posición hay acuerdo en que se trata de una relación difícil que debe ser trabajada hacia su interior para que se produzca. A su vez, la urgencia de la práctica política torna influenciable a los técnicos en cuanto introducir de modo acrítico nuevos conocimientos que se presentan también como nuevas “soluciones”.

Brunner (1996) hace un aporte específico para pensar los vínculos entre investigación y política, y señala que la noción de “mercado del conocimiento” está por sobre la de “gestión de conocimiento” que es más instrumental. Se trata de problematizar dentro de un campo de conocimiento específico la relación entre la investigación, el desarrollo de “tecnologías sociales” y el campo de las decisiones políticas,

² Según plantea Claudia Danani (2012) la noción de “intervención social”, es socialmente utilizada, al menos, desde dos posiciones o condiciones: a) para referirse al objeto de la acción: en este caso, al hablar de *intervención social* se recorta aquello que se pretende modificar. Mayoritariamente, ese recorte alude a “la realidad social” (el mundo social y político, en sentido amplio), con mayor o menor grado de especificidad: las “condiciones económicas” en un ciclo y/o espacio físico, o las “condiciones de salud”, o las “condiciones de vida” de ciertos colectivos, etc. b) para referirse al sujeto de la acción, en cuyo caso la *intervención social* hace mención al origen, naturaleza o agente de las prácticas (generalmente se remite a instituciones, grupos sociales, el Estado, etc.). En este trabajo se utiliza en este último sentido. Fuente: fundamentación del documento de Maestría en Intervención social. FCSS/UBA. Mimeo.

señalando de manera crítica las limitaciones de la investigación social en la solución de problemas concretos.³ Por su parte Estébanez (2007), hace aportes específicos sobre la relación conflictiva que se establece entre la producción de conocimiento académico y las políticas sociales, observando y caracterizando los problemas, tanto en los circuitos de producción del conocimiento como dentro de la institución de la política social, regida por altos niveles de pragmatismo.

A manera de hipótesis se puede decir que la función de la investigación social en la agenda pública reproduce la misma relación controvertida que se establece entre investigación e intervención, tanto por el efecto de la naturaleza y lógica de esas prácticas, como por la falta de adecuación que pueden tener las instituciones para introducir cambios a nivel de sus prácticas.

Un aspecto que actúa como barrera para la convergencia entre investigación e intervención es la tendencia a no aceptar la complejidad de la realidad y la tentación de generalizar o recurrir al pensamiento binario que divide para ordenar la realidad en opuestos. El reduccionismo no es un problema en sí mismo, sino un obstáculo para captar la complejidad de los problemas sociales que no funcionan bajo regularidades; se convierte en problema cuando dejamos de ver lo particular que tiene algo general.

De por sí las ciencias sociales encuentran limitaciones para mostrar la tangibilidad de sus aportes, ya que solo se ve como “aplicado” lo que se puede materializar en clave tecnológica: bases de datos, sistemas de monitoreo en su versión tecnológica, prototipos de vivienda social, etc. Lo más parecido a “soluciones” y “remedios”. La orientación se termina reduciendo a tecnología mientras que es posible afirmar que tanto la explicación como la descripción tienen valor para introducir cambios en la llamada “arena de las decisiones” (Brunner 1993), donde el conocimiento puede también ser visto como resultado de procesos interactivos que la investigación social acompaña. El aprovechamiento del conocimiento como un nodo irresoluble del debate académico no admite fórmulas ingenieriles, se trata de procesos complejos donde hay encuentros y desencuentros de interés.

Este autor es crítico sobre la posibilidad de convergencia entre conocimiento científico y política ya que la tendencia de la política es incorporar conocimientos en el orden técnico de modo acrítico, siempre que prometan soluciones. Es posible postular que la irrupción de la gerencia social como enfoque de la política social, logra predicamento en torno a esa expectativa.

³ Hernán Thomas define las tecnologías sociales como la forma de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y desarrollo sustentable. Es un concepto polisémico, cuyas diferentes acepciones tienen en común plantear la aplicación y utilidad del conocimiento.

LOS *THINK TANKS*

Los grupos de intermediación componen un universo particular que puede entrar en competencia con la actividad académica: los llamados “analistas simbólicos”, que prestan un tipo de servicio que opera en el mercado, con capacidad de brindar respuestas rápidas y a medida de los ejecutores de política. En materia de política pública se valoriza más el “servicio final” que el conocimiento ideal que orienta, pero no tiene aportes resolutivos. Los centros universitarios de investigación compiten con cierta desventaja con los llamados “think tanks”.⁴ Se trata de una categoría que remite a la idea de tanques y/o usinas de conocimiento que trascienden las fronteras de los saberes especializados y se proyectan a ámbitos de acción política o económica.

Según plantea Thompson (1994) se trata de un término novedoso que surge de la experiencia norteamericana y alude a un amplio espectro de organizaciones del mundo no gubernamental cuya constante es su capacidad de incidir en las decisiones políticas. Siguiendo a este autor, el sentido general de los *think tanks* es el de ligar el conocimiento con el poder y a la ciencia con la elaboración de políticas. Algunas de sus características principales son: 1) utilizan metodologías científicas pero no se limitan a temas científicos, 2) son multidisciplinarios, 3) establecen fuertes lazos más allá de la comunidad científica, 4) poseen un amplio grado de libertad en la definición del problema y en la elaboración de recomendaciones, 5) se preocupan por una variedad de problemas de amplio interés o por las implicancias más amplias de una sola problemática, 6) marcan el ritmo de investigación para el resto de la comunidad. (Dikson, 1981).⁵

Con respecto a las actividades y capacidades, su rol se puede ubicar en los siguientes campos: i. Fuente de ideas, ii. Propuesta y evaluación de políticas o programas, iii. Reclutamiento de personal, iv. Constituirse en voz experta y v. referenciarse como ámbitos de intercambio y negociación entre actores políticos y sociales.

Thompson se pregunta por la heterogeneidad que puede alcanzar este universo y por lo ambiguo de su definición, para lo que propone tener en cuenta el contexto social y político del país en que se desenvuelven, así como la idea de que estas figuras pueden adquirir formas diversas, aun con poca institucionalidad. En un estudio referido al caso argentino el autor identifica cuatro sub-grupos institucionales: los centros académicos privados, las fundaciones políticas, universidades privadas, organismos no gubernamentales de abogacía.

⁴ Conviene anticipar que según se pudo ver en este trabajo, los actores pueden ser los mismos solo que en un caso actúan institucionalmente y en otros lo hacen de modo independiente, generalmente como consultores y/o asesores.

⁵ Citado por Andrés Thompson (1994).

Las variables de análisis son: la naturaleza jurídica, la misión o propósito, la función intelectual (académico profesional, el tecno político en funciones gubernamentales claves, el tecno burócrata, el intelectual organizador de actividades o instituciones propias del campo cultural, el intelectual contextualizado, el intelectual de los movimientos sociales, el tecno intelectual de producción de información estratégica). En el contexto de las reformas recientes en la región se apeló a los *think tanks* ya sea a los que se autodefinían como tales, como a los que no se lo proponían pero ocupaban posiciones de decisión y/o prestigio que los tornaron atractivos para constituirse en voceros de los nuevos postulados. Nos referimos a centros especializados, centros académicos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que a su vez actúan y desarrollan su acción a través de diferentes modos: capacitación, formación, divulgación, etc.

Indagar sobre los *think tanks* en el campo de la pobreza urbana es reconocer a otros actores que influyen en la construcción de la agenda pública, especialmente cuando la acción política partidaria y gremial estaba duramente cuestionada por efecto de sucesivas crisis.

El protagonismo que se les adjudicó a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) como representantes de los intereses de los sectores vulnerables, sumado a la debilidad de las universidades públicas que también sufrieron descrédito y ajustes presupuestarios, favorecieron el surgimiento de un tipo de *think tanks* que actuarían en el corazón de las reformas y en representación directa e indirecta de los organismos de cooperación multilateral. Es el caso del INDES/BID que se revisa en este trabajo.

LA GERENCIA SOCIAL COMO ENFOQUE DE LA POLÍTICA SOCIAL

¿Cuáles son las bases epistemológicas del enfoque de *gerencia social*? ¿En qué radicó el éxito de este enfoque que llegó a subsumir bajo un mismo paradigma de eficacia y eficiencia el quehacer de disciplinas de diferente orden y tradición dentro del campo de la política social?⁶ En definitiva, ¿cómo se explica que, aun cuando queda en evidencia el fracaso de los postulados que asociaron las reformas neoliberales al desarrollo, el enfoque de la gerencia social siguió teniendo predicamento entre funcionarios y técnicos del desarrollo?

A continuación se comparten algunas de las observaciones que arrojó el análisis de un caso concreto como es el del Instituto de Desarrollo Económico y Social (INDES/BID), institución que tuvo un rol emblemático en el hecho de reconocer el lugar del

⁶ Por ejemplo en el caso de la Carrera de Trabajo Social tanto en Chile como en Costa Rica se observó que la gerencia social jugó como enfoque sustitutivo de los postulados fundacionales del Trabajo Social y su consolidación disciplinaria.

conocimiento metodológico y técnico como vector para actuar y orientar decisiones de carácter político y modificar las instituciones tradicionales a partir de propiciar nuevos arreglos organizacionales bajo el enfoque de la gerencia social.

LA GERENCIA COMO ENFOQUE EXCLUYENTE. SUS BASES Y FUNDAMENTOS

Autores con más visibilidad en materia de *gerencia social* como es el caso de Bernardo Kliksberg (1987) hablan sobre el enfoque, describiéndolo, prescribiendo y caracterizando sus aportes, más que explicando sus orígenes y fundamentos. De modo breve trataremos de superar esa simplificación.

En cuanto al supuesto en el que opera el enfoque y explica su expansión, está la afirmación de que la pobreza se explica más por problemas de coordinación y gestión que por causas económicas y por la escasez e inadecuación que tiene por lo general el gasto social en relación con la magnitud de los problemas que atiende. De ahí su funcionalidad con el enfoque neoliberal sobre la pobreza y sus causas.

La administración pública como campo de las ciencias políticas y la gerencia social como tecnología encuentran fundamentos comunes en la corriente funcionalista de la administración con aportes sustantivos del positivismo filosófico y del funcionalismo sociológico y más adelante en el tiempo del constructivismo social.⁷

La “gerencia social” según Rincón (2011) se concibe como “un proceso que busca el logro de los objetivos de un servicio social, público o privado, mediante la aplicación de determinadas tecnologías, pero su objetivo es el servicio social y su actividad se enmarca, para algunos en el gobierno y para otros en organizaciones públicas o privadas”. Para el BID la gerencia social está orientada fundamentalmente a la reducción de la desigualdad y la pobreza, fortalecer la democracia y la ciudadanía. Como se puede ver con estos dos ejemplos, las definiciones pueden ir desde entender la gerencia social como un enfoque instrumental de la política social, hasta otorgarle poder redistributivo.

