

MIRADAS SOBRE LA POBREZA

**Intervenciones y análisis
en la Argentina posneoliberal**

**María Diloretto - Ana Josefina Arias
(compiladoras)**

MIRADAS SOBRE LA POBREZA

Intervenciones y análisis en la Argentina
posneoliberal

**Colección Problemas Sociales.
Debates pendientes**

Director: José Carlos Escudero

Coordinación: María Diloretto y Juan Ignacio Lozano

MIRADAS SOBRE LA POBREZA

Intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal

María Diloretto - Ana Josefina Arias
(compiladoras)

Diloretto, María

Miradas sobre la pobreza : intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal / María DiLoretto y Ana Josefina Arias ; compilado por María Diloretto y Ana Josefina Arias . - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2011.

147 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-950-34-0716-5

1. Trabajo Social. 2. Sociedad. 3. Pobreza. I. Arias , Ana Josefina II. Diloretto, María , comp. III. Arias , Ana Josefina, comp. IV. Título
CDD 361

MIRADAS SOBRE LA POBREZA

Intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal

Coordinación Editorial: Anabel Manasanch

Corrección: María Eugenia López, María Virginia Fuente, Magdalena Sanguinetti y Marisa Schieda.

Diseño y diagramación: Eríca Anabela Medina



Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp)

47 N° 380 / La Plata B1900AJP / Buenos Aires, Argentina

+54 221 427 3992 / 427 4898

editorial@editorial.unlp.edu.ar

www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

Primera edición, 2011

ISBN N° 978-950-34-0716-5

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

©2011 - Edulp

Impreso en Argentina

Colección Problemas Sociales. Debates pendientes

Proponemos pensar los problemas sociales como un espacio de haceres y entrecruzamientos colectivos, de encuentros y desencuentros, de ensayos, de demandas y respuestas... El campo de «lo social» –tal como el campito de los suburbios– es el lugar de las cosas que no se pueden ver: lo que un día sucedió en él estará mediado siempre por la nubosidad del mito. Es creer o no creer. El campito es un espacio que todavía no se ocupó. Se presta de a ratos al porfiado juego de barrio, al picadito, al carnaval incansable, a los perros vagabundos lamiendo charcos de lluvia.

No se conocen sus dueños, de tantos que tiene. Y cada día se libra sobre él la batalla de poder marcar la cancha. Se triunfa mientras dura, hasta que los pastos crecen y la línea vuelve a borrarse; con suerte se deja olla entre los arcos, y trasciende la posibilidad de que por allí se ha estado.

El campito reúne los proyectos de urbanización que no se concretaron, las promesas incumplidas que el viento se llevó. Reúne los juicios de los hijos de antiguos propietarios, los intentos de «ser tomado» y las peleas por ser el espacio salvado, resguardado de la desesoperación, para que siga siendo lo que es.

Esta colección, como el campito del barrio, es una invitación a mirar «nuestras estructuras», a analizar nuestros mapas sociales, para ver lo que hay, lo que no termina de existir, lo inconcluso, lo que se distribuye, lo que se concentra.

Es una invitación a pensar la sociedad desde sus historias, sus espacios, sus acciones. Y sobre todo es una colección convencida de que hay campo para el hacer.

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
El análisis y las intervenciones sobre la pobreza: la complejidad como desafío	13
<i>Alejandra Catini, Judith Barchetta y Ana Gómez</i>	
Nuevos desafíos para el Estado y la ciudadanía: la recomposición del campo de la asistencia en Argentina	25
<i>Laura Eugenia Garcés y Marcelo F. Lucero</i>	
Problemas sociales argentinos: los nuevos desafíos a la imaginación sociológica	39
<i>Miguel Gabriel Vallone</i>	
Pobreza y desarrollo: ¿es suficiente la perspectiva económica?	53
<i>Edgardo Vaca y Gisela Veritier</i>	
Pobreza y estrategias de reproducción familiar	71
<i>Susana Ortale</i>	
Visiones sobre la pobreza: perspectivas y atributos	95
<i>Florencia Cendali y Laura Massa</i>	
Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo	111
<i>Ana Josefina Arias</i>	
La importancia de las transformaciones demográficas en el análisis de la pobreza contemporánea en el Conurbano Bonaerense	125
<i>Estela Cesaroni, Daniela Larocca, Juan Ignacio Lozano y Juan Bautista Sala</i>	
LOS AUTORES	143

PRÓLOGO

Nada más predecible que en Argentina se edite un libro sobre la pobreza. Nuestro país, en alguna época próspera y relativamente equitativa, llegó, con gran rapidez, en pocos años, a ser un país mucho más pobre y mucho más injusto, cuando se desmontó el «Estado de Bienestar» creado por el primer peronismo (1946-1955), cuyas bases eran la industrialización y políticas redistributivas. Las mejorías que se han notado desde el 2003 no han llegado a igualar a los ahora envidiados bajos niveles de pobreza de 1984, cuando regresó la democracia; no digamos a los que existían en 1976, cuando la democracia fue ahogada en sangre. La pobreza, y los males que causa, se encuentran en el centro de los debates de la Argentina actual. Ergo, es lógico un libro sobre ellos.

Es menos predecible, en cambio, que este libro sea editado por una universidad pública y que la mayoría de sus autores sean trabajadores sociales. Las universidades públicas han sufrido agresiones de todo tipo en las últimas décadas. En 1966, tras un golpe contra un gobierno relativamente democrático (hacía once años que el peronismo no podía votar) los militares y sus aliados civiles, cuya área cultural estaba manejada por antizquierdistas y católicos tradicionales intervinieron las universidades públicas, y echó a muchos de sus profesores. Diez años después, de la mano de un genocidio sin precedentes en la Argentina moderna, la universidad fue nuevamente intervenida e in-

vadida, muchos de sus profesores y alumnos fueron asesinados, encarcelados, expulsados. Se eliminaron muchas carreras y la universidad, previamente gratuita, fue arancelada. Además de esto, y en casi todo momento posterior a 1976, aunque los gobiernos fueran democráticos, las universidades públicas vieron que sus presupuestos se estancaban, ya que había que pagar la deuda externa con los ajustes, y para el dogma neoliberal, que dominó entre otras áreas a las políticas culturales, el acceso a la universidad dejaba de ser un derecho ciudadano, se debían pagar aranceles en ella.

En cuanto a los trabajadores sociales, estos recién llegados al ágora de las ciencias sociales están, poco a poco, venciendo su timidez, y produciendo un corpus de obras sobre la situación social de Argentina, algo que trasciende los estrechos límites de las «intervenciones» puntuales, algo que explica y contextualiza los casos concretos de sufrimiento sobre los que deben actuar. Este libro es un ejemplo de este nuevo interés, que no se hubiera podido predecir cuando regresó la democracia.

En los últimos años la situación de las universidades públicas ha mejorado: financiadas todas con dinero del estado nacional, han visto que sus presupuestos aumentaron significativamente, que los salarios de sus trabajadores comenzaron a ganar terreno ante la inflación, que se construyeron o modernizaron instalaciones físicas, y que sorprendentemente para quienes recordamos viejos tiempos, hay más dinero para investigar y publicar: por ejemplo para convocar al Primer Congreso de Cátedras de Estructura social y Problemas Sociales de Trabajo Social en universidades públicas, a la que concurrieron las universidades de Buenos Aires, La Plata, Entre Ríos, Rosario, San Juan, Patagonia San Juan Bosco, Luján, La Matanza, Córdoba, Santiago del Estero, y la Escuela de Trabajo Social de Santa Fe, actual carrera de la Universidad Nacional del Litoral, para recolectar e intercambiar los trabajos de investigación de los distintos equipos de cátedra, finalmente para publicar un libro de todo esto.

José Carlos Escudero
Master of Arts in Sociology
(Universidad de Michigan,
Estados Unidos).

El análisis y las intervenciones sobre la pobreza: la complejidad como desafío

Alejandra Catini - Judith Barchetta - Ana Gómez

La movilidad social ascendente, que en otros momentos históricos ha sabido ensanchar a la clase media y mejorar el nivel de vida de la clase obrera, hoy parece dejar fuera de sus efectos positivos a las capas más bajas de la pirámide social.

Si bien entre un 15 y un 20% de la población ha mejorado su situación en los últimos años, ya sea que se trate de «nuevos pobres» que habían caído en la pobreza durante los años de crisis y trabajosamente lograron recuperarse, o se trate de ciudadanos pobres beneficiados por el crecimiento económico (José Natanson, 2008), *la pobreza – situada en un 20% aproximadamente sobre el total de la población– sigue siendo una muestra clara de la gravedad de la situación.*

El periodo post 2003 se ha caracterizado por la disminución del desempleo y la pobreza. Sin embargo, la persistencia de un «núcleo duro» de pobreza estructural y la imposibilidad de trascender la vulnerabilidad para la población que logra mejorar su situación, ponen en evidencia que el problema es demasiado complejo y no se soluciona solamente con crecimiento económico sostenido, ni con la reactivación de la demanda de fuerza de trabajo.

Conviene detenerse sobre las características que asume el mercado de trabajo en función de analizar los desafíos pendientes:

- por un lado observamos un acentuado crecimiento económico, a partir del año 2003, equivalente al 9% anual (Basualdo, 2006).
- La reactivación industrial, si bien avanza principalmente sobre la producción exportable, también compromete significativamente a las producciones vinculadas al mercado interno (2006).
- Las estadísticas expresan un descenso de la desocupación del 20,4% al 11,1% entre el primer trimestre del 2003 y el tercero del 2005, y de la subocupación del 17,7% al 13,1% durante el mismo periodo (2006).

Sin embargo...

- se observa una creciente diferenciación salarial entre los ocupados registrados, los no registrados y los empleados del sector público (mientras que el salario de los primeros crece por arriba del promedio, los del resto lo hacen muy por debajo de la evolución de la inflación) (2006).
- La reactivación del mercado de trabajo, aún con un alto grado de precariedad incluido, deja afuera al sector más pobre, que ha quedado anclado en la inactividad, o desarrollando actividades que aún siendo rentables para otros, no logran una remuneración capaz de superar la situación de pobreza (el caso del «cartonero» o reciclado informal de residuos urbanos, por ejemplo).

Esto determina, la coexistencia del descenso de la desocupación con altos niveles de pobreza, porque las categorías postergadas representan, aproximadamente, el 60% de los ocupados (2006) entre los cuales encontramos también «pobres por insuficiencia de ingresos».

Entonces, «decir que el trabajo es el mejor medio para sacar a la población de la pobreza es una verdad a medias, en la medida en que no tiene efecto sobre el sector de pobreza crónica autodefinido como inactivo o sobre los segmentos con ocupaciones inestables de baja remuneración» (Feijoo, 2008).

Una combinación de procesos hace a la vulnerabilidad de esta población: por un lado, la atenuación del conflicto social y el mejora-

miento de la calidad de vida de gran parte de la población hacen más invisible la situación de injusticia social expresada en una minoría; así, reaparecen ideas ligadas a la culpabilización del indigente cuando se sostiene (sin conocer los límites de la reactivación del mercado de trabajo) que «hoy (como ayer) el que no trabaja es porque no quiere».

Pasada la crisis, cabe problematizar una nueva avanzada de la opinión pública que responsabiliza a los pobres por su situación, ya que se vuelve a considerar que dado el aumento en la demanda de la fuerza de trabajo, la pobreza es un problema personal y no un problema del sistema social.

Por otro lado, las políticas de transferencia de ingresos desplegadas durante los años más duros de la crisis se retrotraen sin haber logrado transformarse en un seguro de ciudadanía social, y las que persisten, no logran cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios, y lo que es peor, no logran cubrir el costo de la canasta alimentaria¹.

Relacionando la cuestión de los «planes» con la imposibilidad del sector más pobre de participar de la reactivación del mercado de trabajo como salida a la pobreza, observamos que la política de contraprestaciones al Estado durante los últimos años ha subestimado a la población «beneficiaria» en su dimensión productiva, asignándoles tareas de muy baja calificación y escaso impacto económico, de tal forma que se ha arrasado su capacidad de respuesta ante un contexto que vuelve a interpelarlos en su rol de trabajadores como opción privilegiada para salir de la pobreza.

Sobre este punto, cabría analizar dos situaciones:

- por un lado, la posibilidad de que haya habido cambios operados en las formas de negociación y presión por la entrega de «planes», a partir de que muchos de los movimientos de trabajadores desocupados que solían reclamar por ello participan o adhieren hoy al proyecto oficial.

¹ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no ha incrementado su monto, fijado en 150 pesos desde su creación en 2002, periodo en el cual hemos asistido a un considerable aumento de precios, en particular de los bienes que integran la canasta básica (alimentos, transporte público, servicios).

- Por otro lado, la posibilidad de una pérdida de legitimidad social respecto a estas políticas de transferencia de ingresos, a medida que baja la tasa de desempleo.

En este contexto, la pobreza persiste, con diferentes grados de intensidad en las distintas regiones del país, dando cuenta de una sociedad que aún no logra integrar a una parte de su población a los circuitos adecuados de participación material y simbólica de acuerdo con el grado de desarrollo económico, político y cultural alcanzado por el conjunto.

Según datos del INDEC, tomados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la incidencia de la pobreza en el semestre octubre 2007/marzo 2008 era de 20,6% de personas bajo la línea de pobreza en el Gran Buenos Aires, 15,9% en Cuyo, 37% en Noreste, 30,6% en Noroeste, 15,6% en la Región Pampeana y 10% en la Patagonia.

Cabe pensar incluso en un recrudecimiento de la situación de pobreza a partir de la inflación de precios que le ha seguido a la reactivación económica, ya que la misma repercute sobre el poder de compra de insumos básicos como ser los alimentarios.

Podríamos pensar que aquel «núcleo duro de la pobreza» se asocia más a la idea de exclusión que a la idea de pobreza, ya que se trata de sectores de la población que no pueden ser definidos a partir del desenganche del mercado de trabajo formal solamente.

Si bien en muchos casos el desempleo persiste, tanto como el analfabetismo; en otros casos se trata de personas que trabajan en condiciones de precariedad, percibiendo remuneraciones que no sólo están debajo de la línea de pobreza (menos de 1.050 pesos por mes) sino que están debajo de la línea de indigencia (menos de 500 pesos por mes).

Se trata de poblaciones que no cuentan con infraestructura de servicios básicos (red de agua potable, cloacas y gas natural), que no cuentan con dispositivos de asistencia permanentes adecuados a las necesidades; que sufren el deterioro ambiental, el aislamiento (ausencia de transporte público, caminos inaccesibles), la inseguridad, la precariedad del sistema de salud y del sistema educativo.

Así, la vulneración de distintos derechos configura procesos progresivos de «desenganches» que conducen a posiciones sociales hostiles y humillantes, desde las cuales no se regresa vía mejoramiento macroeconómico (pueden aumentar las inversiones pro-



ductivas en el país sin que eso signifique oportunidades de progreso para estos grupos).

Tomando a Saraví (2006), no habría una causa única para la exclusión social, ni esta se puede anticipar a partir del análisis de indicadores determinados (como ser el mercado de trabajo, la ciudadanía social o el mercado) sino que múltiples problemas (generales) se combinan en las trayectorias de vida, dando lugar a una «acumulación de desventajas» que dificulta la integración plena de ciertos individuos o grupos en la sociedad.

