

Serie Breves
dirigida por
MARIANO BEN PLOTKIN

GABRIEL KESSLER

CONTROVERSIAS SOBRE LA DESIGUALDAD

Argentina, 2003-2013



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

Primera edición, 2014

Kessler, Gabriel

Controversias sobre la desigualdad : Argentina,
2003-2013. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Fondo de Cultura Económica, 2014.
380 p. ; 17x11 cm. - (Popular. Breves)

ISBN 978-987-719-016-8

1. Sociología. 2. Economía. I. Título

CDD 301

Diseño de tapa: Juan Balaguer

D.R. © 2014, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; C1414BQE Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Carr. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-987-719-016-8

Comentarios y sugerencias: editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier
medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada
o modificada, en español o en cualquier otro idioma,
sin autorización expresa de la editorial.

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

ÍNDICE

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

I. LA DESIGUALDAD Y SUS INTERROGANTES

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

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIMENSIONES Y COMPARACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INDICADORES PRESENTES Y PASADOS

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

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

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

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

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

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

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

HITOS COMPARATIVOS E INTENSIDADES

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

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

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

*• intensidad de la desigualdad
• entender el significado de las diferencias.*

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

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

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

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

¿QUÉ ES LO OPUESTO A LA DESIGUALDAD?

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS CAUSAS DE LA DESIGUALDAD

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

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

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

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

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

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

LAS CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD

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

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

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

EN RESUMEN

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

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

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

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

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

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