Herbert (1950) planteó que la filosofía subyacente de la gerencia social oscilaría entre el racionalismo instrumental y lógico, y el pragmatismo y el empirismo, puesto que su fuente proviene de la administración privada y la búsqueda permanente es la eficiencia económica. Para Bedoya Riveros (2014) la gerencia, la gestión pública y la gerencia social han estado impregnadas de las posturas programáticas, empiristas y utilitaristas.

⁷ El paradigma socio-constructivista, llamado también construccionismo social o construccionismo, es aquel que toma la realidad social para hacer construcciones de carácter científico a partir de creencias básicas sobre la naturaleza de la realidad que pretende investigar (Retamozo, 2010).

La “gerencia social” toma de la economía su objeto en cuanto buscar racionalidad para la administración de recursos escasos. De algún modo el imperativo de la eficacia y la eficiencia propio de los modelos de gestión económica y administrativa más tradicionales es adoptado por la gerencia social y llevado al campo de las políticas sociales sin que medie una problematización adecuada del cambio de objeto que pasa de lo económico a lo social sin suficiente problematización.

Según plantea Eloisa Primavera (1997) en un trabajo orientado a rescatar los principales antecedentes epistemológicos de la gerencia social, es la administración (pública y privada) que a su vez se vincula con la teoría clásica de las organizaciones cuyos representantes más notorios según esta autora son el francés Faloy, el americano Mooney y el inglés Lyndall Urwick, quienes compartían su preocupación por los problemas de dirección práctica. La idea básica que subyace es que la gestión es el proceso de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. A nuestro criterio, estas actividades, como parte sustantiva de la gestión, fueron las tecnologías que se presentaron como llave para acreditar en el mundo de las llamadas políticas de desarrollo. Es el caso de la planificación por objetivos, procedimientos de control y monitoreo, y otros medios de planificación y control racional que facilitan el control externo de la aplicación del financiamiento. De ahí que las políticas de crédito incluían dentro de sus requisitos estas tecnologías como parte del paquete de apoyo técnico.

Por su parte, la “metáfora orgánica” de las organizaciones resulta superior a la de control, ya que supone entender a la organización como un cuerpo con “necesidades” y capacidades de aprendizaje y adaptación que se definen como “sistemas abiertos” donde la dimensión humana (creatividad, motivación, autocontrol e interés) puede hacer la diferencia.⁸

Dentro de las influencias que componen la gerencia social, especialmente en su capítulo dedicado al análisis organizacional, se destaca el paradigma sistémico tanto en su versión más clásica (funcionalista) como en sus adecuaciones dentro de la corriente estructuralista, particularmente por la llamada teoría de la complejidad. Edgar Morín (2004) al desarrollar su perspectiva de la teoría de la complejidad hace un contrapunto con los principios de la intelección mediante el paradigma de la simplificación.⁹ Sobre la base de estos principios es posible reconocer las influencias y las tensiones que se presentan en los dispositivos que buscan producir cam-

⁸ Teorías de la motivación presentan al ser humano como una clase de organismo orientado a satisfacer sus necesidades son llevadas al campo de la organización burocrática y resignificadas por los teóricos de la dirección para introducir cambios en los sistemas de trabajo.

⁹ Morín (2004) desarrolla trece paradigmas de la simplificación, que son: legislar desconsideración del tiempo como proceso irreversible, reducción, Orden Rey, causalidad simple y lineal, organización social, disyunción entre el objeto y el medio ambiente, la formalización y la cuantificación, fiabilidad de la lógica para establecer la verdad intrínseca de las teorías. Epistemología de la complejidad.

bios donde el conocimiento es la clave de esa transformación.¹⁰ A los fines de este trabajo observamos algunas tendencias dominantes en el campo de la “administración y la gerencia social”, como por ejemplo la reducción como principio que postula que el conocimiento de los sistemas puede ser reducido al de sus partes simples o unidades elementales que lo constituyen. Esto hace alusión a la expectativa de llevar las leyes de la física a los fenómenos sociales. El principio del orden-rey, a partir del cual se adjudica el desorden, no a la contingencia de la realidad, sino a la insuficiencia del conocimiento para *ordenarla*. La noción de las leyes y la simplicidad estarían asociadas. Los llamados programas enlatados tienen esa concepción, en tanto piensan que una misma fórmula puede obtener resultados equiparables más allá de su contexto.

Molina y Guillen (2015) desarrollan el vínculo entre gerencia social y políticas sociales, atribuyendo a las organizaciones el carácter de dispositivo para asignar recursos escasos a poblaciones con carencias en sus condiciones de vida. Así, se afirma que la gerencia social es un medio para producir servicios sociales de calidad a partir de analizar la forma en que se producen los servicios, cómo son gestionados y evaluados, así como la visión de su impacto. Podemos sintetizar que, desde esta perspectiva, se trata de actuar sobre los sistemas de “producción de servicios” y no de transformar la realidad a partir de esos servicios. La hipótesis básica de este planteo es que los problemas de las políticas sociales radican en su modo de *administración y gestión*, más que en su contenido, orientación final y contexto.

SOBRE LAS INCAPACIDADES DEL ESTADO Y EL ROL DE LOS NUEVOS *THINK TANKS*

La línea argumental en torno a la que se estructuró un sistema de apoyo técnico a las reformas, fue declarar la ineficiencia del Estado como administrador de los recursos públicos, argumento que si bien se vincula con el desarrollo anterior también va a justificar instrumentos específicos que van desde la capacitación de técnicos y funcionarios, la creación de fondos específicos, como los Fondos de Inversión Social (FIS) y fundamentalmente el endeudamiento por motivos sociales, que si bien en proporción su monto no fue significativo, tuvo efectos en la orientación de todo el gasto social.¹¹

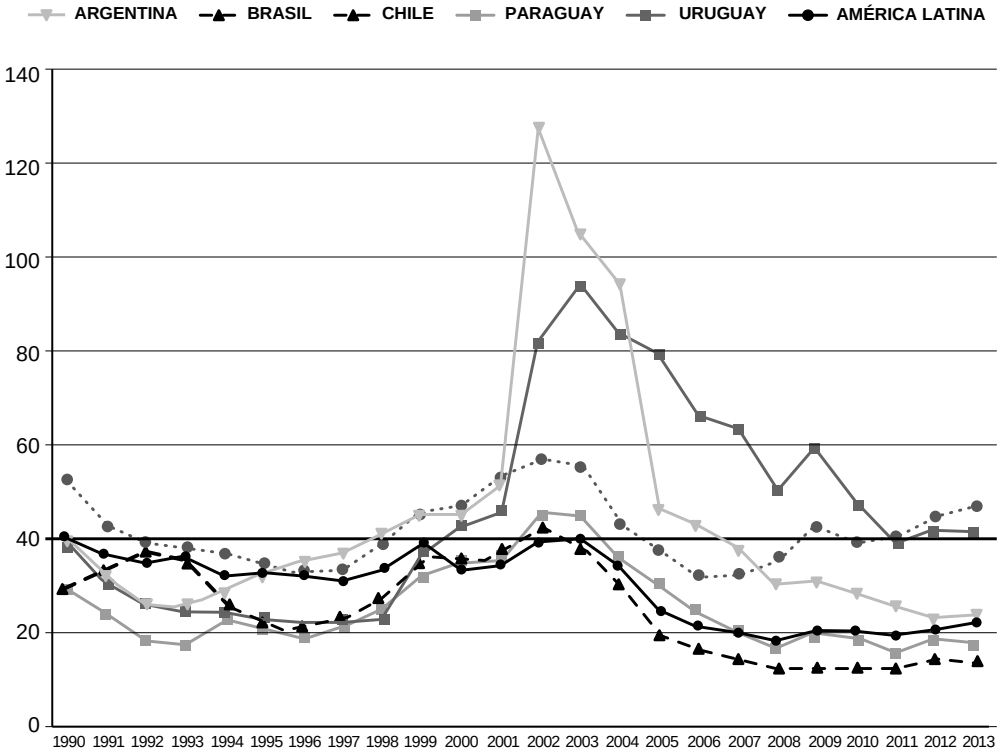
¹⁰ Paradigma para Morin, como para Kuhn, remite a “principio fundamental”, solo que él la emplea en sentido intermedio entre su sentido “lingüístico y su sentido kuhniano, es decir que ese principio fundamental se define por el tipo de relaciones que existen entre algunos conceptos maestros, pero cuyo tipo de relaciones controla todo el conjunto de los discursos y los concursos”.

¹¹ Para esto se comparten observaciones sobre tres fuentes de difusión de estos postulados que son: documentos producidos por medios académicos, documentos generados desde los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y documentos de proyectos (diseños, términos de referencia y evaluaciones).

Como se puede ver en el Gráfico 1, la línea de endeudamiento de los países aumenta en el período, con casos extremos como el de Argentina en torno al que contrasta Paraguay, cuya capacidad de pobreza si ya era crítica antes de las reformas, y su capacidad y atractivo para el endeudamiento limitado.¹²

Gráfico 1

Endeudamiento externo total como porcentaje del PBI
Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay 1990-2013



Fuente: elaboración propia en base a datos CEPALSTAT - Base de datos y publicaciones científicas.

Si bien hay muchos trabajos que apuntan a la debilidad institucional del Estado durante esta etapa, citamos uno que resultó significativo por sus dimensiones. El trabajo de referencia se llamó Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina (PNUD/BM, 1995) y comprendió cuatro estudios nacionales: Argentina, Costa Rica, Chile y Brasil y contó con apoyo financiero del BID y comentarios de miembros del BM. El objetivo era el “combate a la pobreza” en medio de los signos inequívocos que estaban dando las reformas económicas.

¹² El PNUD estima que en la década de 1980 los tipos de interés por la deuda para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos.

Al respecto nos interesa la reestructuración del enfoque que provocó el poner la pobreza como centro de la agenda de las reformas. En torno a la misma se produjeron alineamientos imposibles de lograr en torno a otros temas. Por su parte, la gerencia social se propuso como la llave para salir de la ineficiencia que hace a la naturaleza de lo público, lo que le otorgó algún crédito inicial por efecto del diagnóstico compartido por actores académicos y políticos de diferente signo en torno a la pobreza y su superación.

Los tópicos más extendidos del nuevo modelo, sobre el diagnóstico de mal funcionamiento y pérdida de legitimidad fueron: cambio organizativo (desburocratización de las políticas sociales), liderazgo eficaz, Estado facilitador más que planificador y co-responsabilización de los resultados esperados con los beneficiarios.