Desde el punto de vista de este autor, el desafío reside en pensar cómo abordar esas espirales de desventajas, cómo apuntar a integraciones parciales, cómo actuar sobre los espacios de vulnerabilidad que conducen a «las exclusiones sociales».

Castel (2004) refuerza esta idea cuando dice que el excluido es un desafiado cuya trayectoria está hecha de una serie de desconexiones. En este sentido, el análisis de las variables que debilitaron o rompieron el lazo social, permitiría identificar qué es lo que debe reparar o fortalecer la política social.

Así, los dispositivos de acción de las políticas serían bien diferentes según el diagnóstico de las situaciones concretas: las respuestas de un servicio social a los problemas de un barrio del Conurbano Bonaerense difícilmente sirven para una comunidad originaria del monte chaqueño.

Sin embargo, venimos a plantear que la heterogeneidad de situaciones que llevan a que personas y grupos no puedan participar plenamente de los bienes y espacios socialmente producidos, no invalida la necesidad de una cobertura universal de las políticas sociales, ya que es sobre esa base de bienestar generalizado que se deben contemplar las situaciones específicas.

En este sentido, es importante enfatizar la necesidad de recuperar la calidad de los servicios esenciales de salud y educación pública en las zonas más desfavorecidas, superando la actual segmentación territorial que impide que estos se conviertan en un efectivo acceso a la salud y a la educación y traccionen a su vez otras posibilidades futuras.

Proponemos pensar a partir de estas ideas, dos experiencias concretas de intervención de la política social, a fin de retomar la discusión sobre posibles estrategias superadoras de la situación actual.

La intervención del Ministerio de Desarrollo Social en el Impenetrable Chaqueño

Este primer relato surge de la experiencia de una de las autoras de este documento, que ha formado parte (en su rol de trabajadora social, integrante de PAMI) del operativo conjunto de varios organismos nacionales, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social en el Impenetrable Chaqueño, durante los primeros días de octubre de 2007. Este operativo surge como respuesta confusa y tardía del Estado, ante la evidencia y mediatización de la situación de pobreza extrema en que desarrollan su vida los integrantes de la comunidad Toba plasmada en la muerte por desnutrición de más de 15 niños y adultos en el invierno de ese mismo año. El Ministerio de Desarrollo Social organiza el operativo de respuesta a la terrible situación en la zona con la intención de «cubrir todos los frentes» pero sin una estrategia integral que actúe sobre la «espiral de desventajas» que ha situado a esta comunidad en los bordes de la sociedad. La tala sin control que provoca sequías, inundaciones y extinción de especies (y la consecuente pérdida de fuentes de sustentación), la contaminación del agua, la inaccesibilidad del sistema de salud (desde lo material de las distancias hasta lo simbólico de la falta de comprensión cultural), la desnutrición, las condiciones de las viviendas, son algunas de las imágenes que retratan esos «bordes».

Surgen de esta experiencia algunos puntos que sirven para ordenar un doloroso e imprescindible análisis, que nos permita pensar respuestas por fuera del actual esquema institucional, prestacional, normativo y político:

- el operativo constituye una acción reactiva a causa de la denuncia de «abandono de persona» hacia el Estado Provincial y Nacional del Defensor del Pueblo y en gran medida tardía, ya que los daños para la mayoría de los miembros de esta comunidad son irreparables.
- La respuesta fue a su vez fragmentada e insuficiente, ya que cada equipo ofreció «lo que tenía» intentando que las necesidades de cada persona y familia se adecuaran a los recursos estatales y no a la inversa, sin pensar una estrategia integral que permita trabajar sobre las causas estructurales de la situación, incluyendo el deterioro ambiental, la propiedad de las

tierras, las formas de explotación productiva y las políticas sanitarias de acuerdo al perfil epidemiológico regional.

- El vacío que dejaban las diferentes propuestas prestacionales respecto a los hombres de entre 50 y 65 años, llenado a fuerza de «discapacitarlos» a fin de no dejarlos sin ninguna cobertura, muestra lo perverso de las políticas focalizadas en escenarios de necesidades universales.

Pero a su vez:

- Fue la primera vez que se consideró, a la mayoría de las personas atendidas, sujetos de derechos de las políticas asistenciales y de la seguridad social.
- Por otro lado, a través de la gestión de jubilaciones, pensiones contributivas y asistenciales, y en menor medida, de la inclusión en planes sociales, se dejan en la comunidad ingresos legítimos, que van a ayudar a mover la mínima economía local de subsistencia, hoy absolutamente devastada. Si bien no se trata de una política universal, como lo sería un ingreso ciudadano, ya que se accede a cada beneficio por condición de inclusión, constituye un piso de derechos importante para una comunidad que no ha podido ejercer con anterioridad ningún derecho social.

En situaciones como la descrita en este caso, las acciones planeadas en la dimensión estructural constituyen la mejor prevención, y quizás la única, para abordar los problemas surgidos de años de acumulación de desventajas.

Luces y sombras de la guardia de un servicio social en el Conurbano Bonaerense

La modalidad de la escucha «uno a uno» encuentra su potencial riqueza en la posibilidad de crear una relación de intimidad o confianza, lo cual es imprescindible para el abordaje de situaciones singulares. Pero encuentra también su límite en la imposibilidad de construir estrategias integrales, de alcance territorial.

La atención a cargo de un único profesional, aún cuando cuente con el acompañamiento de una coordinación técnica y comparte el espacio

con profesionales del servicio de salud, limita la proyección de acciones, la discusión de criterios y la evaluación de situaciones complejas.

Si bien el profesional debe construir las articulaciones interinstitucionales posibles en el territorio, esta tarea queda, muchas veces, librada al criterio profesional individual o al «tiempo restante» que resulta de la atención personalizada y gestión de recursos. En realidad, esta tarea de «armado de redes», debiera ser una línea directriz de toda gestión, en el marco de una política social estratégica.

El acercamiento de una persona o familia a la guardia de servicio social, supone «un paso adelante» en su situación, si pensamos en el «aislamiento» (escaso acceso a información y recursos) como un factor que agrava la situación de pobreza y sus múltiples expresiones. Sin embargo, este acercamiento no garantiza la posibilidad de modificar la situación de sufrimiento, dados los límites de recursos materiales y humanos para un acompañamiento adecuado y una respuesta satisfactoria.

Aún cuando el trabajador social cuente con la información necesaria sobre los programas y recursos existentes y movilice lo que esté a su alcance para que las personas puedan contar con lo que la política pública ofrece, es corriente la experiencia de demandas que «no cumplen» con los requisitos que los programas construyen para la racionalización de los recursos escasos. Cuando las personas que demandan asistencia «no encajan» en el perfil de merecedores, la tarea se desvirtúa en el ofrecimiento de ciertos «consuelos materiales» (en el mejor de los casos, a veces el consuelo suele ser la escucha y la palabra del profesional). Y cuando el trabajador social «no puede hacer algo con lo que escucha» acumula en su tarea cotidiana una cuota de sufrimiento, que puede volverse un factor que inmovilice sus propias capacidades.

La atención por guardia no se vincula con la presentación de situaciones de emergencia o imponderables, la mayoría de las veces, se asocia a un orden institucional que establece que día ir a pedir lo que se necesita todos los días, durante años.

Cabe entonces repensar la eficacia de este dispositivo, cuando se convierte en un espacio de demanda de recursos básicos de subsistencia, como alimentos, abrigos o techo. Ya que, si la mayor parte de la población que habita estos territorios necesita de estos recursos, es al menos dudoso, que la mejor estrategia sea pedirlos, uno por uno, sacando turno en un espacio donde estos recursos escasean.

La guardia del servicio social podría ser un espacio adecuado para la conversación individual sobre aquellos problemas que atraviesan de manera particular a un sujeto o un grupo familiar y para los cuales hay que pensar una estrategia singular, acorde a las particularidades del caso. Pero no es el espacio adecuado para gestionar recursos básicos para la subsistencia, con multitudes compitiendo por un turno y esperando que le llegue el rato para expresarle a un profesional una necesidad que se ve de lejos.

La imposibilidad de garantizar la subsistencia es la consecuencia extrema de la distribución inequitativa de la riqueza. Esta disputa política no se define en un consultorio médico devenido en espacio de encuentro para el servicio social, pero dentro de ese consultorio puede ser más o menos visible, más o menos consciente que el problema es la distribución, según cual sea la propuesta de la política social territorial. El lugar y la forma en que se expresan las necesidades hace que las mismas se reconozcan más como errores individuales que como consecuencias sociales, más como trayectorias particulares que como resultado de un modo de organización económica particular.

Desde esta perspectiva pensamos que el objetivo abarcador de las acciones debe ser mejorar la calidad de vida de la población, lo que implica satisfacer necesidades variadas, simultánea y coherentemente, en el territorio donde se organiza la vida cotidiana.

Significa recuperar la idea de desarrollo integral y llenarla de convicción política, porque no se trata de un capricho técnico de quienes nos sentimos recortados en nuestra capacidad profesional cuando debemos «recortar y recortar el objeto de intervención», se trata de derechos que deben complementarse y no anularse unos con otros.

En este sentido, hemos pensado a modo de conclusión algunas variables que nos permiten reflexionar sobre la política social territorial y proponer nuevos espacios y nuevas formas de abordar los problemas sociales.

- Para construir cotidianamente las condiciones que hacen posible el desarrollo integral, la política pública debe asumir su responsabilidad en la articulación y coordinación de acciones interministeriales y recursos disponibles. No puede quedar en manos de las buenas relaciones que cada técnico sepa construir sino que debe ser una línea directriz de toda gestión.

- Los conflictos inherentes a este intercambio entre áreas, funcionarios, actores barriales y organizaciones deben ser tomados como desafío y no como obstáculo anulador del trabajo en red.
- La política pública debe practicar su capacidad de responder creativamente frente a las distintas trayectorias que los sujetos recorren hacia la pobreza y en la pobreza, sin olvidar que la heterogeneidad de situaciones encuentra una misma raíz en la matriz distributiva de una sociedad injusta.
- La relación entre las necesidades y los recursos de la asistencia reflejan el resultado de una disputa social por «cuánto hay que dar», «quiénes lo merecen», «quiénes deben aportar», etcétera. Este trabajo viene a revalorizar la importancia de la asistencia en un contexto de desigualdad sistémica, viene a plantear la necesidad de disputar el sentido de la misma frente al aporte que, en condición de explotados, han hecho los compañeros y compañeras que hoy la necesitan.

Sobre este último punto, los que nos desempeñamos profesionalmente en el ámbito de las políticas públicas no estamos exentos de la discusión sobre cuánto y cómo se destina al mejoramiento de la calidad de vida de los pobres, debemos posicionarnos técnicamente con los elementos que se toman del conocimiento de la causa y posicionarnos políticamente, sosteniendo espacios de formación y construyendo un discurso informado, responsable y constructivo, que contenga coherencia con las propias acciones y habilidad para trascender el espacio más próximo.

El desafío frente a la larga fila que espera contar uno de sus tantos problemas en una guardia de servicio social dentro de un consultorio médico, es construir nuevos espacios de intercambio, menos estigmatizantes y más eficaces; prestando atención a la importancia del tejido social en el reconocimiento y abordaje de problemas y necesidades colectivas.

Modificar los escenarios donde los problemas se expresan, es abrir nuevas oportunidades de abordaje de los mismos.



Bibliografía

- Saraví, G., *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y Rupturas de la Ciencias Sociales en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- Castel, R., *Las Trampas de la Exclusión*. Buenos Aires, Topía, 2004.
- Basualdo, E., «La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera», en: *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Buenos Aires, CLACSO Libros, 2006.
- Feijoo, M. C., «El bosque, no el árbol», en: *Página 12*, 4 de marzo de 2008.

Nuevos desafíos para el Estado y la ciudadanía: la recomposición del campo de la asistencia en Argentina

Laura E. Garcés - Marcelo F. Lucero

Transformaciones en el campo de la asistencia

El proceso de reforma del Estado que concluyó entre otros en una profunda reestructuración en los modos en que el Estado argentino interviene en la sociedad, en particular en el ámbito social, se tradujo en un desmantelamiento de aquellos elementos universalistas y de seguridad social, en favor de instituciones y programas de corte focalizado, descentralizado e incluso en algunas áreas llevó a establecer su privatización. Pero un hecho que nos parece crucial, es el reconocimiento de que no se trata solamente de un proceso de reestructuración institucional del Estado de bienestar argentino, sino fundamentalmente una transformación de los principios de integración social. Un proceso en el que están en juego nuevos principios de organización que no serán definidos sino en el transcurso de las luchas políticas y sociales que se desplieguen en la sociedad argentina (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 26-27).

En este marco no basta con señalar la residualización del Estado de bienestar, abandonando aquellos componentes universalistas y de seguridad social que le imprimieron un poder redistributivo caracte-

rístico en nuestro país. Esto sólo explicaría como nos vamos alejando de un modelo construido desde los años cuarenta.

Sin duda que la tendencia hacia políticas compensatorias y focalizadas marcan el nuevo camino de la redistribución del ingreso en la argentina de hoy. El crecimiento de la política asistencial dejó de ser marginal para convertirse paulatinamente en una de las principales fórmulas de intervención del estado argentino en materia social.

Por ello se vuelve relevante preguntarse hoy por los modos en que se va configurando la intervención asistencial en el sistema de políticas sociales. Interrogarse por las nuevas articulaciones institucionales, nuevos agentes, nuevos desafíos políticos y sociales que recubren el campo de lo que tradicionalmente denominamos como política asistencial.

En pos de ello, propondremos un esbozo de lo que nos parece son las reconfiguraciones más importantes en el campo asistencial de la Argentina actual, con el objetivo de replantear la mirada analítica de los procesos sociales desencadenados en torno a estas políticas.

En primer lugar intentaremos reflejar la nueva articulación que se establece entre trabajo y políticas asistenciales. Frente a un modo de organización social en torno al predominio del trabajo asalariado como forma de integración social, el papel de la asistencia quedó históricamente concentrado en la población inactiva económicamente. Sin embargo desde hace más de una década esto parece haber cambiado y los programas de empleo son un fiel reflejo de esto.

En segundo lugar las políticas asistenciales parecen indicar una mayor presencia del estado y menos una retirada, siempre y cuando la mirada se fije no tanto en el sistema de políticas sociales, sino en el territorio en donde viven los sectores en condiciones de pobreza. Las necesidades acuciantes de esta población son la condición material para la aceptación y el despliegue de una forma asistencial denominada «planes sociales».

Sin embargo, la aplicación de planes ha desembocado en un proceso complejo, y no tan lineal, en el que la lucha y la reivindicación de agentes organizados hicieron reaparecer la pregunta teórica sobre la ciudadanía en el marco de la asistencia. En el último apartado intentaremos delinear los elementos que a nuestro juicio vuelven relevante esta pregunta.

Las proposiciones que desarrollaremos juegan un rol casi hipotético y buscan sacar a la luz los desafíos no sólo para la práctica de

intervención, sino también para aquellos esfuerzos por brindar algún tipo de explicación sobre la dinámica social, en juego en las políticas asistenciales de la Argentina actual.

Nueva articulación asistencia-trabajo

Desde hace ya más de una década está teniendo lugar en los países industrializados un florecimiento de programas de carácter asistencial destinados al sector de la población desempleada. En Europa se los agrupa bajo el nombre de política social activa, o activación, y en países de tradición anglosajona se ha preferido el término *workfare*, o *welfare to work*. En nuestro país este proceso puede verse con los programas de empleo aplicados a partir de la ley 24.013 de 1991.

La asistencia paulatinamente ha tomado un rol novedoso o específicamente distinto a su marco tradicional, en tanto su campo de acción siguiendo el modelo tradicional de la asistencia, estuvo fundamentalmente orientado hacia aquellos que no tenían una inserción en el mercado de trabajo (población inactiva). Un nuevo recorte comienza a aparecer, y es que una franja de la población activa es ahora destinataria de la asistencia, pero aún más se busca inculcar a través de planes y programas, pautas y comportamientos que les permitan una reinserción en el mercado de trabajo. Podríamos decir en este sentido que hoy la asistencia está llamada a resolver y mejor dicho contener problemas de la economía.¹

En todo caso es factible reconocer en la historia moderna diversos ejemplos de cómo los Estados hacen uso de políticas asistenciales para sostener la ausencia de ingreso de población que esté en condiciones de trabajar (desempleados). La crisis de 1929 determinó que en varios países se aplicaran este tipo de medidas, como también, desde los años cincuenta, los denominados programas de trabajo público en los países del Tercer Mundo (en especial en Asia e India) o incluso más recientemente ante las crisis económicas bursátiles, tal el caso del sur de Asia.

¹ Podríamos traer a colación lo que Robert Castel (1997) denomina el «enigma de la esfinge».

Aún así la característica central de estas intervenciones es que fueron definidas y construidas bajo un carácter excepcional y transitorio. Se trató de acciones contracíclicas tendientes a paliar una situación de emergencia o desastre económico, razón por la que una vez desaparecida dicha causa, culminaba la ayuda. En estas situaciones ocasionales la asistencia moderna encontró momentáneamente entre sus beneficiarios a población en condiciones de trabajar.

La profunda crisis económica en el capitalismo ha llevado paulatinamente a un crecimiento de la población sin empleo, y un resquebrajamiento de las formas de protección social. Como consecuencia han crecido notablemente las políticas y los programas de carácter asistencial dirigidos a la población desempleada. Bajo la figura de lo que en nuestro país se ha denominado programas de empleo transitorio la intervención asistencial encontró un amplio desarrollo en programas como el Programa Intensivo de Trabajo (1993), Programa Trabajar (1995-1999) y el Plan Jefas y Jefes de Hogar (desde 2001).

Estas intervenciones si bien por una parte rompen con el principio de recluir la asistencia a la población inactiva, por la otra siguen reproduciendo el supuesto de que los agentes deben obtener sus ingresos a partir del trabajo. Se trata de medidas asistenciales dirigidas al sector de la población sin trabajo, pero que buscan mediante diversos dispositivos compeler al regreso al trabajo. Al menos tres características comunes de estos programas reafirman esto:

- el carácter transitorio, bajo el supuesto de que cuando el individuo logre insertarse en el mercado de trabajo ya no necesitará ser asistido.
- La exigencia de una contrapartida, o contraprestación: la población con capacidad de trabajo está en condiciones de retribuir el beneficio recibido, y de esta manera además puede contribuir de alguna forma al enriquecimiento de la sociedad.
- Estos programas desarrollan y exigen un conjunto de estrategias y actividades tendientes a que los beneficiarios busquen y obtengan un trabajo (formación profesional, preparación psico-social, pasantías laborales, conformación de microempresas entre otros).

La incorporación de población trabajadora en el target de la asistencia replantea el principio de la necesidad, y reposiciona, no sin tensiones, una articulación con el trabajo asalariado (Morel, 2000:

30). Instaurar la lógica de contribución-retribución, o de obligaciones recíprocas, implica transformar la relación asistencial hacia modos propios del empleo. Se trata de convertir el vínculo con la población asistida, a partir del parámetro del trabajo asalariado, en un intercambio de carácter cuasi-mercantil.

La experiencia de las políticas asistenciales dirigidas a desocupados replantea el papel de la asistencia y sus modos de intervención, pues por una parte define a la población destinataria por su posición en el mercado de trabajo (desocupados) pero a su vez por su posición económica (condiciones de pobreza), despliega una estrategia que combina la transferencia monetaria para paliar la insuficiencia de ingresos, medida en términos de línea de pobreza con el requisito de contraprestación, en tanto se supone una población económicamente activa, esto es en condiciones de trabajar.

El territorio: un escenario heterogéneo

La retracción de la intervención del Estado en diversos ámbitos de la vida social y económica, que aparentemente tuvo su mayor impulso en la década de los noventa con los procesos de desregulación (por ejemplo del mercado de trabajo), en realidad es una iniciativa que comienza a mediados de los setenta con el gobierno de la dictadura militar.

El repliegue de la intervención del Estado se hizo, como lo demuestra la experiencia de los derechos civiles y políticos en esos años, con las características del abandono y desamparo de la sociedad. Esto es, que no se trató de una medida paulatina que posibilitara por ejemplo la reconstrucción de organizaciones y vínculos que permitieran cubrir esa necesidad o demanda que el estado dejaba de atender, sino por el contrario, el carácter repentino y de shock dejó a la sociedad a su propia suerte, y fue esta quién siempre a contraviento del Estado, tuvo que luchar para reestablecer algún tipo de protección o derecho.

Paulatinamente el Estado no sólo dejó de ser una institución con una fuerte presencia en la vida social, sino que repentinamente se convirtió en el contendiente al que había que arrancarle su compromiso. Pero ya no se trataba de compromisos o acciones universales, y de largo aliento, por el contrario lo que se obtenía después de una

serie de confrontaciones y negociaciones entre organizaciones de la sociedad y los agentes del Estado, eran intervenciones puntuales, esporádicas y de corto tiempo.

Se fue conformando así un particular modo de relación entre organizaciones de la sociedad y el Estado, cuyo resultado ya no son (como en las primeras décadas del siglo xx) compromisos, traducidos por ejemplo en leyes, que tendrán un impacto decisivo en la historia de la sociedad, sino por el contrario se trata de reestablecer algunas reivindicaciones que muchas veces tienen una aplicación temporal específica y también circunscriptas a cierta población o localidad.

Lo que hoy denominamos «planes sociales» pueden entenderse en este contexto como resultado de un proceso complejo de luchas y reivindicaciones (Svampa y Pereyra, 2003). Junto a la retracción de las instituciones del Estado de Bienestar, el espacio del territorio local se convirtió en un ámbito de mayor presencia de políticas y programas de carácter asistencial, sea como fruto de decisiones administrativas o como respuesta a conflictos sociales. Así poco a poco, la adscripción territorial dejó de ser un simple atributo de procedencia de la población, para convertirse en el espacio de resolución e implementación de los planes sociales.

El barrio, poco a poco, se convirtió en el espacio de repliegue y resistencia de la población en condiciones de pobreza ante las drásticas restricciones impuestas por el mercado de trabajo. Ya hacía tiempo que Lomnitz (1975) daba cuenta de la centralidad de las relaciones de intercambio y reciprocidad para la reproducción social de las poblaciones que vivían en espacios urbanos segregados, con casi ningún tipo de servicio público, y con una inserción ocupacional intermitente. Territorios nominados con términos como: villas, barriadas o cayampas, entre otros, respondían claramente a bolsones de pobreza estructural, geográficamente identificables en los mapas urbanos.

En nuestro país otros autores señalaban ya a mediados de los años noventa, como el lugar de residencia es una variable significativa para explicar la situación ocupacional y las estrategias de los hogares, pudiendo caracterizarse de acuerdo al nivel de concentración de riesgo social y la presencia de organizaciones sociales para viabilizar redes de contacto y acceso (Forni y Roldán, 1995).

En estas nuevas condiciones económicas, el espacio local y vecinal se fue conformando en un lugar de refugio y repliegue, para desarrollar las estrategias tendientes a asegurar la reproducción social de las familias. Así las solidaridades locales y las relaciones de intercambio comunitarias se expandieron fuertemente en los territorios urbanos de las ciudades argentinas y dejaron de ser una acción encapsulada en las tradicionales villas precarias en los márgenes geográficos (Merklen, 2005: 49).

Así lo que encontramos, con mayor asiduidad, es una recurrencia a las relaciones vecinales, comunitarias o barriales como una forma de paliar las restricciones presupuestarias de los hogares, dadas por la pérdida del empleo, o la imposibilidad de insertarse de manera estable en el mercado de trabajo. El fortalecimiento de estas redes sociales fue un proceso que se fue desplegando en más de dos décadas y que hoy está presente en un conjunto heterogéneo de territorios urbanos, que implican no sólo villas de emergencia, sino también tradicionales barrios obreros, barrios suburbanos, o enclavados en zonas rurales, o del interior de las provincias.

Una de las consecuencias para las políticas asistenciales es que el territorio local se fue configurando en un espacio de expresión de demandas y, por ende, en la generación de agentes y organizaciones que de distintas maneras puján por la obtención de recursos para la reproducción social.

Para algunos autores es aquí donde encontramos la conformación de una nueva politicidad de los sectores populares, que se expresa cabalmente en las organizaciones de desocupados (Mercklen, 2004: 44). Pero no debemos olvidar además que incluso otras formas tradicionales de intervención sobre la pobreza transformaron sus patrones de acción para reubicarse en el territorio local.

La expansión de las redes clientelares, en especial las provenientes del partido justicialista, no pudo tener lugar sin la construcción sostenida desde los años ochenta de una red de punteros e intermediarios con presencia territorial. A su vez, las acciones de las instituciones confesionales tanto católicas como evangélicas construyeron una nueva presencia en el ámbito local. Y podríamos agregar incluso un conjunto de organizaciones no gubernamentales profesionales o voluntariados que, desde los años ochenta, han desarrollado una labor centrada en estos ámbitos.

Así, a nuestro juicio, no se trata tanto de que lo territorial o lo local se ha conformado en un nuevo espacio, sino más bien que lo territorial ha estallado en una diversidad de agentes, organizaciones e instituciones, convirtiéndose en un espacio ineludible para la aplicación de las políticas asistenciales.

De esta manera, los procesos de descentralización y reivindicación de lo local en las políticas asistenciales, desde mediados de los noventa, confluyen con una dinámica social y económica «desde abajo» que resulta en un reposicionamiento del territorio en la intervención social. En otras palabras, repensar de manera heterogénea el barrio, la villa o el asentamiento (por sólo nombrar algunos de los términos utilizados para designar el territorio local), es reconocer que los resultados tanto de las intervenciones estatales como de las demandas de los sectores en condiciones de pobreza no son unívocos, sino que es necesario determinar las particulares historias, estrategias y agentes puestos en juego en cada ocasión.

Ciudadanía y asistencia: una relación posible

Repensar la cuestión de la ciudadanía a partir de la asistencia puede despertar dudas e inquietudes, sin embargo, la dinámica social en juego ha vuelto relevante el ingreso en este terreno para tratar de identificar algunas posibles respuestas. Pero al poco andar nos damos cuenta de que el primer paso quizás sea identificar un obstáculo conceptual a la hora de pensar el propio concepto de ciudadanía.

Como han destacado algunos autores² se podrían identificar dos grandes perspectivas teóricas para abordar el estudio de la ciudadanía. Por un lado, las que utilizan esta categoría con un fuerte énfasis en criterios axiológicos, determinando tipos ideales de derechos civiles, políticos y sociales que constituyen la ciudadanía en un momento determinado. Y, por otro lado, aquellas perspectivas que examinan la particular historia de como se fueron constituyendo los derechos, y por ende como se fue conformando la ciudadanía (enfoque historicista). Esto es, los particu-

² Andrenacci, 1998; Nun, 2001, entre otros.



lares procesos sociales, económicos y políticos que explican el reconocimiento por parte del Estado de la ciudadanía civil, política y social.

Los primeros enfoques pretenden determinar un modelo de ciudadanía, en ocasiones tomando como base alguna experiencia nacional o regional, basados en el supuesto de que es posible identificar elementos universales aplicables a una heterogeneidad de sociedades. En tanto la segunda perspectiva, a nuestro juicio, se vuelve más apropiada para comprender los fenómenos de construcción de ciudadanía, puesto que no suponen un status o naturaleza previa de la ciudadanía sino que se aboca al estudio de sus orígenes y desarrollo, dando cuenta de la particularidad de las experiencias nacionales o regionales.

Esto último implica repensar la ciudadanía como una categoría analítica, o si se quiere como aquel analizador que propone conocer las formas en que los agentes, el Estado y la sociedad construyen y ejercen sus derechos. La intencionalidad es indagar en las formas particulares en que un conjunto de actores participando de una política social construyen ciudadanía.

Tomar esta visión sobre la ciudadanía es apostar al supuesto de Bright y Hardin de que «la construcción del Estado no acaba en la creación de instituciones, es algo permanente [...] El conflicto define al Estado frente a otras instituciones sociales y económicas y, de hecho rehace al Estado mismo una y otra vez» (Tarrow, 1999).

Retomando el clásico trabajo de Marshall sobre ciudadanía, un punto no siempre recordado del mismo es que la conquista de los derechos sociales tuvo una directa relación con las luchas de un movimiento social: el movimiento obrero inglés (Marshall, 1949). Lo mismo podría decirse de los orígenes de las instituciones de la seguridad social en Argentina, las que quedarían en el vacío interpretativo si no son puestas en el marco de la disputa entre las incipientes organizaciones obreras y la oligarquía (Isuani, 1985; Suriano, 2000). Incluso en su obra clásica e influyente Esping Andersen (1993) señala las características y particularidades del movimiento obrero en los diversos países industriales como uno de los elementos explicativos de los regímenes de bienestar contemporáneos.

En nuestros términos reivindicar el papel de la lucha, el conflicto, la negociación en la constitución de la ciudadanía y el ámbito de la política social no es otra cosa que reconocer el protagonismo de diversas fuerzas sociales maniobrando para imponer cierto contenido y

direccionalidad a las intervenciones del Estado. Esto supone entonces que la acción colectiva de los agentes sociales tiene un papel activo en la conformación de la política y ciudadanía social.

Sin embargo, cuando trasladamos la mirada al campo de la asistencia esto se vuelve escabroso. Es casi un acuerdo unánime, desde todo el arco ideológico, que las políticas asistenciales se sobreentiendan como instrumentos de regulación y control social de los pobres (Higgins, 1980) y, en consecuencia, como un espacio de difícil concreción de ciudadanía. Pareciera vigente un supuesto incuestionable en las producciones teóricas predominantes en el que la asistencia siempre está reclusa a la visión estigmatizante de la caridad y la filantropía: un señor todopoderoso que a partir de su buena voluntad otorga una dádiva a los despojados del mundo que están sumidos en la miseria.³

A nuestro juicio este supuesto, al modo de doxa, obstaculiza repensar la asistencia desde otro lugar y más aún aplicar la categoría de análisis ciudadanía para su estudio. En principio identificamos dos rupturas teóricas necesarias para evitar esto.

La primera ruptura tiene que ver con abandonar una visión axiológica y ahistórica de la ciudadanía social. Esta visión tiende a presentar un modelo ideal de derechos que trasciende a todas las sociedades y que establece los parámetros a los que debe ajustarse la ciudadanía,⁴ a partir de la cual toda política o práctica social que no se ajuste a dichos contenidos pierde peso o legitimidad en términos de derechos.

En otras palabras, es indispensable determinar la dinámica política, social y cultural en la que se origina y despliega una intervención de corte asistencial para establecer qué tipo de ciudadanía tiene lugar. Quizás en este sentido no basta con asignar, de manera universal por cierto, los apelativos de dependencia o descuidadización a las políticas asistenciales, si no se explica a su vez el contexto y los procesos en que esto es posible.