Al igual que CLACSO, FLACSO Argentina fue convocada por el mismo período por el BID, para trabajar sobre los llamados nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo y su aplicación en el caso argentino.¹³ En materia social y en ese mismo contexto se realizaron estudios importantes como el de Capital Social (FLACSO/BM, 2000) que buscó estimar el estado de la cuestión en Argentina, y la Voz de los Pobres (BM, 2000), informe que convocó el trabajo de reconocidos académicos y que fue parte de un programa mucho más amplio que buscó conocer la visión de los pobres respecto de sus problemas. Se trató de instituciones prestigiosas donde participaban investigadores y expertos con proyección internacional y capacidad de incidir en la opinión de otros actores sociales y políticos.¹⁴ Se puede hablar de un doble flujo de influencias, donde lo que salía fortalecido eran los argumentos que posibilitaban la vigencia del diagnóstico y daban crédito a la continuidad de las reformas.

Para la misma época el Programa de Naciones Unidas (PNUD) también presentará su primer informe sobre Desarrollo Humano con foco en la necesidad de ampliar la perspectiva del desarrollo y trascender la variable económica, para lo que propone un índice compuesto en base a un estudio que agrupaba según su grado de desarrollo a países muy diferentes.¹⁵

A nuestro criterio el caso más emblemático será la CEPAL, ya que si bien estaba plenamente identificada con el pensamiento desarrollista, en los noventa presenta su informe "Transformación Productiva con Equidad" que en sus más de 180 pági-

¹³ Nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo y su aplicación en el caso de Argentina (Tussie, 1996).

¹⁴ La universidad por lo general no fue convocada como tal, sino a través de sus investigadores que actuaban de modo independiente. Excepcionalmente se sustancian concursos (ternas) para equipos *ad hoc*. Algunas universidades públicas desarrollaron oficinas específicas para la captación de recursos por la vía de las consultorías.

¹⁵ La clasificación del informe PNUD propone: Países con desarrollo humano sostenido (Corea, Malasia, Sri Lanka, Costa Rica. Países con desarrollo humano, interrumpido (China, Jamaica, Colombia, Kenia y Zimbabwe) y países con oportunidades perdidas: Brasil, Nigeria, Pakistán.

nas adopta el diagnóstico de crisis que propician los BMD sobre la llamada “década perdida”, y aunque pretende hacer foco en los problemas redistributivos de la economía de mercado, su línea argumental sobre el Estado y su debilidad como agente del desarrollo, deja a la CEPAL y con ella a Naciones Unidas del mismo lado de los organismos defensores del ajuste fiscal irrestricto.¹⁶

A inicios de la década del noventa los principales representantes de las políticas del desarrollo que operaban bajo la lógica de la globalización compartían un mismo diagnóstico sobre la responsabilidad de los estados nacionales en el mal desempeño de los indicadores macroeconómicos, así como la necesidad de poner en la agenda el tratamiento de la pobreza como imperativo de la agenda de gobierno, mientras que para la economía la esfera rectora debía ser el mercado. Entonces se produce un nuevo imperativo que es extremar el rol administrativo del Estado según la lógica gerencial y así asociar a la administración pública y al Estado a las políticas de reforma estructural. Para esto, el ámbito de las ciencias administrativas, que se mostraban como neutras, fue un escenario apropiado para presentar el nuevo enfoque a una comunidad vinculada a la política pública y su ejecución. Al respecto, el Consejo Latinoamericano de Administración (CLAD) resultará un marco institucional adecuado para presentar los nuevos postulados.

El encuentro del CLAD realizado en Toluca (México, 1993) se constituye en un evento fundacional donde Naciones Unidas y el CLAD hacen coincidir sus agendas en torno a la conferencia inaugural que brinda Bernardo Kliksberg con el título “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión” constituyendo un hito para instalar la gerencia social como enfoque de las políticas sociales de alivio a la pobreza.¹⁷

A menos de dos años de ese encuentro se crea el INDES como interface entre el Banco Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (BID), su área de operaciones en AL, y las administraciones de gobierno (central, subnacional y nacional) de los países miembros del BID.

El INDES fue creado por el BID para la gestión del conocimiento y la capacitación de funcionarios del Estado nacional. Entre 1994-2004 se produce el principal período de despliegue e influencia que se le reconoce a este organismo en la región. Dado que se trata de analizar formas de influencia e interacción entre actores políticos, técnicos y académicos, el campo observacional en la siguiente sección se am-

¹⁶ La transformación productiva con equidad planteaba la necesidad de articular: crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. Esta articulación devendría en crecimiento y desarrollo.

¹⁷ La Dirección General de Toluca (1993) fue encomendada a Bernardo Kliksberg por el International Institute of Administrative Sciences (IIAS). La Conferencia llevada a cabo por el IIAS, el Gobierno del Estado de México, el CLAD y el INAP de México, estuvo dedicada al “Rediseño del Estado”. Kliksberg se presenta como co-fundador del INDES donde se desempeñó como coordinador entre 1995 y 2000, organismo dirigido por Nora Rey de Marulanda entre 1995 y 2005.

plía con fuentes secundarias producidas en este período según las directrices del INDES a partir de la acción de sus graduados.

NOTAS SOBRE EL INDES. EL *THINK TANK* DE LA GERENCIA SOCIAL

A modo de hipótesis, es posible postular que la asociación entre la expansión del enfoque de la *gerencia social*, la reforma del Estado y las políticas de endeudamiento por fines sociales fueron todos fenómenos asociados, que no se pueden estudiar de modo desvinculado de los problemas que tenían los gobiernos para financiarse, para definir políticas públicas y mantener niveles aceptables de gobernabilidad mientras se transitaban los programas de ajuste estructural.

Sin embargo, el origen del INDES no se explicó por los problemas de la coyuntura de ajuste que experimentaban los gobiernos, sino por sus debilidades para la gestión social. Según se introduce en sus actas fundacionales, la creación del INDES responde al reconocimiento de los problemas que tenían los gobiernos de la región a la hora de introducir cambios en la formulación e implementación de las políticas sociales desde la perspectiva de la focalización. Su mandato en materia de capacitación está fundado en la necesidad de construir capacidades en las áreas sociales y facilitar la apropiación de esos proyectos por los recursos locales.¹⁸

El INDES, especialmente en su primera etapa, es un caso concreto a partir del cual se pueden hacer proyecciones sobre cómo participaron los dispositivos de difusión de enfoques y procedimientos por parte de los *think tanks* a partir de la apropiación institucional que se hace localmente de esos insumos, ya que al momento de su creación las reformas estaban en marcha por efecto de los programas específicos de cooperación internacional, pero se puede estimar que la masa crítica que debía llevar adelante esas reformas no presentaba estándares homogéneos que permitieran asegurar resultados exitosos y comparables en América Latina. Es en ese contexto que una oferta de capacitación y formación de funcionarios, técnicos y académicos bajo tópicos comunes pasó a ser un complemento importante de lo que pudiera ocurrir con la evolución exitosa de los programas de reforma en cada uno de los países.¹⁹

A continuación se revisan de modo breve las bases de sustentación sobre las que se construyeron programas de capacitación, jornadas de divulgación y publicaciones de diferente tipo (manuales, ensayos, compilaciones, etc.).

¹⁸ El principal reconocimiento que tuvo el INDES refiere a sus programas de capacitación para funcionarios jerárquicos y técnicos del desarrollo. Dentro de este capítulo se hará una caracterización de esta oferta y sus principales atributos.

¹⁹ A lo largo de su primera etapa se estima que el INDES capacitó a más de mil funcionarios de alto rango de todos los países de la región.

SOBRE EL ESTADO Y SU INEFICIENCIA COMO ARGUMENTO FUNDACIONAL

El modelo de reforma y ajuste estructural de carácter económico, propuso postulados para el desempeño del Estado, resultando el campo social en el que se resumen problemas y soluciones, aun (en apariencia) por sobre el capítulo económico, que sin duda era el principal. Los diagnósticos se tornan dogmáticos y reiterativos aun en realidades muy diferentes como las que presentaba la región a inicios de la década. En todos los casos se referencian estadísticas de pobreza y desigualdad que resultan terminales y habilitan la preocupación sobre la pobreza como agenda principal de las políticas sociales hasta que las reformas empiecen a dar resultados favorables.

En el evento del CLAD que se realizó en Toluca (México, 1993), Bernardo Kliksberg, en su conferencia inaugural, habilitó los postulados fundacionales del INDES. El documento presentado en esa oportunidad, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión", fue por más de diez años el documento central del curso base del INDES.²⁰ El documento hace una caracterización mundial de la pobreza, en línea con los postulados PNUD de ese momento. Sus contenidos tienen como particularidad presentar, desde una perspectiva globalizada, la situación de los países y las regiones, y para esto se presentan estadísticas sobre pobreza y otros indicadores sin diferenciar el contexto nacional y regional de las observaciones. La presentación de un contexto homogéneo y crítico es parte de la justificación que asocia pobreza con ineficiencia del Estado y en conjunto habilita a la gerencia social y sus instrumentos como una propuesta superadora, a pesar de que sus argumentos omiten dar cuenta de la estructura de la pobreza y la desigualdad.

El análisis de los materiales que se administran en los cursos replican el diagnóstico presentado por los organismos internacionales del período (BM, BID, UNICEF, PNUD), y se observa que se comparten los diagnósticos y que los datos estadísticos son comunes. Desde la postura del PNUD se habla de problemas en la macroeconomía y en los sistemas de producción e intercambio que explican en su conjunto el problema de la desigualdad y la pobreza. En los argumentos se habla de ajuste, pero no se describen las consecuencias, aunque sí se habla de proteger a los sectores más vulnerables sin explicitar que ese grupo se ampliaría exponencialmente –como luego se vería– y conceptualizaría como nueva pobreza.

Se ve correlación entre el diagnóstico de carácter globalizado, donde se remite a indicadores macroeconómicos, y el regional, centrado en indicadores socioeconómicos, y la incapacidad demostrada por los gobiernos para desarrollar capacidades acordes

²⁰ El curso base era el curso principal y por el que pasaban todos los alumnos. Recordemos que en esos primeros diez años los alumnos podían ser Secretarios de Gobierno (nacional, provincial y municipal), y funcionarios de primera y de segunda línea.

a los tiempos de incertidumbre como se define al período según algunos eventos clave como el Club de Roma (1991), el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1993), la Cumbre de la Tierra (1992) y fundamentalmente Toluca 93 (ILAS). Antes de ellos, un documento paradigmático como fue el de Ajuste con Rostro Humano (Unicef, 1987) donde se pide la estabilización de la economía, a la vez que la protección de los sectores más débiles mientras duren las reformas. Como se puede observar, en torno al paradigma de la buena administración del Estado convergen un grupo de organismos que de algún modo buscan diferenciarse del BM, asociado de modo directo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aun adhiriendo al mismo diagnóstico e igual remedio (el ajuste estructural) a partir de la restricción del gasto social, la liberalización de la economía y el cambio en las matrices productivas según las particularidades de cada país, de acuerdo con las necesidades de los países centrales.