La segunda ruptura tiene que ver con relativizar el presupuesto de que la subordinación y el control social son dos mecanismos inmuta-

³ Ideas que aún hoy persisten cuando de diseño y planificación de políticas se trata.

⁴ Sonia Fleury plantea con acierto, a nuestro juicio, que el modelo socialdemócrata en ocasiones ha sido convertido en el deber ser cuando se habla de ciudadanía en política social y no ha permitido entender otras experiencias y formas de hacer política social.

bles del campo de la asistencia. La aplicación indiscutible de esta idea puede llevar riesgosamente a pensar que estos mecanismos son casi privativos de las políticas asistenciales, y no se presentan en otras instituciones del estado de bienestar. Pero además convierten de manera casi indefectible a las poblaciones asistidas en agentes sumisos y sometidos a los designios de las políticas estatales.

Sin embargo, esta lógica parece difícil de sostener cuando se analizan situaciones históricas determinadas. En especial si la mirada está puesta en los procesos sociales vinculados a la política asistencial de nuestro país en los últimos años en el plano de la asistencia.⁵ Allí es posible identificar experiencias, y prácticas en la que los sectores demandantes aparecen como agentes activos, organizados y con capacidad de negociación frente a la burocracia estatal. En otras palabras, la dinámica de las políticas asistenciales no podrían entenderse si no se vincula con la acción colectiva desarrollada por la población.

Quizás se vuelva necesario adoptar una visión que en términos analíticos entienda que toda política pública, en este caso asistencial, es siempre un espacio de disputa y lucha en donde diversos actores pujan por hegemonizar e imponer una determinada forma de entender, y solucionar los problemas sociales definidos como legítimamente atendibles por el Estado.⁶

Si la conformación del Estado de Bienestar y sus instituciones se desarrollaron como resultado de la lucha desatada entre el movimiento obrero y el poder capitalista, habría que preguntarse —en un momento en que asistimos no sólo a la retracción de las instituciones del Estado de Bienestar, sino también al modelo de acumulación sobre el cual se sostenía—: ¿qué nuevas fuerzas y movimientos sociales están emergiendo anunciando otras formas de intervención del Estado sobre la cuestión social?

En el marco de las políticas asistenciales abogamos entonces por abandonar la visión reduccionista, para imbricarla también como arena de rehabilitación del protagonismo de los sectores populares, esto

⁵ Para una discusión específica sobre el fenómeno de las organizaciones de desocupados y la construcción de ciudadanía social, Gárces y otros, 2006.

⁶ En especial en las temáticas de la pobreza, el desempleo y las políticas asistenciales un interesante trabajo en esta perspectiva se encuentra en Grassi, 2003.

es admitir que «las acciones asistenciales pueden constituirse en estrategias para la realización de derechos sociales de esas poblaciones» (Yazbeck, 2000: 139).

En esta línea hacemos nuestro el postulado de que los movimientos sociales «juegan un papel central en desafiar las normas existentes y en abrir nuevos espacios institucionales que promueven la ampliación y el fortalecimiento de la ciudadanía» (Jelin, 1996). ¿No podría acaso entenderse al movimiento piquetero como una expresión de nuevos agentes y organizaciones sociales llamados a contender y luchar por nuevas instituciones sociales y económicas?

La disputa política desatada alrededor de los planes sociales por las diversas organizaciones de desocupados es el reflejo a todas luces del proceso de lucha por la construcción de ciudadanía, en tanto implica «un proceso de inclusión involucrando alguna redistribución de recursos y un proceso de exclusión construyendo identidad sobre la base de una solidaridad común o imaginada» (Turner, 2001: 192).

Llevado a este plano entonces es necesario explicitar un supuesto: asistimos en la actualidad y con final abierto, a una reconfiguración del campo de la asistencia, en el que se está jugando qué es y qué será hacer asistencia en la Argentina contemporánea, y quiénes y cómo se configurarán en protagonistas de estas intervenciones.

Bibliografía

- Tarrow, S., «Estado y Oportunidades: La Estructuración Política de los Movimientos Sociales», en: Mac Adam, D., McCarthy, J. y Zald, M., *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas*. España, ISTMO, 1999.
- Castel, R., *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*. Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Esping-Andersen, G., *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1993.
- Fleury, S., *Estados sin ciudadanos*. Buenos Aires, Lugar Editorial, 1997.
- Forni, F. y Roldán, L., «Pobreza y Territorialidad: Estudios de casos en barrios de General Sarmiento y Moreno (Provincia de Buenos Aires)», en: *Pobreza urbana y Políticas sociales*, Buenos Aires, Boletín especial CEIL, CONICET, 1995.
- Garcés, L.; Lucero, M. y otros, Informe Final Proyecto de Investigación: «Política Social y Ciudadanía. Hacia un enfoque constructivista», CICITCA, UNSJ, 2006.
- Grassi, E., «Condiciones de trabajo y exclusión social. Más allá del empleo y la sobrevivencia», en: *Revista Socialis*, FCS (UBA)/FCPRI (UNR)/FLACSO/HomoSapiens, 2003.
- Grassi, E., *Políticas y Problemas Sociales en la Sociedad Neoliberal: La Otra Década Infame (I)*. Buenos Aires, Espacio, 2003.
- Higgins, J., «Social Control Theories of Social Policy», en: *Journal of Social Policy*, Vol. 9 N°1, 1-23, 1980.
- Isuani, A., *Los orígenes conflictivos de la seguridad social*. Buenos Aires, CEAL, 1985.
- Jelin, E., «¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América latina en los años 90», en: *Revista Sociedad*, N° 8, Facultad de Ciencias Sociales –UBA–, 1996.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A., *La Nueva Oscuridad de la Política Social Del Estado Populista al Neoconservador*. Buenos Aires, CIEPP, Miño Dávila, 1998.
- Lomnitz, L., *Cómo Sobreviven los Marginados*. México, Siglo XXI, 1975.

- Marshall, T. H., «Ciudadanía y clase social», en: Marshall, T. H. y Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Merklen, D., *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]*. Buenos Aires, Gorla, 2005.
- Morel, S., *Les Logiques de la reciprocité. Les Transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*. París, PUF, 2000.
- Suriano, J. (compilador), *La Cuestión Social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires, La Colmena, 2000.
- Svampa, M. y Pereyra, S., *Entre la Ruta y el Barrio. La Experiencia de las Organizaciones Piqueteras*. Buenos Aires, Biblos, 2003.
- Turner, B. S., «The Erosion of Citizenship», en: *British Journal of Sociology*, Vol. 52, N° 2, Londres, Routledge, 2001.
- Yazbeck, M. C., «Políticas Sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas», en: Borgiano, L. y Montaña, C., *La Política Social Hoy*. San Pablo, Cortez Editora, 2000.

Problemas sociales argentinos: los nuevos desafíos a la imaginación sociológica

Miguel Gabriel Vallone

Poetas y mendigos, músicos y profetas, guerreros y malandrines, todas las criaturas de aquella realidad desahogada, hemos tenido que pedirle muy poco a la imaginación, porque el desafío mayor para nosotros ha sido la insuficiencia de los recursos convencionales para hacer creíble nuestra vida. Este es, amigos, el nudo de nuestra soledad.

Gabriel García Márquez

Las presentes reflexiones fueron realizadas en el marco del primer congreso de cátedras de Estructura Social y Problemas Sociales realizado en la Universidad de La Plata en octubre de 2008.

La pregunta central de este trabajo, apunta a caracterizar que significa enseñar Problemas Sociales Argentinos (PSA) en una carrera de Trabajo Social (TS) en cuanto a:

- las formas del conocimiento de la cuestión social interpelado por la práctica profesional en el trabajo cotidiano;
- las formas de conocimiento sobre la propia práctica y sobre los métodos de intervención sobre la realidad;
- la interpelación sobre el propio objeto de estudio y el sujeto que conoce (si a esta altura todavía guarda significación esta diferencia).

Si bien cada formación profesional tiene características propias, enseñar estas cuestiones en Trabajo Social tiene una serie de especificidades, en el sentido que apunta directamente a las formas

de intervención sobre una población determinada, generalmente afectada por situaciones de pobreza, muchas veces determinadas a su vez por las formas de concebirlas.

Una segunda línea de interpelación está motivada por la pregunta acerca de la función de la universidad pública, en cuanto a la generación de conocimiento, pero además en la actual coyuntura de crisis global. En este punto quisiéramos diferenciar entre advertir y predecir. El predecir ha sido históricamente la función de aquellos que de alguna u otra manera sirven (o están obligados a servir) a los poderosos para beneficiarlos, muchas veces con sus propios dones (pitonisas, adivinos, etcétera), los recientes gurúes económicos cumplen básicamente esta función, predecir para beneficiar a sus mandantes y a ellos mismos, a veces esta función «puede fallar» – por suerte para los simples mortales–.

En cambio, la tarea y la función militante de quienes trabajan en la universidad pública es la de advertir sobre el futuro para poder intervenir sobre el presente.

Ahora bien, la pregunta es sobre la pregunta misma: qué preguntarse y para qué, cuál es la finalidad de la tarea de indagar sobre los problemas sociales o la más genericamente llamada cuestión social. Una primera aproximación al tema la podemos tomar de Robert Castel (2004: 12) «todo trabajo sociológico digno de ese nombre es una tentativa de respuesta a una demanda social [...] el sociólogo debe rendir cuentas al conjunto de sus conciudadanos y no solamente a sus instituciones oficiales de control y a su grupo de pares», enmarcando así la función social, que tenemos quienes nos dedicamos al análisis de estas cuestiones.

Pero cómo definir la demanda social en los términos que nos permita fijar el derrotero de nuestra tarea docente. Recurriremos a un texto que ya tiene cincuenta años pero que recoge de alguna manera las tareas intelectuales marcadas por las incertidumbres de la posguerra:

hoy en día los hombres advierten con frecuencia que sus vidas privadas son una serie de añagazas. Se dan cuenta que en sus mundos cotidianos no pueden vencer sus dificultades, y en eso muchas veces tienen toda la razón: lo que los hombres corrientes saben directamente y lo que tratan de hacer está limitado por las órbitas privadas en que viven [...] Y cuanto más

cuenta se dan, aunque sea vagamente, de las ambiciones y de las amenazas que trascienden de su ambiente inmediato, más atrapados parecen sentirse. [...] Ni la vida de un individuo ni la historia de una sociedad pueden entenderse sin entender ambas cosas. (Wright Mills, 1979: 9)

Entonces, preguntarnos por la demanda social es preguntarnos por el sistema de expectativas que tienen los hombres históricamente situados en torno a sus problemas cotidianos, en todo caso, para hacerlos más comprensibles. Problemas cotidianos que son el ámbito de actuación por excelencia del Trabajo Social, de allí que la forma de conocer se interrelaciona con la propia práctica, en esta disciplina específica. El trabajador social interpela y es interpelado a su vez por el hecho social sobre el cual interviene, pero además por los sujetos sociales, actores de estas problemáticas.

Las discusiones epistemológicas, metodológicas, filosóficas o formales sólo adquieren sentido desde estas preguntas fundamentales y en gran medida se transforman en tributarias para intentar comprender «lo que pasa hoy en día». El desafío no es nuevo y ya lo planteaba Wright Mills, en la obra citada:

Muchos profesionales de la ciencia social [...] me parecen curiosamente renuentes a aceptar el reto que ahora se les lanza. De hecho, muchos abdican las tareas intelectuales y políticas del análisis social; otros, indudablemente no están a la altura del papel que, sin embargo, se han asignado. [...] la atención intelectual y la atención pública están ahora tan manifiestamente fijadas sobre los mundos sociales que se supone que ellos estudian, que hay que reconocer que se encuentran por única vez ante una oportunidad. En esa oportunidad se revela la promesa intelectual de las ciencias sociales, los usos culturales de la imaginación sociológica el sentido político de los estudios sobre el hombre y la sociedad. (1979: 41)

Expectativas sociales y sobre las ciencias sociales, que operan a la vez en la inserción profesional.

Según algunos autores, el desfase creciente entre estas expectativas o las aspiraciones de una sociedad, en contraste con sus condiciones objetivas hacen que se generen los problemas socia-

les.¹ Las situaciones conflictivas derivadas de la falta de resolución de estos determinan por su acentuación o perdurabilidad en el tiempo situaciones de crisis, de mayor a menor envergadura. En estos momentos de crisis vuelve a discutirse el piso sobre el cual se constituye la igualdad o semejanza esperable, o dicho de otro modo, cuales son los grados de desigualdad (o injusticia) tolerable en una sociedad determinada. Si bien las grandes crisis transforman los problemas sociales, no es tan claro que cambien al mismo ritmo las herramientas –y hasta los marcos teóricos– que utilizamos para analizarlos.

Acerca de los problemas sociales y su constitución

Llegado a este punto es menester analizar cómo se constituyen los problemas sociales. En un clásico trabajo, de mediados de los años setenta, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak plantean la preocupación en torno a la agenda de las políticas públicas en América Latina, y de como esta se articula en torno a lo que los autores denominan cuestiones, que poseen un ciclo de surgimiento, desarrollo y resolución.

Es muy interesante reseñar la forma en que los autores analizan la resolución de una cuestión, porque no implica propiamente una solución a la demanda o necesidad, sino que esta puede resolverse porque otra cuestión desplaza a la anterior de la agenda pública, porque se determina que nada puede hacerse con el tema o porque «el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado de cualquier otra forma, desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros sectores» (1976: 18). Por lo tanto, las políticas públicas generadas en torno a las exigencias planeadas por los problemas sociales forman un continuo que va de la solución a la coerción lisa y llana.

¹ Siguiendo a Lumerman: «Los problemas sociales surgen cuando la preocupación común de la población reconoce que ciertas condiciones de la sociedad no realizan sus aspiraciones. [...] Estas manifestaciones crecen cuando un sistema desatiende en forma regular y continua las demandas mínimas que vastos sectores de la comunidad juzgan justas, y que variarán en intensidad según el contexto de cada momento histórico cultural» (1997: 15).



Estas cuestiones –que a su vez determinan las dinámicas de las transformaciones sociales– nacen cuando una serie de «clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos» están en condiciones de imponer ciertas demandas o necesidades, en la agenda social, que comienzan a ser «socialmente problematizadas».

En el ciclo de una cuestión o problema, tiene una importancia clave el momento del surgimiento, nos permite analizar un problema social enmarcado en un proceso histórico y fruto de una determinada relación de fuerzas al interior de una sociedad. ¿Quién determinó la inclusión en la agenda de un problema?, ¿con qué recursos?, ¿qué definición ideológica aportó en su constitución?, ¿cómo se delimitó el mismo?, ¿cuáles fueron las fuerzas opuestas en la emergencia de estos problemas?² son las preguntas que apuntan a descifrar el origen de la constitución de un problema. Con lo cual, es claro que estos sólo se entienden en el marco histórico cultural que los genera. Al decir de los propios autores «analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual esta se convierte en tal, es importante no solo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del Estado...» (1976: 20).

Está claro que en esta concepción, el estado aparece como un actor más o, incluso, generando cuestiones sin «inputs» externos y en todo caso, lo que les interesa a los autores, son las políticas sociales generadas en torno a las cuestiones, cuando ya están definidas como tales.

Desde un punto de vista más cercano al marxismo, la cuestión social emerge de la contradicción fundamental existente entre las funciones del estado como herramienta al servicio de los sectores dominantes y su función de garante de la igualdad social, al decir de Estela Grassi:

El Estado que conocemos sostiene –simultáneamente– la libertad y la igualdad y la dependencia y la desigualdad. En tanto contradicción es constitutiva, empuja los problemas que la ciencia política designa como problemas de legitimidad, al tener que

² «negar la problematicidad de un asunto (argumentando que es un falso problema), afirmar que nada puede hacerse (la inevitabilidad de la pobreza), relegarlo a un benevolente olvido o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social...» (Oszlak, O' Donnell, 1976: 19).

hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que constituye a la sociedad capitalista. (2003: 14)

Por lo tanto, los problemas que logran el reconocimiento del estado se plantean en el marco de la lucha de clases e impactan sobre el problema de la legitimidad del Estado (ligado al concepto weberiano de dominación).³

La constitución de los problemas equivalente a las formas que asume la cuestión social en determinadas épocas, expresando la hegemonía que se impone al conjunto donde «El problema es dependiente de su definición» (Grassi, 2003: 22), y por lo tanto los términos, definiciones, alcances y contenidos del problema son parte de la disputa hegemónica y resultado de esa lucha transformada en coacción de los sectores que logran poseer los recursos (materiales y simbólicos) necesarios para la imposición de un problema.

Desde esta perspectiva una preocupación social no es de por sí un problema en sí mismo, si no existe un grupo o sector que logre imponerla como tal o adquiera tal envergadura que logre cuestionar la legitimidad del estado. Si aceptamos este enfoque y consideramos la creciente mediatización de los conflictos sociales (provocados en parte por la aparición de canales de 24 horas de «noticias»), el papel asumido por los medios de comunicación, y su impacto en la construcción de la agenda pública de los problemas sociales resulta inobjetable a la vez que peligroso, debido a la concentración de los medios de comunicación (quizás en este punto mayor que el de los de producción)⁴ y su capacidad de moldear las formas de pensar los problemas sociales.

El otro elemento central desde este análisis lo constituye la conformación de un corpus de pensamiento y de producción científica, junto a la aparición de una burocracia administrativa y técnica que a

³ En cuanto a las formas modernas de analizar la cuestión social, esta se plantea específicamente a fines del siglo XIX, cuando el avance de las contradicciones entre capital y trabajo asumen la forma de la explotación industrial como fase del modo de producción capitalista y las viejas formas de la filantropía se evidencian como insuficientes, para atender el tema del pauperismo. El estado benefactor se transformará en la respuesta a este tema que amenazaba la legitimidad del estado.

⁴ Un reciente artículo periodístico plantea el tema relacionándolo con la necesidad de democratización del acceso a los medios: «El discurso de los medios de comunicación también contribuye a moldear la construcción de esos problemas sociales. Estas ope-



la vez termina de cerrar el círculo de legitimidad que le confiere a la cuestión el status de problema: «El campo político y de los expertos (o los técnicos) –cada vez más estos últimos– son por excelencia campos de producción de problemas sociales, en la medida que son los que gestionan la *cuestión social*» (Grassi, 2003: 23). Sin duda, en las dos últimas décadas, hemos visto aparecer en la disputa antes señalada algunos nuevos actores enmarcados en la fuerte presencia de la financiación externa de las políticas sociales, como son los organismos de crédito internacional y las ONGs.

En cuanto al primer aspecto, cabe señalar que desde los albores del cuestionamiento al Estado de Bienestar y a la crisis de su financiamiento en América Latina, los organismos internacionales han tenido un fuerte impacto en la forma de gestionar la política social pero fundamentalmente en la forma de conceptualizar los problemas sociales⁵:

Si pensamos que la propia definición de problema social entraña una disputa de poder, podemos inferir que a partir de la década del '80 la cooperación internacional se transforma en un actor privilegiado en la constitución de la cuestión social en la Región latinoamericana, utilizando dos herramientas fabulosas en la disputa: el recurso y el discurso. (Vallone, 2009: 61)

Las herramientas de legitimación del discurso tienen que ver con los estudios desarrollados por los organismos y su prestigio académico otorgado por notorios profesionales, la difusión que les otorga los medios masivos, siempre dispuestos a otorgar mayor credibilidad a estas investigaciones que a las realizadas en el propio seno de las universidades nacionales y, por supuesto, el financiamiento de la propia política generada a partir de estos presupuestos teóricos.

El nacimiento de las organizaciones no gubernamentales como actores dentro de ese escenario aparece de la mano del cambio operado en la conceptualización de la cuestión social, que conlleva el abandono

raciones distorsionan la presencia de derechos sociales negados apelando a sensibles sustitutos que borran la desigual distribución del ingreso cristalizando la inequidad social. En la mayoría de las situaciones se asocian a otras manifestaciones que, formando parte de ese (nuestro) imaginario colectivo, toman distancia y acorralan a la pobreza para ubicarla próxima, naturalmente, al delito, la pena y el castigo» (Rivas, 2009).

⁵ El tema fue abordado en un trabajo anterior, ver Vallone, 2009.

de la centralidad del trabajo en su análisis para destacar la centralidad del territorio como nuevo espacio de implementación de la política social.⁶ Según Merklen se trata del gran deslizamiento de la noción de trabajador a pobre o de «La alquimia al revés o cómo convertir trabajadores en pobres», poniendo a la pobreza como centro del análisis sin debatir las causas que la generan: «la mayoría de los problemas sociales fueron considerados como una consecuencia del aumento de la pobreza y la acción colectiva de los habitantes se interpretó casi siempre en el marco de las estrategias de supervivencia consustanciales a los pobres» (2005: 111). En este marco las ONGs permiten un accionar muchas veces al margen del conflicto, pero que tiene a su cargo la asignación de recursos en forma delegada por el Estado y operando sobre un espacio territorial limitado, que imposibilita la discusión sobre la cuestión social general y por lo tanto oculta el debate sobre su legitimidad. Denis Merklen lo plantea de la siguiente manera:

Si bien la intervención de actores «sociales» propiamente dichos –es decir, de actores que sitúan su acción dentro de la sociedad civil, manteniéndose al mismo tiempo al margen de la esfera política y por fuera de la economía en el sentido de que no buscarían ni poder ni lucro– no es una novedad del último cuarto del siglo xx. Las ONGs no hacen sino profundizar o reforzar toda la tradición de la acción «social» en oposición con la política o la economía. (2009)

Estas organizaciones demandan muchas veces del trabajo social el aporte necesario para mantener ese tecnicismo que las diferencia de las organizaciones sociales.⁷

⁶ Para este particular ver los trabajos de Maristella Svampa y Sebastián Pereira (2003) y de Denis Merklen (2005).

⁷ Vale la pena citar in extenso a Merklen al respecto: «Cuando miramos la génesis y la sociología de las ONG, observamos el surgimiento de un verdadero mercado de trabajo que beneficia principalmente a un segmento de las clases medias 'locales' (así como también a los trabajadores extranjeros provenientes de los países cooperantes). Alrededor de los años '80, los miembros de las ONG aparecen como actores post-militantes, universitarios y transnacionales es decir que piensan su acción en función del país extranjero en el que trabajan. El circuito de cooperación internacional representa para ese grupo social un verdadero medio de vida en el que pueden aspirar a ingresos considerablemente mayores que los salarios locales, dado que toman como



El ejemplo parece claro para demostrar que un problema social depende de cómo se lo defina, qué tipos de actores legitiman dicha conceptualización y con qué recursos se cuenta para operar sobre la base material y simbólica de dicha cuestión transformada en problema. La transformación de trabajadores en pobres y/o en habitantes transfiere el eje de la intervención desde el estado y los sindicatos a la cooperación internacional y las ONGs, y operan con una serie de planes sociales pensados como proyectos y no como políticas vinculados a lo territorial, quitándole conflictividad y otorgándole una dimensión exclusivamente «técnica».⁸

En un reciente trabajo Alfredo Carballada propone una lectura de la cuestión social de cuño más histórico-cultural, centrada en la forma de imposición del capitalismo en América Latina, que de alguna manera desdibuja el conflicto capital-trabajo (por lo menos en la forma analizada por Marx para el contexto europeo) y propone situar esta contradicción en el colonialismo surgido a partir de la conquista del continente.

Los inicios de la cuestión social en nuestro continente se vinculan con los efectos de la conquista en el marco de una modernidad naciente. Los problemas sociales que surgen como consecuencia de ésta están estrechamente relacionados con la fragmentación de las sociedades conformadas por las culturas originarias. Allí la diversidad, lo diferente trocó en desigualdad. Esa desigualdad es producto de factores económicos, políticos, culturales y sociales. No implica ni capital ni trabajo (tal como se expresaron en Europa), sencillamente: depredación, saqueo y desencuentro entre unos y otros. (2008). De esta manera recu-

referencia los salarios europeos o norteamericanos. Por esta razón, para estos agentes el perpetuar su actividad generando proyectos susceptibles de ser financiados se vuelve capital; y la posibilidad de conseguir financiamientos depende de que los proyectos den cuenta de su distanciamiento respecto de las luchas políticas y los conflictos sociales. Se entiende entonces mejor que la defensa de la 'sociedad civil' y la reivindicación de una laicidad 'apolítica' aguda obedecen en realidad a las exigencias de aquel sistema de actores que financia esta modalidad de intervención social. Los actores de las ONG apuntan 'naturalmente' a 'la sociedad civil', buscan dar un perfil 'técnico' a sus proyectos y no pueden hacer sino presentarse como actores no-políticos, que es lo que pretende decirse con 'no gubernamental'» (2009).

⁸ La paradoja es que terminan transformando al territorio en un coto de caza de recursos y fragmentando no sólo el territorio sino a las propias organizaciones y a los estados involucrados en la política, sea este nacional, provincial o municipal.

pera una tradición latinoamericana que permite pensar en las formas propias generadas a partir de la síntesis cultural (mestizaje, resistencia o sincretismo) que se generan en América Latina y que condicionan la forma de emergencia de la cuestión social. Varias corrientes de pensamiento desde la Teología de la Liberación y sus variantes, hasta teorías filodesarrollistas como las de la Marginalidad plantean ese origen para los problemas sociales en esta parte del continente. Desde esta perspectiva, asumen mayor relevancia las luchas nacionales planteadas contra el imperialismo y el coloniaje. Los problemas sociales y las formas de su resolución están en el marco de estas luchas:

Nuestros pueblos desde la historia, lucharon por su integración, participaron de contiendas donde las formas de construcción de lo que más tarde fue la sociedad tuvo derrotas y victorias. De allí que la cuestión social se relacione con la génesis de los movimientos nacionales, donde, desde cada expresión de éstos se proponían formas de integración, y especialmente resolución de las diferentes formas de la desigualdad. (Carballeda, 2008)

El desafío de Robert Castel (2004:15), vuelve a hacerse presente: «La demanda social no es solamente expresión de los grupos dominantes, también está enraizada en el sufrimiento de los que padecen sin poder comprender porque las cosas no marchan bien [...] es necesario saber leerla a través de las revueltas silenciosas y del desconcierto de aquellos que están condenados a vivir como destino lo que les toca», cómo considerar la cuestión social como la clave para identificar las causas del sacrificio de quienes padecen, sin poder comprender bien el por qué.⁹ Ese malestar es socialmente construido y, desde esta última perspectiva, está enraizado en un ethos cultural que determina las aspiraciones de una sociedad en un momento determinado de su desarrollo histórico. Estas aspiraciones varían según las conquistas alcanzadas, la lucha sostenida para conservarlas y la vio-

⁹ En la edición de julio de la revista *Barcelona* hay un titular que me pareció brillante para ejemplificar el tema: «Por qué los indigentes no terminan de convencerse de que las principales dificultades de la Argentina son las retenciones a la soja, el polémico Guillermo Moreno y la nueva Ley de Radiodifusión» en: *Barcelona*, Nº 166, 31 de julio de 2009, p. 4.



lencia sufrida en su defensa¹⁰ y determina el ethos colectivo planteado por Lumerman para la identidad de un problema social:

En este contexto se desplegó una ética social que dio lugar a la consolidación de un ethos colectivo, que es la idea compartida de qué es digno y qué no. A partir de este sustrato, se fue conformando un cuerpo de valores comunes, sobre el que se asienta el horizonte de dignidad asumido en la conciencia colectiva. (1997: 15)

Sin poder desarrollarlo en este artículo, nos parece que en este punto es necesario desarrollar una serie de investigaciones que recuperen el pensamiento de autores como Rodolfo Kusch o Alcira Argumedo, para completar un esquema de pensamiento, que permita identificar mejor la gestación de problemas sociales a partir de la corporización de la cuestión social en América Latina.

Las herramientas para la identificación de los problemas sociales o el síndrome de Bugs Bunny

Nuevamente nos encontramos frente al desafío de poder identificar los problemas sociales con herramientas específicas más cercanas a la intervención, que a las formas asépticas del conocimiento de los hechos sociales. Tres cuestiones nos llevan a pensar en este punto:

- la necesidad de un esquema que recoja las reflexiones planteadas en el punto anterior sobre la especificidad de la cuestión social en América Latina.
- Las formas de conocimiento propias del trabajo social atravesado por la intervención directa sobre el problema.
- El agotamiento de los esquemas para entender la pobreza urbana generadas a partir de la década del ochenta, en parte por el

¹⁰ El caso paradigmático es el de Argentina en el contexto latinoamericano. Nuestro país, que ha tenido una experiencia de industrialización incluyente en el modelo justicialista, tiene un nivel de aspiración a la integración social acorde a esa experiencia. En ese sentido el justicialismo funciona como una especie de reminiscencia o evocación de un tiempo pasado mejor.

agotamiento del paradigma trabajista [ver el artículo de Ana Arias en esta misma publicación].

Ante estos desafíos el investigador social se encuentra como el conejo Bugs Bunny saliendo de su cueva y haciendo grandes preguntas, apenas munido con una zanahoria en la mano, es decir interpelando a la cuestión social sin poseer las herramientas necesarias para dar respuestas a esas preguntas.

Sobre el primer punto nos permitimos recordar las palabras de Gabriel García Márquez, al recibir el Premio Nobel y después de describir la realidad del continente dice sobre el tema que nos ocupa:

Pues si estas dificultades nos entorpecen a nosotros, que somos de su esencia, no es difícil entender que los talentos racionales de este lado del mundo, extasiados en la contemplación de sus propias culturas, se hayan quedado sin un método válido para interpretarnos. Es comprensible que insistan en medirnos con la misma vara con que se miden a sí mismos, sin recordar que los estragos de la vida no son iguales para todos, y que la búsqueda de la identidad propia es tan ardua y sangrienta para nosotros como lo fue para ellos. La interpretación de nuestra realidad con esquemas ajenos sólo contribuye a hacernos cada vez más desconocidos, cada vez menos libres, cada vez más solitarios. (1982)

Rodolfo Kusch va aún más allá: «En América Latina se hace ciencia sin consultar el objeto al cual ella apunta. Se hace ciencia por hacerla. Entra en esto la ansiedad de nuestros sectores medios» (1974: 6). Recuperar estas tradiciones intelectuales para poder interpretar mejor las formas derivadas de la cuestión social en nuestro continente parece ser una tarea pendiente.¹¹

Sobre el segundo punto, retomamos la especificidad de la profesión del trabajador social que interviene sobre una realidad sin limitarse a conocerla sino que interviene para mejorarla. Muchas veces el

¹¹ El propio Rodolfo Kusch, deja planteada la tarea: «¿Y los indígenas, el campesino y los cabecitas negras? Eso es América [...] Se trata en primer término de radicalizar la diferencia de estructura cultural, pero no para conducir a una lucha racial, yo en mi caso creo que existe, sino para lograr la posibilidad de una dialéctica productiva de la confrontación de dos esquemas distintos» (Kusch, 1973: 7).

campo de la investigación se transforma en su propio trabajo cotidiano y en el mejor de los casos, en una sistematización de la memoria y de su propia experiencia. En el extremo opuesto, se generan ciertas tendencias hacia formas de análisis de descripción micro de la pobreza, que no permite ver sino las negatividades desarrolladas en torno al fenómeno de la pobreza, fruto de un debate casi preciosista de las formas de medir y sobre los instrumentos de recolección de datos, pero que impide realizar un análisis más vasto de las características del modelo de acumulación que permite la existencia de ese fenómeno. La falta de perspectiva de los problemas sociales en un proceso histórico lleva a una descripción de tipo diacrónica, que se centra en las condiciones endogámicas de reproducción de la pobreza y hace perder las perspectivas.