Independientemente de los puntos de partida, el nodo de convergencia de todos los organismos tan diferentes, es la deficiente utilización del *gasto público social* y la importancia de introducir procedimientos que lo tornen eficiente, particularmente por la función que las políticas sociales deberán cumplir mientras se dan los procesos de “transformación” de un estadio de crisis a otro de crecimiento. Todo indica que apropiarse de este diagnóstico conduce a otorgar mayor centralidad a los procedimientos y aceptar que parte del problema de la pobreza se explica por la acción del Estado que es por concepto ineficiente y no por su ausencia.

LOS PROYECTOS COMO VECTORES DE INCIDENCIA

La metodología de incidencia externa por la vía del crédito (Clemente, 2005) en el campo social se organiza por medio del financiamiento de programas y proyectos. Son ellos los que portan la innovación y/o el cambio de enfoque desde el que se cuestiona de modo directo o indirecto lo que se viene haciendo en clave de política de Estado. Es el caso del Programa Materno Infantil (PROMIN/BM), del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV/BID) o del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA/BID) entre otros.

El apoyo de los BMD es residual desde el punto de vista presupuestario dentro de todo el gasto (entre un 20 y 40% del presupuesto total), pero central en cuanto a reorientar toda la política para el sector. Es el caso del PROMIN que cuestiona un plan exitoso como el histórico Programa Materno Infantil o el PROMEBA que cuestiona la política de vivienda social que tenía como principal ejecutor al Fondo Nacional de Vivienda FONAVI. El caso del PAGV es diferente ya que se trató de un programa que buscó instalar la gestión asociada entre ONG y gobierno municipal para la atención de los problemas sociales en el territorio. Para esto las organizaciones de base e intermedias fueron sujeto de procesos de capacitación en diseño de pro-

yectos, negociación, administración financiera y otros tópicos destinados a mejorar al resultado de los proyectos barriales.²¹

Instalar la necesidad de que el Estado actuara bajo la lógica de acción por proyecto, en lugar de lineamientos de política continua, fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación como los tradicionales programas de infraestructura y equipamiento. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de “productos”. En tal sentido, la gerencia social actuaría como enfoque procedimental de reaseguro para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en torno a los problemas sociales.

El enfoque de la gerencia social tuvo particular aceptación por parte de las instituciones del Estado, ya que proponía motivar el desarrollo de capacidades para la planificación de resultados, lo que permeó en todos los estamentos de gobierno y sus niveles, y en otros actores sociales (no gubernamentales) que también podrían captar recursos a partir de constituirse en co-ejecutores de los nuevos programas sociales.

Al analizar los materiales administrados en los cursos como lectura obligada, se ubican documentos de diversos autores de distinta procedencia. Principalmente se trata de ensayos y artículos escritos y administrados entre 1994 y el 2000. Las evaluaciones también ocupan un lugar significativo en la bibliografía que se les administra a los estudiantes. Se trata de trabajos cortos que toman diferentes áreas. Como particularidad se señala la breve contextualización de las evaluaciones presentadas, algo que también se observa en los estudios de caso. En la revisión de la producción del INDES a pesar de su expansión y reconocimiento, se podría decir que la investigación no ocupa un lugar significativo, ni en la producción de insumos aplicados a la capacitación, ni en el incentivo para que los participantes en los cursos desarrollen intereses en ese sentido.²²

En cuanto a los textos referidos a procedimientos, se observa que estos últimos se contextúan en torno a problemas relacionados con la población (pobreza, desocupación, desorganización) y no con el contexto de aplicación y su viabilidad. La escala preferida es la micro social y la idea de desarrollo endógena. El carácter totalizador de los materiales de apoyo didáctico hacen que no se diferencien sectores (salvo para los casos ejemplares) ni los niveles de gobierno donde se inscribe la tarea del gerente planificador, animador y/o coordinador.

Como ya se expresó, la argumentación referida a los problemas de coordinación intra e intersectorial del Estado ocupa mucho espacio en los textos que proponen la

²¹ En el año 2002 el PAGV tenía un presupuesto de \$140.616.680, lo que representaba un 3.40% del gasto social total de los programas sociales del MDSN.

²² Se trata de un conjunto de documentos (de enfoque y metodológico) que se entregaban como dossier a los participantes de los cursos.

gerencia social como enfoque alternativo, tanto de la administración como de la acción profesional misma.

Una regularidad es desvincular el método de su contexto, los casos presentados como “buenas prácticas” se utilizan como apoyo pedagógico. Se trata de experiencias acotadas, referidas a pequeños proyectos que tienen como principal atributo la llegada a su población meta, sin que la cobertura, la calidad de las respuestas y su orientación final sean suficientemente problematizadas.

PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN COMO SIGNO DEL BUEN GOBIERNO

El programa del INDES y su administración reflejó los principales debates de la época sobre el rol de la planificación social, en cuanto ponderar por un lado el carácter estratégico y participativo de la planificación en su escala local y la generalización del enfoque de marco lógico (EML) como instrumento unificador de la planificación orientada a resultados.²³

Como observación, no pueden dejar de considerarse algunas omisiones que son constitutivas del campo metodológico de la planificación social, como es el tema de las escalas de aplicación (nacional, provincial, local/comunitario) y la consecuente inconsistencia que supone estar hablando de una política pública o de un proyecto ejecutado desde una organización social de modo indistinto.

El enfoque tecnocrático de la planificación es el que se impone para la gerencia social. Se trata de una visión que articula lo público y lo privado sobre la base de un principio endógeno del desarrollo donde la fuerza del mercado (léase recursos naturales y económicos instalados en el territorio) puede ser el motor a partir de una buena planificación que “libere” esas energías dormidas por ineficiencia de la gestión pública. La centralidad del planteo es el aprovechamiento de *oportunidades* desde una perspectiva competitiva, su lógica es de mercado y asimila el desarrollo al crecimiento económico con la lógica del derrame.

Como síntesis del análisis de los materiales que se administran en los cursos se pueden observar algunas regularidades tales como: los temas son recurrentes y giran en torno a la argumentación a favor de los ejes señalados y sus ventajas, los diagnósticos de la región son reiterativos y manejan datos orientados en un mismo

²³ El EML es un método de planificación por objetivos que se utiliza de manera principal, pero no en exclusiva, en la gestión de los proyectos de cooperación para el desarrollo. El Marco Lógico (Rosenberg y Posner, 1979) fue desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional como una herramienta para ayudar a conceptualizar un proyecto y analizar sus premisas. Desde el desarrollo del Marco Lógico, ha tenido varias adaptaciones por parte de organizaciones bilaterales e internacionales.

sentido, no hay referencias teóricas que direccionen a corrientes epistemológicas y debates sobre el Estado y su función en los procesos de desarrollo.

CONCLUSIONES

Del análisis realizado se puede estimar que la idea totalizadora que pretendió alcanzar la gerencia social como enfoque no fue acompañada de producción de carácter académico acorde a esa expectativa. Sin embargo, los resultados obtenidos en cuanto a instalar la necesidad de un enfoque gerencial en el Estado pueden considerarse exitosos.

Instalar la necesidad de que el Estado actúe bajo la lógica de acción por proyecto y por resultado puntual, en lugar de lineamientos de política continua, fue un modo de adecuar la política social a otras operatorias clásicas de la cooperación, como los programas de infraestructura, cuya tangibilidad facilita el control. Se trataba de asegurar resultados tangibles al estilo de productos. En tal sentido, la gerencia social actuaría como enfoque procedimental de reaseguro, para acompañar ese pasaje que sellaría un modo diferente de organizar la intervención del Estado en lo social.

Este trabajo y sus resultados, aunque parciales y apoyados solo en un caso, nos remiten a preguntarnos cómo la gerencia social pudo permear en las estructuras institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) más allá de los postulados reformistas que le dieron marco a mediados de los noventa y aun a pesar del fracaso económico de esas reformas.

El trabajo pone foco en la relación entre el conocimiento y la política, a partir del rol que cumple la tecnología como una mediadora en esa relación, así como en la función de los *think tanks* como una figura clave para introducir y poner en agenda nuevos paradigmas. La figura de los *think tanks*, según se postula y puede observarse en este trabajo, fue un elemento importante del contexto y el marco de los debates en torno a los que se pudo dar el proceso de unificación de discursos, con respecto a la necesidad de reformar el Estado, tomando la dimensión social como principal foco de los cambios económicos.

No se trata de adjudicar al método mayor responsabilidad que a los decisores de los cambios introducidos en la matriz de bienestar social, sino de señalar la importancia del rol que asumen otros actores (especialistas, investigadores y técnicos) en apariencia más invisibilizados que los políticos, pero con mucha capacidad de influencia en la instalación de cambios de paradigma. ■

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (1998). *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza, 1998*, [Archivo pdf]. Washington D.C., BID. Disponible en <http://abcdonline.com.ar/tea/info/TEA0474.PDF>

——— *América Latina frente a la desigualdad*. BID, 2000.

——— *Protección Social para la Equidad y el Crecimiento*, Washington D.C., BID. 2000.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Banco Mundial, 1991.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000*. Banco Mundial, 2001.

Estudios Gerenciales a.c. Barquisimeto, Venezuela. Obtenido de [http://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20\(281-295\)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf](http://www.grupocieg.org/archivos_revista/5-1-19%20(281-295)%20Bedoya%20Riveros%20Agosto%2014_articulo_id146.pdf) 341

BRUNNER, J. J., *¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?*, 2000, obtenido de UNER Facultad de Trabajo Social: http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev_plan_estudio_cp/ml_Intelectuales_politica.html

BURKI, S., y EDWARDS, S., *Latin America after México: quickening the pace*, documento de trabajo, Washington D.C., Banco Mundial, 1995.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Informe, capítulo IV, Santiago de Chile, 1996.

CLEMENTE, A., "Deuda externa y deuda social. Notas para un debate pendiente", en A. Clemente, *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires, UBA FCSE, 2004.

——— "Deuda externa y deuda social. Sociedad y Deuda Externa", en A. Clemente, *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires, UBA FCES, 2005.

ESTÉBANEZ, M. E., "SCIENCE, Technology and Social Policies", en *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología* (34), 2007, disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162007000100002&lng=es&tlng=es.

INDES, *La Gerencia Social INDES*, Washington D.C., INDES/BID, 2006.

MATO, D., "Redes de 'Think Tanks', fundaciones privadas, empresarios, dirigentes, economistas y otros profesionales en la promoción de ideas en América Latina", en A. Grimson, *Cultura y neoliberalismo*, Buenos Aires, CLACSO, 2010.

MOLINA, M. L. y MORERA GUILLEN, N. E., *Gerencia social: elementos para un paradigma en construcción*, 2015 <http://revista.trabajosocial.or.cr/index.php/revista/article/view/198>

PRIMAVERA, E., *Gerencia social y epistemología: reflexiones acerca de la construcción de herramientas de intervención*, 1997, <https://www.econo.unlp.edu.ar/frontend/media/90/10990/e6ad46844285cb7456dbec9b114fe9a8.pdf>

RODRÍGUEZ HEREDIA, R., "Los fondos de inversión social: ¿proyectos puntuales o procesos sociales?", en *Pobreza Urbana y Desarrollo - Año 4*(9), s.f.

RODRIGUEZ ZOYA, L., y AGUIRRE, J., "Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas", (U. C. Madrid, Ed.) en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* (30), 2011.

ROITTER, M., *El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil*, Caracas, FACES Universidad Central de Venezuela, 2004.

THOMPSON, A., *Think Tanks en la Argentina. Conocimientos, Instituciones y Política*, Buenos Aires, CEDES, 1994.

PRÁCTICAS Y SABERES

ENTREVISTA A DAVID GORDON

Por *Alberto Minujín, Gabriela Benza y Vilma Paura*

TRADUCCIÓN: GABRIELA BENZA

David Gordon es profesor de Justicia Social y director del Townsend Center for International Poverty Research en la Universidad de Bristol. De reconocida trayectoria internacional en investigación sobre cuestiones de pobreza y justicia social, es autor y editor de más de un centenar de libros, documentos e informes sobre estos temas. Entre sus amplios antecedentes, fue miembro del Grupo de Expertos de la ONU en Estadísticas de Pobreza (Grupo de Río) y contribuyó a su “Compendio de Mejores Prácticas en Medición de la Pobreza”. Asimismo, actuó como experto externo para el Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre Ingresos, Pobreza y Exclusión Social y fue miembro del Equipo de Trabajo de la UE sobre Privación de Materiales. Ha sido nombrado asesor científico de la Unión Europea / Red Latinoamericana 10 - Lucha contra la pobreza urbana. Asesora al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) en cuestiones de pobreza y hambre entre los jóvenes (de 15 a 24 años) y contribuyó a los Informes mundiales de la juventud de 2005, 2007, 2009 y 2011. Ha asesorado a la Organización Mundial de la Salud sobre cuestiones de medición relacionadas con el acceso y la política de agua y saneamiento en países de bajos y medianos ingresos y trabajó con UNICEF en su primer estudio mundial sobre pobreza y disparidades entre los niños, que incluyó asesoramiento científico y apoyo a más de 50 oficinas del organismo. Ha sido nombrado asesor internacional para el desarrollo de la medición oficial de la pobreza multidimensional en México y ha asesorado a los gobiernos de Nueva Zelanda y el Reino Unido sobre la medición de la pobreza y las políticas contra la pobreza. Entre otras responsabilidades, lideró el proyecto de Pobreza y exclusión social en el Reino Unido, que es el proyecto más grande de este tipo en la historia del país. En 2006 y 2007 expuso en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la pobreza infantil y juvenil.

En septiembre de 2017 David Gordon estuvo en Buenos Aires y participó del seminario “La medición multidimensional de la pobreza en América Latina con una mirada sobre la infancia”, organizado por el Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas y Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF, Equidad para la Infancia y UNICEF.

En ese marco, Alberto Minujín, reconocido a nivel internacional por sus aportes en el estudio de la pobreza y en particular la pobreza e inequidad multidimensional infantil, realizó una entrevista al prestigioso especialista, acompañado por Gabriela Benza, docente e investigadora del CEIPSU UNTREF y coordinadora del dossier de Ciudadanías N°3 y por Vilma Paura, también docente e investigadora de la misma casa y editora de la revista.

Alberto Minujín: ¿Por qué es importante una medición multidimensional de la pobreza? ¿Por qué deberíamos movernos hacia una medición multidimensional y en qué se diferencia de la medición por ingresos unidimensional?

David Gordon: La mayoría de las mediciones de pobreza en el mundo son unidimensionales, basadas en umbrales de ingresos o de gastos. Sin embargo, hay algunos problemas importantes con el uso exclusivo de estas medidas de pobreza monetaria unidimensionales. En particular, la razón por la cual los niveles de vida del Reino Unido y del África Subsahariana difieren no es solo porque la población del Reino Unido tiene más dinero, sino también porque tiene acceso a mejores servicios: tiene transporte público, rutas, servicios de salud gratuitos, buenas escuelas, suministro de agua, electricidad, etc. Todos estos servicios contribuyen a un mejor estándar de vida. Por tanto, además de las mediciones de ingresos o gastos, es necesario medir esos indicadores no monetarios de estándares de vida, y si se los combina, se tiene una medida mucho más robusta de la pobreza.

Tomemos una definición clásica de pobreza: aquellos que tienen insuficientes recursos a través del tiempo. El resultado de esa falta de recursos es la privación. Pero como es difícil medir la disponibilidad de recursos a través del tiempo, algunas veces los economistas se contentan con el ingreso. Así, la medida más robusta de pobreza es medir tanto a las personas que tienen bajos ingresos como a aquellos cuyos bajos ingresos los ha colocado en una situación de privación. Es decir, que no pueden participar en las actividades normales que la mayoría de las personas da por sentado, o tener las posesiones y necesidades normales. Este tipo de definición se considera científica porque es aplicable a todas las sociedades, a todos los períodos históricos, mientras que es muy difícil extraer una métrica monetaria que se pueda decir que es igualmente aplicable a todas las sociedades y todos los períodos de la historia. Entonces, si se quiere comparar la pobreza en Argentina, Nigeria y Luxemburgo, se necesita una medida multidimensional que dé cuenta de estas diferencias en niveles de vida, y esto es muy difícil de hacer solo con los ingresos.

AM: Lo que estabas diciendo es muy claro. Permitime agregar algo. La medida de pobreza por ingresos supone que cuando tenés ingresos podés comprar to-

do en el mercado. Pero este supuesto es discutible; no podés comprar todo, y esto es mucho más claro para ciertos grupos como los niños: por ejemplo, si no hay escuela, ¡no hay escuela! No es que la podés comprar porque tenés ingresos, y lo mismo sucede con la salud o el agua o el saneamiento. Entonces en esos casos es muy claro que la pobreza de ingresos debe ser al menos complementada con una medida multidimensional.

DG: Solo para agregar algo a lo que mencionas. Con las líneas de pobreza de ingresos o gastos tenés que hacer supuestos poco realistas, como que todos en el hogar comparten en partes iguales el ingreso. El hogar tiene una cierta cantidad de ingreso y debes suponer que todos los individuos del hogar, tanto adultos como niños, comparten cantidades iguales de ese ingreso. Pero sabemos por algunas buenas investigaciones cualitativas, y también por algunas investigaciones cuantitativas, que esto no siempre es cierto. Además, debes hacer algunos supuestos respecto a que las necesidades de una bebé de seis meses y las de un hombre de cincuenta años son similares, y normalmente calcular el ingreso per cápita o el gasto per cápita, o hacer algún tipo de ajuste, y algunos de estos ajustes no son del todo rigurosos. Una de las ventajas de medir la pobreza de forma multidimensional es que podés obtener información específica sobre cada individuo del hogar, lo que te permite comparar las diferencias en los niveles de vida no solo entre los hogares, sino también dentro de los hogares. Ha habido una serie de estudios alrededor del mundo que han mostrado que a menudo los padres hacen enormes sacrificios para proteger a sus hijos de la vergüenza y asegurarse de que tienen las cosas que necesitan, y a menudo los padres son más pobres que los niños, y a veces las mujeres son más pobres que los hombres. Entonces, a veces es importante mirar dentro de la caja negra del hogar. Las medidas de pobreza multidimensional lo permiten, mientras que las medidas por ingresos no.

AM: Reconociendo esto, ¿cuáles son los principales debates en torno a la medición de la pobreza multidimensional?

DG: Hay varios debates sobre cómo se debe medir la pobreza multidimensional: qué indicadores se deben usar, qué dimensiones, qué teoría, y una vez que se ha determinado todo eso, sobre cómo aplicar esos indicadores y cómo combinarlos en algún tipo de índice. En Europa, la teoría dominante para medir la pobreza de forma multidimensional es la teoría de la privación relativa de Peter Townsend, la que utiliza la Unión Europea para definir la pobreza desde mediados de los años setenta. Esa definición ha sido revisada por los países miembros de la Unión Europea en cuatro o cinco ocasiones, lo que ha redefinido este concepto relativo de pobreza. El PNUD tiene un concepto algo diferente de pobreza basado en la teoría de las capacidades, que trata de me-

dir la pobreza multidimensional a partir de las capacidades, o al menos de las funciones. Entonces, hay estas dos concepciones diferentes, y por supuesto muchos debates sobre cómo se deben determinar las diferentes dimensiones.

Lo que nosotros hicimos para UNICEF se basa en las dimensiones incluidas en las definiciones internacionales de pobreza adulta e infantil que acordaron gobiernos y, en particular, las Naciones Unidas, en la sesión mundial de Copenhague.¹ En esa sesión se intentó vincular las definiciones de pobreza con el marco internacional de los derechos humanos, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Se tomó una definición de pobreza absoluta, buscando una co-obligación mínima de derechos humanos. Esto significa, básicamente, que cualquier país que no provea a su población de niveles mínimos de nutrición, educación, atención médica, protección a la infancia y agua potable, enfrenta, ante todo, una violación a los derechos humanos de su población. Y Naciones Unidas no acepta la falta de recursos como una excusa para esas violaciones. Egipto dijo en un momento que no podía costear la educación de los niños, y Naciones Unidas dijo: “¿Por qué gastas dinero en el ejército? Debido a que este es un problema de disputas y decisiones políticas, no acepto que haya países en el mundo que no cumplan con la co-obligación mínima de los derechos humanos”.

El enfoque de las capacidades no es tan claro porque sus exponentes aún no han definido cuáles son esas capacidades. En aquellos casos que sí las han definido, encontramos que no son realmente operacionalizables, de una forma en que puedan usarse en las estadísticas. Es difícil operacionalizar algunas de sus ideas, como “estar con animales”, que no es necesariamente una dimensión vinculada a la pobreza sino a un concepto más amplio. En la práctica, han tendido a utilizar las dimensiones del desarrollo humano, como salud, educación y estándares de vida. A menudo han utilizado el mismo tipo de indicadores que hemos utilizado nosotros en el programa de derechos humanos. Por tanto, finalmente los métodos son muy similares en términos de indicadores. En parte por necesidad, porque hay muy pocos indicadores para los que se cuente con información en todos los países del mundo, y en parte por el trabajo que hemos hecho basados en el enfoque de los derechos humanos, que nos llevó a apoyarnos mucho en el trabajo sobre NBI que muchos otros han hecho en América Latina, y también en la concepción europea y en la tradición sobre la privación.