En cuanto al tercer presupuesto, es indiscutible el agotamiento de las formas de entender la pobreza urbana nacida, según planteábamos anteriormente, de la acotación de la cuestión social al fenómeno de la pobreza y a cierta obsesión por la medición de estos hechos. Las metodologías nacidas al amparo de esta visión (LP y NBI) resultan insuficientes y están siendo cuestionadas como herramienta válida para entender la realidad. El crecimiento económico en un ciclo expandido produce mejoras sustanciales pero sigue generando brechas cada vez mayores (no sólo en el ingreso o la riqueza), difícil es de medir a través de estos mecanismos. La responsabilización de los pobres y en especial de los jóvenes de su propia situación no se hace esperar y al igual que en las crisis de los años ochenta la sociedad argentina tolera altas tasas de desigualdad pero no altas tasas de inflación. La nueva preocupación por la pobreza acompañada por la espectacularidad televisiva provoca una doble culpabilidad hacia el estado, que no cubre con programas sociales a los más pobres y hacia ellos mismos, que no son capaces de generarse oportunidades de vivir «dignamente». Esto en el marco de una situación de estancamiento del crecimiento y ante la posible emergencia de un nuevo ciclo recesivo de la economía argentina.

Ante estos desafíos la tarea sigue siendo recuperar el sentido militante del conocimiento para advertir sobre el futuro y modificar el presente, generar las condiciones para reconocer los problemas sociales, generar las herramientas adecuadas para analizarlos y así poder identificar las causas del sufrimiento de «aquellos que están condenados a vivir como destino lo que les toca».

Bibliografía

- Carballeda, A., «La Cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica», en: *Revista Margen*, N° 52, septiembre de 2008, <www.margen.org/suscri/numero51.html>
- Castel, R., *Las trampas de la exclusión*. Buenos Aires, Topia, 2004.
- García Márquez, G., «La soledad de America Latina», en: *Les Prix Nobel. The Nobel Prizes 1982*. Stockholm, Editor Wilhelm Odelberg, [Nobel Foundation], 1983.
- Grassi, E., *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires, Espacio, 2003.
- Kusch, R., «Prólogo», en: Son Turnil, B., *Oíd Trabajador Social*. Buenos Aires, Editorial ECRO, 1973.
- Lumerman, J. P., *Crisis Social*. Buenos Aires, Lumen Humanitas, 1997.
- Merklen, D., *Pobres Ciudadanos*. Buenos Aires, Gorla, 2005.
- — — «El impacto de la cooperación». Ponencia en seminario Dimensión Social de la Cooperación Internacional, Buenos Aires, UNSAM, abril de 2009.
- O'Donnell G. y Oszlak O., «Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Documento CEDES/CLACSO N° 4, Buenos Aires, 1976.
- Rivas, N., «La política social como espectáculo», en: *Página 12*, 22 de julio de 2009.
- Svampa, M. y Pereyra, S., *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires, Biblos, 2003.
- Vallone, M., «Cohesión social y cooperación internacional. La utilidad de un concepto en las relaciones de América Latina y Unión Europea», en: *Cuadernos Iberoamericanos de Integración*, N° 10, Madrid, Plaza y Valdés, 2009.
- Wright Mills, C., *La imaginación sociológica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Pobreza y desarrollo: ¿es suficiente la perspectiva económica?

Edgardo Vaca - Gisela Veritier

Otra mirada sobre el desarrollo

Cuando los estados hablan de crecimiento, imaginan situaciones en donde todas las personas de ese país pueden gozar de una mayor calidad de vida. Ante esta situación, es necesario preguntarse: ¿para erradicar la pobreza es suficiente que el producto interno bruto (PIB) crezca y que aumente el salario mínimo?, ¿o con la inversión de algunos miles de millones más en políticas compensatorias es suficiente?, ¿en qué medida los gobiernos a través de sus políticas sociales contribuyen a erradicar la pobreza?

Para poder dar respuesta a estos interrogantes es necesaria una mirada diferente con respecto al desarrollo. Esta nueva concepción de desarrollo –humano, social y sustentable– encuentra sus bases en un modelo de relación entre estado y sociedad y en una nueva comprensión de las relaciones entre desarrollo y política. Esta concepción parte de la idea de que la pobreza no es insuficiencia de ingresos, sino insuficiencia de desarrollo. Como el desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico ni es el resultado directo de la oferta de servicios estatales, la pobreza (y, de una manera más amplia, la exclusión social)

no puede ser adecuadamente enfrentada simplemente con políticas económicas de distribución de renta.

Se parte del postulado de que la pobreza no es un problema puramente económico, de falta de crecimiento, ni es un problema de falta de oferta eficiente y suficiente de servicios estatales. Contrariamente a lo que suele creerse, la pobreza «*es una falta de capacidad de desarrollar potencialidades y por consiguiente de poder aprovechar oportunidades*» (Amartya Sen, 2001).

La importancia de los índices de desarrollo social para erradicar la pobreza

Los programas convencionales de reducción de la pobreza deben sustituirse por aproximaciones más eficaces centradas en la comunidad que permitan una participación más democrática. La formación de comunidades fomenta las redes de apoyo, el espíritu de iniciativa y el cultivo del capital social como medios para renovar económicamente las comunidades de renta baja. La lucha contra la pobreza requiere una inyección de recursos económicos más encaminada a apoyar la iniciativa local. (Giddens, 1998)

Suele creerse que una persona es pobre cuando le falta dinero. Según esta definición, si le diéramos dinero a esta persona, ella disminuiría su nivel de pobreza, pudiendo inclusive dejar de ser pobre, dependiendo de la cantidad de dinero recibido. Esto es una simplificación muy grande de la realidad ya que, por algún motivo, las cosas no funcionan así en términos sociales ya que programas compensatorios de distribución de renta (tales como los diversos programas de renta mínima, que actualmente tienen tanto éxito entre nosotros) no consiguen derrotar la pobreza. Se dice que eso se debe al hecho de que la cantidad de dinero distribuido es muy pequeña, lo que suena razonable y verosímil. Por lo tanto, si distribuyésemos regularmente millares de dólares para cada familia, seguramente no habría más pobres.

Pero para poder hacerlo se necesita generar los recursos por medio del crecimiento económico, aumentando el PIB y, consecuentemente, la renta. Pero, ¿cómo crecer de manera suficiente y duradera para que esos recursos estén siempre disponibles si el factor que cau-

sa la pobreza es la carencia de crecimiento o la incapacidad de mantenerlo con tasas elevadas y durante periodos prolongados, es decir, volverlo sustentable?

En este sentido, es interesante observar el caso de países como Estados Unidos, Japón y Alemania (Occidental), que consiguieron crecer económicamente y mantener dicho crecimiento en tasas elevadas durante periodos relativamente prolongados, y que no tuvieron que enfrentar ese problema. Estos ya partieron, digamos así, de un cierto nivel de capital humano y de capital social antes de alcanzar o de conseguir mantener altas tasas de crecimiento económico.

Es decir que, los altos índices de desarrollo social de estos países no fueron obtenidos solamente a partir, o como consecuencia, de su extraordinario crecimiento económico. Pero es importante reconocer que estas condiciones potenciaron el dinamismo económico alcanzado. Es por ello que se formaron ambientes que posibilitaron el crecimiento del nivel de ingreso global, incrementando aún más el capital humano y el capital social.

En Latinoamérica se evidenció en los últimos años un aumento del producto interno, pero no de la distribución de la renta. En el siguiente cuadro se muestran los coeficientes de Gini, correspondientes a la primera mitad de la década del 2000:

<i>Coeficiente de Gini</i>	<i>Total Países Número</i>	<i>A. Latina Países Número</i>	<i>África Países Número</i>	<i>A. del Norte Países Número</i>	<i>Asia Países Número</i>	<i>Europa Países Número</i>	<i>Oceanía Países Número</i>
Inferior a 30,0	16		1		2	13	
De 30,0 a 34,9	19		2	1	7	8	1
De 35,0 a 39,9	14		5	1	6	3	
De 40,0 a 44,9	12	4	3		3	1	
De 45,0 a 49,9	10	5	3		2		
60 y más	18	10	7				1
Total	89	19	21	2	20	25	2
Coeficiente Promedio	0,38	0,54	0,42	0,39	0,36	0,32	0,37

Fuente: Servicio CIDUTAL Estadísticas N° 10/001.

En nuestra región el índice de Gini, en la segunda mitad de los noventa, varió entre el 0,40 y el 0,60 registrándose el coeficiente menor en Uruguay y el mayor en Brasil; en ese país, el 10% de los hogares más ricos recibe en promedio, más de 60 veces lo que recibe el 10% de los hogares más pobres.¹

La gran regresividad en la distribución del ingreso en general se atribuye a la falta de voluntad de las élites de implantar políticas de distribución de la renta y a un supuesto modelo económico concentrador, debido principalmente a la llamada «deuda social».

Sin embargo, esta es una visión parcial de la realidad ya que la capacidad de apropiación y multiplicación de la renta es función de los niveles de capital humano y de capital social existentes en una determinada sociedad.

De esta manera, cualquier esfuerzo distributivo que pueda ser hecho por el estado, cualquier nuevo modelo económico no-concentrador que pueda ser imaginado y puesto en marcha por un gobierno ideal, suponiendo que existan condiciones macroeconómicas favorables en los ámbitos interno y externo, chocaría contra el obstáculo representado por la realidad de los índices de desarrollo social.

Si los índices de desarrollo social² son bajos, también será baja la capacidad de las poblaciones de producir y multiplicar la renta (o sea, usar la renta para generar más renta) aunque dicha renta sea transferida compulsivamente, por medio del aumento del salario mínimo y de la elevación legal de otros pisos salariales o, de modo más directo, por medio de programas compensatorios estatales de oferta de servicios y de la donación, pura y simple, de dinero. Y aunque partiéramos de la suposición de la existencia de superávit en las cuentas estatales, capaces de posibilitar dicha operación, lo que no se verifica es el camino por el cual no se consigue crecer con altas tasas de forma duradera.

Se trata entonces de aumentar los niveles de capital humano y de capital social. Se puede plantear seguir el camino coreano, de inversión en educación (primaria en forma inicial y luego en la secundaria y universitaria, sin embargo, en Latinoamérica se presentan inmensos

¹ Comisión Latinoamericana por los derechos y libertades de los trabajadores y los pueblos, <www.cladehlt.org>.

² Medidos por indicadores de capital humano y de capital social.



contingentes de pobres y elevados niveles de desigualdad social en una época de profundas transformaciones de las relaciones de trabajo y de los estándares de empleo y de transición hacia un nuevo tipo de sociedad de la información y del conocimiento, que exige una fuerza laboral cada vez mejor cualificada.

Como se dijo, crecer no es suficiente (y Argentina es el mejor ejemplo de esto) para promover el desarrollo tanto económico como social, es necesario distribuir la renta. Pero, para distribuir la renta en un nivel que, supuestamente, fuese suficiente para promover el desarrollo social capaz de sostener el crecimiento, es necesario crecer con altas tasas y mantener dicho crecimiento durante un cierto tiempo. La pregunta es: ¿cómo hacer esto, si el alcance y la permanencia de dichas tasas exigen niveles de desarrollo social que sólo podrían ser alcanzados si dichas tasas fueran practicadas durante un cierto tiempo?

Una concepción de desarrollo diferente

Por lo antedicho, la solución al problema anteriormente planteado no podría ser la tradicional que utilizamos los economistas: «Para crecer, se debe ahorrar y aumentar la productividad, para luego invertir y generar un aumento sostenido en el tiempo del PBI real por medio de exportaciones y aumentando el consumo en el mercado interno y así aumentar la calidad de vida de las personas».

Se trata de un tema de mayor complejidad, que involucra la interacción de múltiples factores que están más allá de la renta.

Estamos hablando de solucionar una ecuación compleja –la ecuación del desarrollo– y este es el real conflicto. Esta ecuación tiene muchas variables que deben crecer, y no apenas el producto, la renta, el capital propiamente dicho. O mejor todavía, se trata de una ecuación que relaciona otros diversos factores, que no deben simplemente crecer, sino llegar a valores óptimos, capaces de fluctuar y que sólo pueden ser definidos en la relación de unos con otros. O sea, el crecimiento ideal de uno de estos factores depende de los valores de los demás factores dentro de una determinada configuración. Todo esto nos lleva a pensar qué es, de hecho, el desarrollo. ¿Qué es el desarrollo?, ¿es lo que es bueno o es lo necesariamente grande? Si desarrollo

es igual a crecimiento, ¿las sociedades humanas están condenadas a crecer, crecer y crecer, en una escalada sin fin?

Según Vázquez Barquero (2000), el desarrollo local se define como el «*proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a una mejora del bienestar de la población de una localidad o región*». De esta manera, cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede venir en *desarrollo endógeno*.

De esto se deduce que el desarrollo es el movimiento sinérgico, captable por alteraciones de algunas variables de estado, que consigue establecer una estabilidad dinámica en un sistema complejo, en este caso, en una colectividad humana. En cambio, crecimiento es movimiento, pero el movimiento no puede ser reducido al crecimiento. Crecer es importante, pero tiene límites. Más allá de estos límites, el crecimiento deja de ser sinérgico y deja de significar desarrollo.

De acuerdo a esto se puede dar que en una determinada sociedad, en un cierto periodo, el valor de la renta *per cápita* ideal puede ser menor que en otra sociedad. Un país puede ser más desarrollado que otro de igual población, aunque su PIB sea menor. El capital humano de determinada localidad puede ser menor que el de otra localidad y, sin embargo, la primera de ambas sociedades podría conseguir establecer una sinergia mucho mejor que la segunda entre los diversos factores de desarrollo y, así, conseguir aumentar el dinamismo de sus potencialidades y aprovechar mejor las oportunidades que la otra sociedad.

Por otro lado, altos niveles de un factor pueden compensar bajos niveles de otro. Una gran reserva de capital social puede suplir la falta de capital humano e, inclusive, de renta. Por ejemplo, Singapur no tiene recursos naturales, pero exporta *software* porque posee altos niveles de capital humano.

Con todo esto, se apunta a reflexionar que por más que un país aumente su PIB, si el mismo no consigue alcanzar valores compatibles de capital humano y de capital social, entonces lo que está habiendo es un crecimiento sin desarrollo.

Visto así parece obvio, pero la primacía de lo económico como factor de crecimiento hace que se fomente la creencia de que el crecimiento de todos los factores extra económicos del desarrollo, tales como el capital humano y el capital social, es consecuencia o se deri-

va del crecimiento del producto. En términos matemáticos, se transforma un sistema de ecuaciones diferenciales en un sistema de ecuaciones algebraicas de primer grado y, con ese instrumental rudimentario y primario, se quiere captar un fenómeno complejo.

El desarrollo es una cuestión integral

Planteando el problema de otra manera cabe reconocer, en primer lugar, que todo desarrollo debe plantearse no sólo como un tema meramente económico sino como un tema social. Esto debería ser obvio, una vez que el concepto de desarrollo se aplica a sociedades. Cambios en la sociedad humana son cambios sociales. Desarrollo, por lo tanto, es cambio social.

El cambio social es un cambio que se opera en los componentes y en las relaciones entre los componentes del conjunto que constituye la sociedad. Si no hubiera un cambio de los componentes y de las relaciones entre los componentes de dicho conjunto, no habría desarrollo. Entonces, estos componentes son los seres humanos y estas relaciones son, en última instancia, las relaciones que se establecen entre los seres humanos. Usando el lenguaje económico, podríamos decir que habrá cambio social cuando haya una modificación del capital humano y del capital social.³

En otras palabras, esto quiere decir que el concepto de sustentabilidad es inherente al concepto de desarrollo. Un desarrollo no sostenible es un movimiento asinérgico y, por lo tanto, podría ser crecimiento, así como podría ser creación o destrucción, pero no po-

³ Siguiendo a Vázquez Barquero, la conceptualización de desarrollo involucra tres dimensiones:

- Económica: caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales utilizar eficientemente los factores de la producción, generar economías a escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados.
- Sociocultural: el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base para los procesos de desarrollo.
- Política Administrativa: las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible.

dría ser desarrollo. Para que haya desarrollo es necesario que haya modificación del capital humano y del capital social.

Los sistemas sociales sólo se desarrollan cuando están alejados del estado de equilibrio –lo que presupone cambio social– pero no quiere decir que tales sistemas puedan dejar de conquistar estabilidad. Los cambios que llevan a la inestabilidad del sistema significan movimiento sin desarrollo y llevan a su desaparición. En este caso, el sistema es destruido o «muere» porque no consiguió mantener su adaptación.

Por lo tanto, si para que haya desarrollo, es necesario un cambio social en el cual se verifiquen alteraciones de los factores humanos y sociales capaces de garantizar la estabilidad de los sistemas sociales, entonces se puede decir que todo desarrollo (por más que sea económico) debe ser también social.

El desarrollo es una cuestión política

Una sociedad en la cual una pequeña minoría de individuos mejora sus condiciones de vida pero no consigue mejorar las condiciones de vida del resto de la población no es una sociedad que se desarrolla, aún cuando pueda ser una sociedad que crece económicamente.

Por eso cuando se habla de desarrollo económico y social se debe hacer referencia al desarrollo de las personas, de todas las personas, de las que están vivas hoy y de las que vivirán mañana. En otras palabras: desarrollo humano, social y sustentable.

Los economistas intentamos demostrar que el mejoramiento de las condiciones de vida de un pequeño sector en función del crecimiento económico, concentrador en un primer momento, es el medio por el cual, en un segundo momento, la «torta» podrá ser dividida beneficiando al resto de la población. Según este punto de vista, es necesario que algunos prosperen para poder dar empleo a los demás y es así que la cosa debe ser, inclusive porque no todos tienen la vocación emprendedora, etcétera.

El tema es que no se puede alterar este ciclo reproductor de la desigualdad y de la pobreza a no ser interviniendo sistémicamente en el conjunto, a través de la introducción de cambios en el comportamiento de los agentes del sistema que interactúan en términos de com-

petencia y de colaboración. Y esto sólo puede hacerse mediante el cambio de las relaciones que se reproducen en la sociedad.

Por ello la única manera de intervenir en este sistema complejo es interviniendo en los modelos de organización y en los modos de regulación, por medio de los cuales, los roles sociales son distribuidos y los comportamientos de los agentes son reproducidos. Esto tiene un nombre: se llama política.

La política es un modo de regular las diferencias de opiniones e intereses que determina la configuración de un sistema social como sistema de agentes que interactúan en términos de competencia y de colaboración. Si este modo no es modificado no hay cambio de comportamiento colectivo, no hay cambio de roles y no hay cambio en materia de composición, de cantidad o de calidad, de lo que llamamos capital humano y capital social, este último, sobre todo, es un concepto esencialmente político. Si no se produjera una modificación del capital humano y del capital social no podría haber desarrollo. Por eso se dice que el desarrollo es una cuestión política.

En la práctica cuando las personas de una localidad son transformadas en beneficiarias pasivas y permanentes de programas estatales asistenciales, que llegan hasta ellas verticalmente por medio de una relación clientelista, se reducen las posibilidades de desarrollo de esa comunidad local. ¿Por qué? Porque el clientelismo, además de no favorecer el desarrollo del capital humano, es uno de los modos más eficaces de destruir el capital social. Al verticalizar las relaciones y desestimular las conexiones horizontales, al desmovilizar la creatividad y la innovación (capital humano) para enfrentar colectivamente los problemas, al sustituir la «colaboración por la competencia» por «recursos exógenos» y al impedir que esa colaboración se amplíe y se reproduzca socialmente (capital social), el sistema político está exterminando los factores necesarios para que dicha comunidad pueda desarrollarse.

Las denominadas políticas públicas, entendidas como políticas exclusivamente gubernamentales, son políticas que en muchas oportunidades obedecen a intereses clientelistas, a intereses corporativos de la burocracia estatal o a intereses de grupos económicos.

Al clientelismo le interesa mantener modelos de organización verticales y modos de regulación autocráticos. Le interesa impedir la ampliación de la esfera pública y, por lo tanto, contener los procesos democratizantes. La estructura estatal fue concebida para mantener

el monopolio del público y de esta forma impedir la ampliación de la esfera pública. Planteado así, todos o casi todos los programas sociales, sobre todo los programas estatales de combate a la pobreza, independientemente de los deseos de sus formuladores están diseñados para mantener la pobreza, para alimentar continuamente la cadena vertical de subordinaciones y favores mediante la cual se ejerce el clientelismo.

No es casual que los programas sociales estatales estén basados en la oferta y no en la demanda. El Estado, centralizadamente, imagina cuál debe ser la demanda y, a partir de ahí, define las políticas y crea los programas desde arriba hacia abajo, diciendo cómo las poblaciones deben demandar y, no raramente, lo que deben y lo que no deben demandar.

Excepcionalmente hay un casamiento aceptable entre oferta y demanda. En una gran parte de los casos el Estado ofrece lo que quiere, en el momento en que quiere, sin ni siquiera oír qué quieren las comunidades y cuándo lo desean. De manera tal que, desgraciadamente, una parte considerable de las políticas sociales contribuye a la manutención de la pobreza y no a su erradicación.

Es importante entender que combatir la pobreza y la exclusión social no significa transformar personas y comunidades en beneficiarios pasivos y permanentes de programas asistenciales, sino fortalecer las capacidades de personas y comunidades de satisfacer necesidades, resolver problemas y mejorar su calidad de vida.

El fortalecimiento del capital humano y el fortalecimiento del capital social son, por lo tanto, ingredientes sin los cuales las políticas públicas y las ofertas de servicios gubernamentales no serán eficientes ni suficientes. Esto significa que las políticas de inducción al desarrollo (humano y social) deben constituir la principal referencia en una estrategia social (y no así las políticas compensatorias y asistenciales por muy necesarias que estas últimas sean o puedan parecer).

En este sentido, el modelo de desarrollo local contribuye a establecer un nuevo modelo de relación entre estado y sociedad, fundamentado en la participación de los ciudadanos y de sus comunidades y organizaciones, en la participación mancomunada entre múltiples actores, en la articulación inter e intra-gubernamental, en la descentralización, en la convergencia y en la integración de las acciones.

Por ello, el desarrollo debe ser visto como una cuestión política pero entendiendo a la misma desde una perspectiva renovada: mediante la generación de iniciativas locales destinadas a mejorar la ca-

pacidad de organización de la localidad/región dando respuesta eficaz a los problemas que deben enfrentar.

El contexto proclive al desarrollo

El capital social está directamente relacionado con el ambiente (social) propicio, al que llamamos de desarrollo. Esto quiere decir que se debe fortalecer tanto el capital humano como el capital social⁴ en forma simultánea. Desde el punto de vista del desarrollo sustentable económico, social y humano, crear un ambiente favorable al desarrollo es comenzar invirtiendo en el capital social y en el capital humano.

Un contexto propenso al desarrollo depende de la existencia de una cultura de cooperación sistémica, de una cultura de *networking*, de una cultura democrática y de una cultura emprendedora, para resumir, de una cultura de desarrollo y no apenas de una cultura de crecimiento.

La cuestión del contexto proclive al desarrollo es muy compleja ya que involucra muchas aristas: significa condiciones físico-territoriales y ambientales, económicas, sociales, culturales, político-institucionales y científico-tecnológicas favorables.

Durante mucho tiempo creímos que el factor económico era el único determinante del desarrollo. Pero es una realidad el hecho de que el desarrollo tiene muchas dimensiones: económica, social, cultural, ambiental y físico-territorial, político-institucional y científico-tecnológica que mantienen, unas con relación a las otras, un relativo grado de autonomía.

Cualquier estrategia de inducción al desarrollo local integrado y sustentable incluye los siguientes pasos iniciales:

1. cada localidad hace un diagnóstico participativo para conocer su realidad, identificar sus problemas y descubrir sus vocaciones y potencialidades.
2. A partir de ese diagnóstico se elabora también de modo participativo, un plan de desarrollo.

⁴ Es decir fortalecer la capacidad de la sociedad de cooperar, formar redes, regular sus conflictos democráticamente y, en definitiva, de constituirse como comunidad.

3. De dicho plan salen las acciones prioritarias que deberán ser ejecutadas por varias partes: gobierno federal, gobierno estadual, municipio, organizaciones de la sociedad civil.
4. Todo esto es organizado por un foro democrático, formado por líderes locales.
5. Estos líderes locales participan en un proceso de capacitación para la gestión local del proceso de desarrollo.

De esta manera, el diagnóstico, el plan de desarrollo y la capacitación para la gestión de este plan constituyen pasos básicos de cualquier programa de desarrollo local.

Todas esas dimensiones comparecen en el proceso de desarrollo, en conjunto determinándolo o, en particular, cada una condicionándolo. En otras palabras, es un mito la existencia de la primacía de la determinación económica.

Así como el desarrollo de una localidad depende de la gente que vive en esa localidad, depende también de muchos otros determinantes y condicionantes que los economistas en general tendemos a despreciar o a juzgar como externalidades.

Como se dijo, el desarrollo es un movimiento sinérgico, es el resultado de congruencias dinámicas, es decir, construidas y reconstruidas continuamente en relación con el medio. Este sistema es complejo y no puede ser determinado por uno u otro factor aisladamente.

Para esto las localidades necesitan reestructurar su sistema productivo para aumentar la productividad y la competitividad pero también persigue objetivos de equidad y ecología⁵, teniendo en cuenta cuatro aspectos clave de la estrategia de desarrollo local. Los mismos son los siguientes:

- *Hardware*: infraestructura adecuada para que los habitantes de la localidad puedan vivir y trabajar.
- *Orgware*: capacidad organizativa del territorio.
- *Findware*: fondos destinados al desarrollo de la comunidad.
- *Software*: lo forman todas las iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos de desarrollo, por ejemplo, medidas que inciden sobre la cualificación de recursos humanos, el «saber/

⁵ Ver Vázquez Barquero (2000).

hacer» tecnológico innovador, la capacidad emprendedora, la cultura de desarrollo de la población, la información existente entre organizaciones y empresas.

Observando estos elementos se puede ver que cada nuevo modelo es único y es distinto de los demás. Por eso no existe una fórmula única. Apostar en el desarrollo local sólo puede ser apostar al poder de la identidad, detectando las diversas experiencias de desarrollo local consideradas exitosas, aquellos elementos que puedan ser capaces de inspirar otras experiencias exitosas de desarrollo y las tecnologías existentes, que se puedan aplicar en el ámbito a desarrollar.

Hacia un concepto de desarrollo integral

La cuestión central que determina el desarrollo de una sociedad y erradicar la pobreza de la misma, no está en la estructura y en el funcionamiento de la economía sino en la morfología y en la dinámica de la sociedad. La economía es una de las regulaciones emanadas del espacio social, que se refiere a las relaciones que los humanos establecen entre sí en función de los recursos, sobre todo a las relaciones entre abundancia y escasez. Existen también otras regulaciones sociales que no derivan de la economía, tales como, para citar un ejemplo obvio, las regulaciones políticas democráticas.

¿Qué significa todo esto? Significa que no se trata de un desarrollo económico local a no ser cuando se trate, simultáneamente, de desarrollo social local, de desarrollo ambiental y físico-territorial local, de desarrollo cultural local, de desarrollo político-institucional local y de desarrollo científico-tecnológico local.

Querer resumir todo esto como desarrollo económico local sólo se justifica con base en la creencia de que el desarrollo económico acarrea el desarrollo de todas estas otras dimensiones.

Por lo tanto, la única intervención sistémica productiva en un sistema complejo es la que opera sobre el modo de regulación del sistema como un todo y no sobre uno u otro factor o variable del desarrollo aisladamente.

Las teorías de la complejidad nos dicen que para introducir cambios en un sistema social es necesario inducir cambios en el comportamiento de los agentes del sistema que interactúan en términos de competencia y colaboración.

El factor económico es fundamental en cualquier proceso de desarrollo. Pero es imposible promover el desarrollo sin estimular la multiplicación de las actividades productivas, sin democratizar el acceso a la propiedad productiva o, en otras palabras, sin socializar la riqueza. Ante la ausencia de estas cosas podemos conseguir crecimiento económico pero este será, probablemente, un crecimiento sin desarrollo.

Entonces es necesario democratizar la economía, posibilitando que más y más personas emprendan sus propios negocios, aumentando el capital empresarial local. Pero la ecuación del capital empresarial es más compleja que la del PBI local. No se trata apenas de sumar valores de bienes y servicios producidos. Se trata, entre otras cosas, de aumentar el número de personas que pueden vivir a partir de sus propios negocios. Así, desde el punto de vista de una «economía de desarrollo» el capital empresarial es un índice de democratización de la riqueza y no como ha sido considerado por una «economía de crecimiento», un índice de aumento absoluto de la riqueza, no importando que esta riqueza esté concentrada (como ocurre con el cálculo del PBI).

La economía, por sí sola, no democratiza la riqueza. Abandonada a sí misma en una sociedad donde ya están concentrados, además de la riqueza y de la renta, el conocimiento y el poder, la economía – inclusive en crecimiento– no es capaz de democratizar la riqueza porque no es capaz de establecer oportunidades iguales de acceso a la propiedad productiva y condiciones iguales de éxito para los diversos emprendimientos. ¿Por qué?