AM: En relación con las dimensiones de la pobreza, ¿crees que hay nuevas dimensiones que debemos considerar? ¿Por ejemplo, qué piensas acerca de la tecnología, y también de otras dimensiones sociales y económicas? ¿Necesita-

¹ (NE) Refiere a la reunión World Summit for Social Development de 1995.

mos pensar en otras dimensiones que deberían tenerse en cuenta al definir la pobreza multidimensional?

DG: Sí, una de las dimensiones interesantes que surgió de los acuerdos internacionales entre gobiernos fue el acceso a la información. La respuesta que obtuvimos cuando incluimos la privación de información como una dimensión de la pobreza infantil fue muy interesante. Cuando fuimos a países ricos se cuestionó si era necesario incluir esa dimensión. Pero mientras más pobre era el país, más claro resultó que su inclusión era absolutamente esencial, porque el futuro es una sociedad de la información. Así que hubo una percepción muy diferente dependiendo de quiénes eran los interlocutores. Personalmente, siempre había criticado los acuerdos internacionales sobre las definiciones de pobreza, porque tendían a enfocarse solo en cosas materiales como el saneamiento, e ignoraban lo social. Pero sabemos que no hay solamente necesidades materiales como comida, refugio, ropa, sino que también todos tenemos obligaciones y roles sociales que necesitamos cumplir, como diría un sociólogo o un antropólogo. Tenemos obligaciones sociales como padres, como hijos, como amigos, como ciudadanos, y necesitamos recursos y dinero para cumplir con esas obligaciones. Hay muy buenos estudios que muestran que la gente necesita cubrir sus necesidades materiales para poder cumplir con estas obligaciones sociales, que son extremadamente importantes en todas las sociedades y que se necesitan universalmente de la misma manera que se necesitan alimentos. En todas las sociedades que conozco hay una necesidad de tener presencia de cierto tipo, de resaltar ciertos eventos importantes de la vida como el nacimiento, la muerte, el casamiento, y en ocasiones estas necesidades sociales son realmente caras. En particular para los niños, hay una necesidad de jugar con sus amigos, salir de la casa de vez en cuando y tener algo de vida social. Cuando preguntamos en diferentes sociedades cuán importantes son sus necesidades materiales y cuán importantes sus necesidades sociales, las necesidades materiales no están jerarquizadas como las necesidades sociales: a menudo las necesidades a las que se les da más importancia son las que se vinculan con las obligaciones sociales, esto es lo que diferentes poblaciones y sociedades alrededor del mundo creen. Por lo tanto, las medidas políticas deben tomar en consideración qué es lo que las personas entienden sobre qué es realmente la pobreza, que es ser excluido no solo de posesiones materiales, sino también ser excluido por no ser capaz de cumplir con las obligaciones sociales. Así que esa es mi principal crítica. Hemos estado haciendo trabajos en la Unión Europea, hemos estado midiendo la privación material, y me complace decir que a principios de este año han ampliado su medida para incluir privación material y social, por lo que ahora tenemos una medida mucho más válida y confiable dentro de los países europeos, que se usa para medir tanto las necesidades materiales como las sociales.

AM: Cuando preguntas qué es la pobreza, especialmente a mujeres y niños, la privación material es una parte, pero a veces no es la parte más importante. A veces es más importante ser excluido porque sos pobre. Y aquí podés ver la exclusión en todas partes. En la calle hay niños pobres que no se sienten bien ingresando a un bar o cafetería en un área rica; cuando entran los niños, todos los miran y toman sus teléfonos y se los meten en el bolsillo...

Vilma Paura: O cuando están buscando un trabajo no pueden decir dónde viven, cuál es su dirección, porque en las áreas pobres, en las villas, no hay direcciones.

DG: Ha habido encuestas en sociedades muy diferentes, Japón, el Reino del Congo, las Islas Salomón, México, Suecia, Nigeria, Uganda, y lo que consistentemente muestran es que ser capaz de cumplir con estas obligaciones sociales es importante para los adultos, pero aún más para los niños. Los niños les dan más peso a esas obligaciones sociales que sus padres, ya sea en Suecia, Japón o Uganda, ya sea en una ciudad principal o en un campamento de refugiados. Las necesidades sociales son necesidades universales.

AM: ¿Cuáles crees que son hoy en día los principales problemas para la medición de la pobreza multidimensional en América Latina?

DG: Los problemas son similares a los de otras partes del mundo. Las encuestas y los indicadores que utilizamos no fueron diseñados para medir la pobreza, sino con otros propósitos. El objetivo principal de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares no es medir la pobreza. Lo mismo sucede con las otras fuentes de datos que utilizamos. Si deseamos una buena medición de la pobreza, necesitamos contar con un breve cuestionario específicamente sobre pobreza. Por el momento, tenemos que usar la información disponible de la mejor manera posible, pero hay algunos problemas de cobertura porque esa información no cubre todos los aspectos de la pobreza, como la parte social, y también existe el problema de la confiabilidad. Creo que debería acordarse un cuestionario corto específicamente diseñado para medir la pobreza. Es necesario que se asegure que el cuestionario sea aplicable a cada sociedad: podría haber preguntas centrales, pero también preguntas que, aunque puedan medir lo mismo, sean diferentes para cada país. En el Reino Unido o en Argentina, podés preguntar si la persona puede permitirse dar regalos en ocasiones especiales como los cumpleaños o la Navidad; si estás en China, podés preguntar si puede pagar un sobre rojo de dinero en el Año Nuevo chino. De ese modo, estás haciendo la misma pregunta pero basada en las especificidades de cada país.

VP: Entre algunos sectores que podemos definir como progresistas hay cierta asociación de la medición de la pobreza con el neoliberalismo, como una herencia del neoliberalismo. ¿Qué piensas al respecto?

DG: La pobreza es inusual porque es una preocupación que atraviesa a todos los partidos políticos. Todos los políticos en el mundo, ya sea que estén en la izquierda, la derecha o el centro, están de acuerdo en que la pobreza infantil es algo malo y que debería reducirse. Nunca escuché a un político decir “¡deberíamos tener más pobreza!”. No creo que haya un político que se vaya a dormir pensando “¡este fue un buen día, causé que más niños sean pobres!”. El desacuerdo no es sobre los fines, sino sobre los medios para esos fines, sobre qué se debe hacer para reducir la pobreza. Por tanto, no creo que medir la pobreza tenga algo que ver con el neoliberalismo, porque los políticos de izquierda o aquellos a los que no les gusta el neoliberalismo también piensan que la pobreza es un problema. Pero en realidad, a menudo son los políticos de izquierda quienes más hablan sobre la pobreza.

AM: Finalmente, una pregunta sobre los programas de transferencias condicionadas de ingresos. Estos programas son muy importantes en América Latina, y también los estamos exportando; es una de las cosas que América Latina está exportando alrededor del mundo. ¿Qué piensas sobre esto y también sobre el papel de las transferencias como un medio para terminar con la pobreza?

DG: Hay cosas buenas y malas en relación con las transferencias monetarias. Para muchos problemas de política social la respuesta no es necesariamente dar dinero, pero con la pobreza, si le das a una persona pobre suficiente dinero, deja de ser pobre. La pobreza no es normalmente el resultado del mal comportamiento de los pobres, como a menudo piensan los políticos. Ha habido cientos de años de estudios científicos de alta calidad que han demostrado en forma reiterada que la pobreza rara vez es consecuencia de la pereza o la adicción a las drogas. Generalmente se debe a aspectos estructurales de la sociedad, como los salarios bajos o la falta de oportunidades de empleo. Por lo tanto, dar dinero a los pobres los llevará fuera de la pobreza, pero no necesariamente cambiará las estructuras de la sociedad. Se atacan los síntomas pero no necesariamente las causas. Uno de los problemas que veo en algunos países latinoamericanos es que las transferencias monetarias condicionadas sirven a las necesidades de los padres para cumplir ciertas condiciones, a menudo razonables, pero no obstante se presentan condiciones conflictivas para recibir las transferencias y eso significa que tienen más costos, la cobertura de los planes es a menudo pequeña debido a estos costos administrativos. Las personas pobres a menudo no pueden obtener la documentación que necesitan, o en algunos países tal vez tienen que pagar sobornos para obtener la documentación que necesitan. A menudo quizás sería mejor tener solo una transferencia en efectivo, antes que tener las condicionalidades, y creo que incluso el Banco Mundial está comenzando a decir, en algunos casos, que esas condiciones pueden no ser necesarias.

AM: ¿Y qué opinas sobre la protección social? Porque actualmente hay un debate, y algunas personas piensan que ese es el nuevo camino, la nueva solución.

DG: En 2012 hubo un gran avance.² Los gobiernos vieron que 199 países y organizaciones de empleadores y sindicales acordaron pisos mínimos de protección social. Acordaron que cada país debería tener un piso mínimo de protección social y garantizar que los niños tengan suficientes recursos, cuidados maternos, que las personas tengan una cantidad mínima de recursos ya sea que estén empleados o que no puedan trabajar porque están enfermas o discapacitadas, que las mujeres tengan suficiente protección. Esta es una buena idea en teoría, porque sabemos que este tipo de soluciones de los estados de bienestar son muy efectivas para reducir la pobreza. Puede que no sirvan para prevenir la pobreza, pero evitan que las personas se sumerjan demasiado en la pobreza. Los estados europeos de bienestar son un buen ejemplo de ello. El problema es que en el pasado hubo convenciones que establecieron cuál debería ser el piso mínimo de protección social en relación con el salario medio de los hombres, mientras que esta vez fue dejado a elección. Entonces, la idea era buena, pero cómo se implementó... Hay una frase en inglés que dice "el diablo está en los detalles".

Hay un avance en tanto en el pasado se argumentaba que los países no podían afrontar la seguridad social hasta que no tuvieran crecimiento económico. Entonces parecía imposible tener pisos mínimos de protección social en países como Kenia, o en el África Subsahariana. Algo que UNICEF mostró es que es posible comenzar un piso de protección social gastando 2 o 3 por ciento del PBI, que es lo que gastaba Gran Bretaña en 1599. En Cambridge hay investigadores de la historia económica y social que argumentan que el sistema de seguridad social fue la razón por la cual la Revolución Industrial surgió en Gran Bretaña y no en Francia o Holanda, que en ese momento tenían economías más fuertes y avanzadas. El sistema de seguridad social permitió romper el vínculo entre los campesinos y el hambre, y esto permitió que las personas se trasladen desde el campo a las ciudades para buscar mejores oportunidades laborales: sabían que si las cosas salían mal sus familias no se iban a morir de hambre. Esto les daba la libertad de tomar riesgos. Aquellos que estaban en el campo tenían temor de experimentar con los cultivos, y cuando llegó la tecnología de la nueva revolución industrial, ya había mujeres y niños que podían beneficiarse de esa tecnología. Por tanto, el argumento que dice que se necesita crecer económicamente antes de tener un sistema de seguri-

² (NE) David Gordon se refiere al acuerdo internacional sobre un piso mínimo de protección liderado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud alcanzado en 2012 en la 101 Conferencia Internacional de Trabajo y firmado por 184 miembros, que se expresó en la Recomendación 202 de la OIT.

dad social es problemático, porque la historia muestra que el sistema de seguridad fue anterior al crecimiento económico. También está el ejemplo de otros países que crecieron muy rápido, como los Tigres asiáticos a principios de los ochenta: Japón, Corea, Malasia, Singapur, Hong Kong. Todos ellos invirtieron en la educación de su población y elevaron sus pisos de protección social antes de experimentar crecimiento económico. Así que creo que aun las formas más mínimas de protección social que se implementan en algunos de los países más pobres del mundo también van a ayudar a crecer a sus economías.

AM: Eso sería todo. Muchas gracias por la entrevista.

RESEÑAS

MÁS ALLÁ DE LA PROHIBICIÓN. UNA MIRADA PROGRESISTA SOBRE LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS ILEGALES

A PROPÓSITO DE VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS EN TORNO A LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS ILEGALES. UNA APROXIMACIÓN A AMÉRICA LATINA CON ESPECIAL ÉNFASIS AL CASO ARGENTINO

Juan Gabriel Tokatlian, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

Iván Federico Basewicz Rojana

FSOC-UBA

Fecha de recepción: 31 de enero de 2018 / Fecha de aceptación: 1 de julio de 2018

En la actualidad, las sustancias psicoactivas ilícitas son un objeto de estudio primario por parte de las ciencias sociales. En el ámbito de la sociología es un tema monopolizado casi exclusivamente por parte de la sociología de la salud (Muñoz Robles, 2012) y de la sociología del delito (Baratta, 1993; Laniel, 2003). Ambas sub-disciplinas coinciden en criticar el modelo prohibicionista vigente. Dentro de este contexto resultan relevantes los escritos de un especialista como Tokatlian, por ello me aboco a su estudio.

“El fenómeno de las drogas es un asunto global que ya ocupa un lugar central en la agenda mundial, afecta de manera significativa a Estados y sociedades, incide en la vida social, financiera y política [...] movilizándolo a la opinión pública, a instituciones domésticas y a los organismos internacionales” (p. 9). En *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Juan Gabriel Tokatlian (2017) analiza la problemática de las drogas ilícitas desde dos ángulos. Por un lado, propone un abordaje sobre el prohibicionismo, los fundamentos sobre los que se erige y su evolución histórica. Por otro lado, realiza una reconstrucción de la problemática en América Latina, poniendo particular énfasis en el caso argentino.

De esta manera, resulta plausible identificar dos claros segmentos estructuradores del texto. En el primer y el tercer capítulo, se expone la concepción y el desarrollo del régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI) hasta la actualidad, poniendo el foco sobre el debate que se genera en organismos internacionales como la ONU. Asimismo, busca subrayarse la creciente tensión entre los defensores del prohibi-

cionismo, que buscan una sociedad libre del consumo de sustancias psicoactivas ilegales, y sus impugnadores. Mientras que en el segundo y cuarto capítulo el autor da cuenta del fracaso de la guerra contra las drogas en América Latina y realiza un análisis exhaustivo de la situación argentina en torno a la evolución reciente de la problemática. Por último, se propone un enfoque alternativo y superador del vigente.

En sintonía con lo anterior, en el primer capítulo, se realiza una extensa mención al desarrollo histórico del prohibicionismo, cuyo puntapié inicial estuvo dado por la creación del RIDI en 1909. Para la década de 1920 ya se encontraban delineados los dos aspectos constitutivos de dicho régimen y que perduran hasta la actualidad: una clara preponderancia de los países centrales en detrimento de aquellos considerados periféricos, y una fuerte presencia religiosa encarnada en el catolicismo propugnado por los Estados Unidos. Sin embargo, la finalización de la Segunda Guerra Mundial sería el momento en que se pusiera en evidencia la hegemonía estadounidense, dando lugar así al inicio de la denominada guerra contra las drogas. A partir de la década de 1970 se inició un proceso de militarización del conflicto a nivel mundial que perdura hasta la actualidad.

“Todos los procesos descritos en el marco del RIDI y de la guerra contra las drogas muestran hoy notables cambios” (p. 22), lo cual induce a la búsqueda de respuestas alternativas. ¿Qué fenómenos motivan el cuestionamiento? El autor esclarece el panorama haciendo mención de una pérdida de la incidencia moral por parte de la iglesia en Occidente, la proliferación de democracias, lo cual induce a una “mayor deliberación y la incorporación de nuevos matices en el debate público mundial” (p. 24); y, por último, que no se haya alcanzado la panacea de la sociedad libre de drogas luego de años de enfrentamiento. No obstante dicha disputa, “la prohibición de las drogas, entendida como la búsqueda de la abstinencia y de una sociedad libre de sustancias ilegales, aún prevalece en el mundo” (p. 15).

Producto del debate, el autor afirma que existe un mayor nivel de inconsistencia en el modelo prohibicionista que se refleja en una dualidad en su aspecto coercitivo. Por un lado, hay una persecución selectiva de ciertos agentes y fases del fenómeno de las drogas. Por otro lado, existe una cierta tolerancia para con protagonistas particulares. Esta dicotomía tiende a la producción de otra: países productores vs. países consumidores.

Continuando con el primer eje propuesto por Tokatlian, el tercer capítulo refiere a las últimas tres sesiones especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas donde tuvo un detallado tratamiento la temática de las sustancias psicoactivas ilegales. Las primeras dos de ellas, realizadas en 1990 y 1998 respectivamente, vincularon el narcotráfico con el terrorismo, en lo que denominaron “nuevas amenazas”. Esto se erige como un claro esfuerzo por consolidar una racionalidad coerci-

tiva alimentada por el RIDI. Asimismo, el cónclave celebrado en 2016 arribó a iguales conclusiones. Sin embargo, la atmósfera se había visto modificada por la implantación de medidas alternativas por diversos países latinoamericanos, por ejemplo la legalización de la marihuana en Uruguay, Chile, Jamaica, entre otros.

Con relación a lo señalado con anterioridad, el especialista utiliza este último punto para exponer los lineamientos fundamentales del paradigma alternativo al cual adhiere. “Desde el ángulo de una perspectiva alternativa, se retoman los mismos ejes pero con otra clave de lectura e interpretación” (p. 101). En el ámbito de la salud, brega por la disminución de la demanda y de los daños; en lo político, por una mejora de las capacidades regulatorias del Estado; en el enfoque de derechos humanos, por la calidad de vida y el bienestar; por último, en el enfoque securitario, la centralidad se desplaza a la seguridad ciudadana.

El segundo eje problemático tratado por Tokatlian remite a un análisis exhaustivo de la situación en América Latina. En este sentido, expone que “la lógica de la guerra contra las drogas fue asumida y aplicada durante décadas en América Latina. Sin duda, la influencia y exigencia de los Estados Unidos fue decisiva para que eso sucediera” (p. 46). Asimismo, explicita los pilares conceptuales que sustentaron esa situación: la oferta de drogas como el origen de la problemática, que este resulta ser un problema de seguridad nacional y, por ende, la necesaria aplicación de mano dura. Estos se vieron expresados en una multiplicidad de políticas públicas tales como: la militarización de la lucha antinarcóticos, la destrucción de cultivos ilícitos, la extradición de ciudadanos, entre otras. Todas medidas tendientes a eslabones ligados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico.

Demostrada la multiplicidad de acciones estatales contra el narcotráfico, el autor indaga en cada una de ellas sirviéndose de una batería de indicadores, mayoritariamente estadísticas oficiales de cada país e informes presentados por la ONU. Este análisis busca demostrar la pérdida de tiempo y de recursos que han significado las medidas, ya que todas han resultado ineficaces. Cabe aclarar, que las dos disposiciones a las que mayor atención dirige son la militarización del conflicto y la erradicación de los cultivos. Esta última por ser la piedra angular de la lucha contra el narcotráfico según lo entiende Estados Unidos. Mientras que la primera, por ser la medida que mayor aceptación tuvo en todos los países del Cono Sur.

A modo de conclusión, en el cuarto capítulo se expone un examen de la situación actual en la Argentina. “Si hay un hecho claro e incontestable en torno a las drogas en la Argentina, es la ausencia persistente de un diagnóstico riguroso” (p. 111). Esto no implica la acefalía de elementos de análisis pero es un factor explicativo del accionar del gobierno de Mauricio Macri. Durante la campaña electoral de 2015 el tema de las drogas fue un tema que se inscribió gradualmente en el discurso de los candidatos. Siendo que el actual presidente se manifestó en todo momento con la

intención de implementar una política expulsiva del narcotráfico. Esto quedó plasmado en el programa electoral “Terminar con el Narcotráfico”, que si bien no se encuadraba en la lógica de la militarización tampoco planteaba un viraje hacia una racionalidad alternativa. Sin embargo, durante el primer año de gestión se hizo notoria la tentación de involucrar a la Argentina en la lucha armada contra el narcotráfico. De este modo, los “anuncios, pronunciamientos, acciones y medidas apuntan en la dirección de ‘argentinizar’ la guerra contra las drogas en el contexto de las denominadas “nuevas amenazas” (p. 137), tal como lo demuestra la prórroga en el Operativo Escudo Norte, que pretende aumentar la vigilancia fronteriza, y las continuas comunicaciones de la ministra de seguridad para con el jefe de la DEA.

Por último, el autor señala que “modificar la política antidrogas vigente es muy complicado, pues se combinan temor ciudadano, inercia burocrática y susto político” (p. 140). Sin embargo, la praxis de un paradigma alternativo contempla reformas incrementales que se sustentan en dos tareas. Por un lado, acordar un conjunto básico de principios que fortalezcan al Estado y mejoren su capacidad civil, lo cual conllevaría a una mayor protección de los afectados. Por otro lado, reafirmar la cohesión ciudadana con la consecuente revaluación de políticas que lleva implícito. En definitiva, se pretende una regulación modulada, “se trata de desagregar el universo de sustancias psicoactivas hoy ilegales, porque no todas son idénticas en su naturaleza y efecto, y diseñar regímenes de regulación especiales” (p. 143).

Una vez concluido el análisis, y retomando lo expuesto en el primer párrafo, es plausible afirmar que el trabajo de autor se enmarca en un contexto de amplio debate y puesta en duda de las políticas públicas referidas a drogadicción. Ofreciendo un esclarecedor estado de la cuestión en América Latina que permite enriquecer las discusiones y dotarlas de rigurosidad empírica.

Bibliografía

BARATTA, A., "Introducción a la sociología de la droga", en *Revista Jurídica*, N° 7, 1993, pp. 197-224.

LANIEL, L., "Drogas y criminalidad: breve exploración de las relaciones entre las ciencias sociales y la política antidrogas en Estados Unidos", en *Sociológica* 18(51), 2003, pp. 274-278.

MUÑOZ ROBLES, M., "Contra el determinismo farmacológico: sociología de las drogas y la reflexividad", en *Sociedad Hoy*, N° 23, 2012, pp. 21-31.

TOKATLIAN, J. G., *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

Gonzalo Assusa

INSTITUTO DE HUMANIDADES - CONICET - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA (UNC)
gon_assusa@hotmail.com

Licenciado en Sociología por la UNVM. Doctor en Ciencias Antropológicas por la UNC. Becario posdoctoral de CONICET. Investiga sobre temáticas vinculadas a la desigualdad en relación al trabajo y al consumo en familias cordobesas, y sobre cultura del trabajo, cultura popular y jóvenes de clases populares en Argentina contemporánea.

Emilio Jorge Ayos

CONICET - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG).
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
emilio.ayos@gmail.com

Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires; Máster en Políticas Sociales de Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; y Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es docente de la asignatura Política Social, Carrera de Trabajo Social, UBA, y de varios seminarios de posgrado sobre la temática, a nivel nacional e internacional.

Iván Federico Basewicz Rojana

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)
ibasewicz@gmail.com

Estudiante avanzado de la carrera de Licenciatura en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Investigador en categoría estímulo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA. Estudiante de intercambio en la Universidad Federal de Río Grande do Sul con beca Escala AUGM.

Gabriela Benza

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES URBANAS (CEIPSU) - UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO (UNTREF)
gbenza@untref.edu.ar

Doctora en Ciencias Sociales (El Colegio de México), Magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM) y Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del Centro de Investigación en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF. Docente de grado y posgrado en la UNTREF y la UNSAM. Investiga sobre temas de desigualdad, estructura de clases y movilidad social en Argentina y América Latina.

Paula Boniolo

CONICET - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG).
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
boniolo paula@gmail.com

Investigadora Adjunta CONICET-IIGG. Doctora en Ciencias Sociales (cotutela UBA-EHESS, París). Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, UBA. Docente UBA. Su línea de investigación aborda los efectos de las clases sociales y el territorio en los procesos de estratificación social. Algunas de sus publicaciones: "El efecto del territorio en la movilidad social de hogares de la RMBA" (co-autoría, 2017). "La corruption territoriale. Domination et micro-résistances dans le Conurbano Bonaerense" (2015).

Gabriel Calvi

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)
gcalvirodiles@hotmail.com

Es Licenciado en Ciencia Política (FCS-UBA), Licenciado en Sociología (FCS-UBA), Mg. en Investigación en Ciencias Sociales (FCS-UBA) y candidato a Doctor por la Universidad de Buenos Aires (FCS). Se especializa en temas de distribución del ingreso y pobreza. Fue director, co-director y becario de proyectos de investigación financiados por distintas instituciones (UBACyT, CLACSO, CONICET). Se desempeñó como consultor y muestrista para distintos organismos públicos (nacionales y sub-nacionales). Es docente regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Joaquín Carrascosa

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG). FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
joaquin.carrascosa@hotmail.com

Sociólogo (UBA). Docente UBA. Su línea de trabajo aborda los efectos del capital social en la movilidad social. Algunas de sus publicaciones: "Análisis de clase de la pobreza en Argentina. Un enfoque centrado en la transmisión intergeneracional de oportunidades desiguales" (co-autoría, 2017); "Reconsideraciones sobre el perfil de la estructura de estratificación social y la movilidad social de las clases populares en Argentina a comienzos del siglo XX" (co-autoría, 2015).

Elsa Cimillo

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)
ecimillo@hotmail.com

Licenciada en Economía Política (FCE, UBA). Se especializa en temas de mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza. Se desempeñó en el área de Ocupación e Ingresos (CONADE), en la estimación del PBG (CFI), como consultora en proyectos para la medición de la distribución del ingreso (financiados por BCRA, CEPAL), de la pobreza por ingreso (CEPA, Ministerio de Economía de la Nación) y en temas de mercado de trabajo, pobreza y distribución de ingresos (SIEMPRO).

Adriana Clemente

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)
adriarclemente@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales. Trabajadora Social. Especialista en Políticas Sociales. Investigadora y Docente (FCSs/UBA). Es profesora de posgrado en UBA y UNTREF. Actualmente dirige el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Pablo Dalle

CONICET - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG).
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
pablodalle80@hotmail.com

Investigador Adjunto CONICET- IIGG. Doctor y Magíster en Ciencias Sociales, UBA. Profesor UBA e IDAES-UNSAM. Su línea de investigación aborda: clases sociales, movilidad social y estratificación social. Algunas de sus publicaciones: "Climbing up a steeper staircase: Inter-generational class mobility across birth cohorts in Argentina (2003–2010)" (2018) y "Movilidad social desde las clases populares. Un estudio sociológico en el Área Metropolitana de Buenos Aires: 1960-2013" (2016).

François Dubet

UNIVERSIDAD DE BORDEAUX - ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN
SCIENCES SOCIALES (EHESS)
francois.dubet@u-bordeaux.fr

Sociólogo. Docente magistral de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París y profesor emérito de Sociología en la Universidad de Burdeos. Heredero de la escuela de Alain Touraine, es uno de los referentes en el campo de la sociología de la educación. Sus investigaciones se centran en la marginalidad juvenil, las desigualdades sociales, la inmigración y el carácter inclusivo o excluyente de las instituciones escolares. Entre sus libros, cabe mencionar *L'École des chances* (2004), *Injustices* (2006), *Le Travail des sociétés* (2009), *Repenser la justicia social* (2011) y *¿Para qué sirve realmente un sociólogo?* (2012) y *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)* (2016).

Victoria D'Amico

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES -
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN -
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA - CONICET
victoriadamico@gmail.com

Licenciada en Sociología y Magíster en Ciencias Sociales. Docente de Análisis de la sociedad argentina (FaHCE-UNLP) y de Introducción a la teoría social (FTS-UNLP). Integrante del proyecto "El Estado en movimiento y los movimientos del Estado. Prácticas militantes, organizaciones populares e identidades políticas en la Argentina contemporánea: perspectivas teóricas, enfoques analíticos y estudios de caso". Ha investigado y publicado sobre temáticas vinculadas a políticas sociales, sectores populares y desigualdad.

Bárbara Estévez Leston

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG).
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
bar.estevez@gmail.com

Socióloga (UBA). Becaria UBACyT. Docente UBA. Su línea de investigación aborda a las clases sociales y los efectos del territorio en la inserción laboral. Algunas de sus publicaciones: "El efecto del territorio en la movilidad social de hogares de la RMBA" (co-autoría, 2017); "Análisis multivariado del acceso a la clase profesional: la desigualdad territorial, ¿un factor con peso propio?" (co-autoría, 2018).

Ana Laura Fernández

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS)

analaurafer@gmail.com

Licenciada en Economía y doctoranda en la Universidad de Buenos Aires; y Magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Se desempeña como Investigadora y Docente en el Instituto de Ciencias de la Universidad de General Sarmiento y como docente en la facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Mariana González

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), CONICET

Y CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CIFRA)

marianagonzalez@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), magíster en Economía (UBA), licenciada en Economía (UBA). Investigadora asistente del Conicet, del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO Argentina y el Cifra-CTA. Profesora de la UBA y la FLACSO.

Alberto Minujin

NEW SCHOOL UNIVERSITY - EQUITY FOR CHILDREN Y EQUIDAD PARA LA INFANCIA

EN LATINOAMÉRICA - UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO (UNTREF)

aminujin@gmail.com

Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales de la New School University en Nueva York. Director Ejecutivo de la iniciativa global Equity for Children y Equidad para la Infancia en Latinoamérica. Miembro del Observatorio Latinoamericano (OLA) de la New School. Profesor de la UNTREF. Fue Oficial Senior de la División de Política y Planeamiento de la sede Central de UNICEF en Nueva York. Autor de diversos libros y artículos publicados relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad, la inequidad urbana, la exclusión social y los derechos humanos.

Jésica Lorena Pla

CONICET - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI (IIGG).

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

jpla@sociales.uba.ar

Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires; y Doctora en Ciencias Sociales, en la misma universidad. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA. Docente regular de la Universidad de Buenos Aires. Profesora auxiliar del seminario "Estructura, clases y movilidad social". Autora en el libro: "Condiciones objetivas y esperanzas subjetivas. Movilidad social y marcos de certidumbre (2016)". Ha escrito numerosos capítulos de libros y artículos en publicaciones indexadas, nacionales e internacionales. Producción en <http://www.aacademica.org/jesicalorenapla>

Santiago Poy

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (UNIVERSIDAD

CATÓLICA ARGENTINA) Y CONICET

santiago_poy@uca.edu.ar

Sociólogo (Universidad de Buenos Aires), candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires) y becario de posgrado del CONICET con sede en el Observatorio de la

Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. Es docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Católica Argentina.

Agustín Salvia

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA) Y CONICET
agustin_salvia@uca.edu.ar

Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Nacional Autónoma de México) y Doctor en Ciencia Social (El Colegio de México). Es Investigador Principal del CONICET, Director del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Es Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO "Heterogeneidad Estructural y Desigualdad Económica en América Latina". Es docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en otras universidades nacionales y extranjeras.

Daniela Soldano

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL (UNL)
da.soldano@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas sociales por FLACSO Argentina. Profesora Titular, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Es autora de numerosas publicaciones en libros y revistas en su campo de especialización –la cuestión social y cultural urbana y las políticas sociales– entre las que se destacan: "Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de la movilidad en la periferia"; "Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina"; "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", "El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales" y "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino" en coautoría con Luciano Andrenacci. Cuenta, además, con una amplia experiencia profesional en asistencia técnica, formulación y evaluación de programas y de proyectos sociales.

Ianina Tuñón

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA (UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA)
ianina_tunon@uca.edu.ar

Socióloga, Magíster en Investigación Social y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Es investigadora responsable del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia en el Observatorio de la Deuda Social Argentina e investigadora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina. Es profesora en la Universidad Nacional de la Matanza, en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y en la Universidad Católica Argentina. ■

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.