En primer lugar, porque el acceso a la propiedad productiva depende del acceso al crédito, en segundo lugar, porque el éxito de los emprendimientos depende del capital humano y del capital social de los emprendedores y del ambiente interno y externo en los cuales tales emprendimientos se realizan. O sea, diciendo la misma cosa de modo menos preciso, emprendedores con déficit de conocimientos e inmersos en ambientes con déficit de empoderamiento son candidatos preferenciales al fracaso. Sus iniciativas tienen todo para aumen-

tar aún más los altos índices de mortalidad empresarial en el comienzo con los cuales tenemos la infelicidad de convivir.

Si tales indicadores son deficientes no hay milagro económico, entendido como «milagro» de crecimiento, que pueda producir distribución de riqueza y renta.

En la medida en que el factor económico sea un elemento imprescindible el «milagro» no puede ser económico (en términos tradicionales), el «milagro» tiene que ser el «milagro» del desarrollo y, por lo tanto, la visión económica presupuesta no puede ser la visión de una «economía de crecimiento» sino que tiene que ser la visión de una «economía de desarrollo».

Quien está interesado en una «economía de desarrollo» debe invertir en el ser humano y en la sociedad. Quien quiere ver los frutos de la prosperidad económica, quien quiere ver el florecimiento, el fortalecimiento y la expansión de las micro y pequeñas empresas, generando renta suficiente para producir una diferencia en la vida de las personas de una comunidad, debe preocuparse más por esto que por cualquier otra cosa.

Para alcanzar el desarrollo social es necesario cambiar modelos de comportamiento que son establecidos a partir del «cuerpo» y del «metabolismo» de la sociedad, vista como sistemas complejos compuestos por agentes que interactúan en términos de competencia y cooperación. Y la única manera (sistémica) de intervenir en este tipo de sistemas es por medio de la política, que incide sobre las formas de organización y sobre los modos de regulación de conflictos por intermedio de los cuales ciertos roles sociales son establecidos y reproducidos socialmente.

Por eso, para que un espacio se desarrolle y erradique la pobreza es necesaria la implementación de un plan integral que involucre: un programa político, una estrategia política de empoderamiento de las comunidades que incluya los aspectos centrales de desarrollo local de las comunidades: el *Hardware*, el *Orgware*, el *Findware* y el *Software* con el objeto de fortalecer y realimentar los indicadores de desarrollo social necesarios e indispensables para un desarrollo económico y social sustentable.

Bibliografía

- Aparicio, G., Caro, R. y Veritier, G., *Vinculación con el Contexto Productivo y Social. Manual de Actividades*. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba y MTEySS, 2006.
- Ayala Espino, J., *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*. México, Porrúa, UNAM, 1996.
- Beccaria, L., «Empleo, Educación y Pobreza», en: *Observatorio Social*, <www.observatoriosocial.com.ar>, Buenos Aires, 2004.
- Beccaria, L. «Informalidad y pobreza en la Argentina» en OIT, en *Informalidad, pobreza y salario mínimo. Programa Nacional de Trabajo Decente Argentina 2004-2007*, Buenos Aires, 2006.
- Caracciolo Basco, M., Foti Laxalde, M., *Economía Solidaria y Capital Social: contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires, Paidós, 2003.
- Caro, R., Britos, N. y Frávega Ibáñez, S., «Políticas de empleo en Argentina. El discurso jurídico-político de la gestión estatal», en: Aquín, N. (compilador), *Trabajo Social, Estado y Sociedad (Tomo II). Cuestión social, políticas públicas y Trabajo Social*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2008.
- Castells, M., *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*. Madrid, Oxford, University Press, 1996.
- Comisión Latinoamericana por los derechos y libertades de los trabajadores y los pueblos, «Los derechos del trabajador latinoamericano: agresiones y desafíos», en: <www.cladehlt.org>.
- Coraggio, J., «Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?», en: González Bombal, I. (compilador), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires, CENOC-Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación-UNGS, 2004.
- Escobar, A., «Globalización, desarrollo y modernidad», en: *Corporación Región, Planeación, participación y desarrollo*. Medellín, Ed. Planeación, Participación y Desarrollo, 2002.

- Gasparini, L., *Desigualdad en la Distribución del Ingreso y Bienes-tar: Estimaciones para Argentina*. Buenos Aires, FIEL, 1999.
- Giddens, A., *La tercera vía: La renovación de la democracia*. Madrid, Taurus, 1998.
- Peralta, M. I., *Las estrategias del clientelismo «social»*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2006.
- Vázquez Barquero, A., *Desarrollo Económico Local y Descentralización: Una Aproximación a un Marco Conceptual*. Santiago, Proyecto CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/GTZ (Deutsche Gesellschaft Fur Technishche Zusammenarbeit), 2000.

Pobreza y estrategias de reproducción familiar¹

Susana Ortale

Los planteos que voy a realizar derivan del desarrollo de proyectos de investigación radicados en el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE/UNLP) y en los tres últimos años también en el Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales (CIMECS-FaHCE/UNLP), los que han abordado desde fines de los ochenta distintas problemáticas vinculadas con la pobreza.

En ese recorrido el eje central ha sido la reflexión crítica y la utilización en estudios de caso, de distintas perspectivas teórico-

¹ Este artículo es el resultado de la perspectiva de estudio de un equipo de investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. El proyecto en curso se denomina «Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales», Programa de Incentivos a la Investigación, dirigido por la Dra. Amalia Eguía (profesora del «Taller sobre pobreza: discusiones teóricas metodológicas» del Departamento de Sociología de la FaHCE/UNLP) y la Dra. Susana Ortale. Proyecto radicado en el Departamento de Sociología y en el CIMECS. Integrantes: Corina Aimetta, Lucas Alzugaray, Karina Dionisi, Matías Iucci, Leticia Muñoz Terra, Laura Pagani, Licia Pagnamento, Laura Peiró, Eugenia Rausky, Juliana Santa María, Luis Santarsiero, Diana Weingast.

metodológicas para su análisis (Eguía y otros, 2000; Eguía, 2004; Eguía y Ortale, 2004, 2007a).

Las líneas de investigación llevadas a cabo por el equipo tratan sobre diferentes dimensiones de las estrategias de reproducción familiar en sectores pobres, las que permitieron profundizar la indagación de distintos conceptos (tales como vulnerabilidad social, exclusión social, marginalidad, participación social, redes, capital social, empoderamiento) que se han generado –entre otros–, para comprender la pobreza y también para abordarla desde la generación de políticas, las que son enfocadas a la luz de los derechos sociales y de la perspectiva de género.

El contexto

En otro trabajo (Eguía, Ortale, Piovani y Weingast, 2007) repasamos los cambios socioeconómicos de la Argentina reciente y su impacto en la estructura social y en las condiciones de vida de la población.

Para la mayoría de los analistas, comprender dicho proceso supone remontarse a mediados de la década del setenta, momento en el que comienza el deterioro de la situación social.

Los años transcurridos entre mediados de los setenta y fines de los ochenta, estuvieron marcados por el estancamiento productivo y por la persistente y alta inflación, factores que afectaron negativamente al mercado de trabajo (disminución del empleo formal, descenso en los niveles de las remuneraciones y crecientes brechas), contribuyendo al aumento de la pobreza y la desigualdad social, agudizados por la experiencia de ajuste y las reformas estructurales implementadas a principios de los años noventa.

Los trabajos publicados sobre la evolución de la pobreza en el país coinciden en plantear que el achicamiento relativo del mercado de trabajo formal, el aumento de la tasa de desempleo, el desmejoramiento de la calidad de los puestos de trabajo, los contratos por tiempo indefinido, la pérdida de derechos y garantías por parte de los trabajadores y su desafiliación a la seguridad social se conjugaron, durante los noventa, para producir el debilitamiento de los lazos de integración social y la consecuente vulnerabilidad que crecientemente enfrentan sus miembros.

Como señala Minujin (1993) los años noventa encuentran un país recorriendo los tramos finales del proceso de ajuste. Pero se trata de un país diferente, de un país que ha vivido una situación de empobrecimiento por la cual su estructura social se ha modificado significativamente; un país que ha sobrellevado una experiencia de represión política y cultural cuyos resabios aún están presentes; una sociedad que se ha segmentado, heterogeneizado y polarizado.

Los autores mencionados también coinciden en señalar que se produjo un cambio sustancial en el país con respecto al volumen, composición y carácter de la pobreza. Hasta los años ochenta, la pobreza estaba relativamente acotada a las llamadas «villas miserias», barrios ilegalmente contruidos en las zonas marginales del espacio urbano, carentes de infraestructura mínima de servicios orientados a atender sus requerimientos básicos. A partir de los cambios reseñados, la pobreza se ha extendido y se ha convertido en un dato permanente. «Muchas familias de clase media han visto reducirse sus ingresos hasta caer por debajo de la línea de pobreza, límite que indica quiénes pueden acceder a una canasta básica de bienes y servicios y quiénes no pueden hacerlo. Entre estos últimos, están los llamados nuevos pobres» (Bustelo, 1993: 9). Ante esta situación, se considera necesario preguntarse acerca de las características del proceso de reestructuración de la sociedad y de las nuevas demandas de las familias más desfavorecidas, para analizar formas de respuestas posibles, en particular desde el Estado.

Conceptos y mediciones de la pobreza

En las distintas posiciones que abordan la problemática de la pobreza subyacen definiciones y teorías diversas tanto sobre sus causas como sobre sus posibles soluciones.

Beccaria (1994) considera que hay consenso en asociar el concepto de pobreza a la falta persistente de recursos para la satisfacción de necesidades. El hecho de entender la pobreza como «insatisfacción de necesidades básicas» implica definir una serie de cuestiones conceptuales como por ejemplo: cuáles son las necesidades básicas, cuándo una necesidad se considera satisfecha, cuál es la unidad de análisis relevante (hogares o personas).

En nuestro país la resolución de estas cuestiones se refleja en las mediciones realizadas a través de dos enfoques tradicionales:

1. el método del ingreso, comparando el ingreso del hogar con el valor de una línea de pobreza (método indirecto);
2. la indagación de la satisfacción de las necesidades básicas (método directo).

El primer antecedente de medición de la pobreza en la Argentina por el método en el que se compara el ingreso con el valor de una línea de pobreza fue un estudio del Centro de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1979 sobre pobreza crítica, que abarcaba varios países de América Latina (INDEC, 1993). En el caso argentino, se analizó la situación de la pobreza en el Gran Buenos Aires valorizando una Canasta Básica de Alimentos y utilizando como fuente de información la Encuesta de Empleo y Desempleo del INDEC de 1970².

El primer trabajo realizado en el país a partir del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), fue el estudio «La pobreza en la Argentina» (Altimir, Minujin y Somigliana), basado en datos del Censo de 1980 y publicado por INDEC en 1984. Este estudio estuvo condicionado por la información efectivamente disponible. Se seleccionaron algunas variables y se establecieron niveles mínimos para cada una de ellas, considerando pobres a aquellos hogares que no satisfacen alguna de las cinco necesidades definidas.

Ambos métodos (LP y NBI) fueron utilizados en el proyecto impulsado por el INDEC «Investigación de la Pobreza en Argentina» (IPA), que incluyó la realización de relevamientos en 19 partidos del Gran Buenos Aires, General Roca, Neuquén, Posadas y Santiago del Estero.

Tal como señalan Minujin y Kessler (1995), en el marco de este proyecto se elaboraron diferentes trabajos que permitieron ir perfilando con nitidez la magnitud real y los diferentes aspectos de la pobreza. En estos trabajos se destaca especialmente la conformación de nuevos sectores en esta situación.

Analizando los datos de LP y NBI para el Gran Buenos Aires, Minujin (1993) afirma que el incremento de la pobreza entre 1980 y

² En trabajos posteriores se planteó la necesidad de considerar como fuente de información a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

1990 se debe básicamente al incremento de los hogares empobrecidos, en tanto los pobres estructurales mantienen su peso relativo pero sufriendo una caída de sus ingresos. Plantea que «polarización y heterogeneidad», procesos aparentemente contrapuestos, constituyen los signos de esa etapa.

Con relación al proceso de polarización indica que los «pobres estructurales», que llevan consigo una historia de pobreza, profundizan sus carencias; los sectores medios en su mayoría se hunden y un pequeño grupo ocupa una posición aún más privilegiada.

En cuanto a la heterogeneidad, señala que el conjunto de pobres se complejiza con la incorporación de otras familias, algunas ex «pobres estructurales» que retornan a una indigencia que habían logrado abandonar y otras provenientes de los sectores medios, integrantes de los «nuevos pobres», un grupo cuya conformación es muy disímil.

Beccaria (1993) considera que el fenómeno de la pobreza es uno de los rasgos que caracterizan la estructura distributiva; su tamaño e intensidad estarían en relación directa al empleo, al ingreso medio y a la desigualdad de la distribución.

«En la Argentina contemporánea la pobreza urbana es una pobreza explicable en términos de pérdida de ingresos» (Golbert y Tenti Fanfani, 1994: 93). Como resultado, se concluye que la caída colectiva iniciada a mediados de los setenta se ha traducido en facetas de empobrecimiento individual o familiar, empobrecimiento como trabajador y empobrecimiento como ciudadano (Minujin y Kessler, 1995).

Durante muchos años, el debate en Argentina estuvo restringido a la cuantificación de la pobreza mediante la aplicación, en forma independiente o combinada, de los métodos de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (LP).

Numerosos trabajos han cuestionado este enfoque estadístico binario de la pobreza (Lo Vuolo, 1999). Como afirma Lerner (1996: 127) «en cada ejercicio de medición no sólo se presenta un registro mecánico de pobres, sino que hay un diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza, una distinción entre lo importante y trivial en la pobreza...». Esta autora enfatiza la importancia del debate acerca de cómo medir la pobreza, «pues no es una tarea exclusivamente académica, tiene un cometido político: conduce a motivar acciones, a propiciar políticas que lleven a la superación de este mal» (127).

Numerosos investigadores argentinos y latinoamericanos plantean una serie de ventajas y limitaciones de cada uno de estos abordajes. Siguiendo a Beccaria (1994), creemos que el estudio de la pobreza efectuado de manera aislada sólo puede aportar conocimiento empírico, pero no ayuda a esclarecer la dinámica social. Con esta afirmación, el autor enfatiza la necesidad de articular la noción de pobreza en una visión más comprensiva del funcionamiento de las sociedades.

Más allá del enfoque binario

En términos restringidos y reflejada en los enfoques tradicionales, la pobreza es una situación en la cual un hogar no está en condiciones de satisfacer las necesidades físicas (alimentación, vivienda y salud) de sus integrantes, de tal modo que le garanticen su sobrevivencia. Pero, en una perspectiva más amplia como la que se viene reclamando y postulando, no sólo se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas materiales, sino que se extiende a otros aspectos como: la autorrealización personal, la libertad, los derechos humanos, la participación en mecanismos sociales de integración y decisión, y en las manifestaciones culturales.

Bustelo (1999) define la «pobreza de ciudadanía» como «aquella situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida –material e inmaterial– que les posibilite desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social...».

La complejidad que representa valorar la pobreza en términos de capacidades y de derechos de los individuos, ha conducido a que la mayoría de las metodologías de estimación existentes enfatizen el concepto de pobreza en términos de las condiciones materiales.

Cuanto más se expande el concepto de pobreza para incluir no sólo el ingreso sino también las necesidades básicas pero fundamentalmente las que emanan de trabajar, de las obligaciones de la familia, de la participación política, de la ciudadanía y en general de mayores niveles de igualdad social, con más seguridad puede admitirse la propuesta de que la superación de la pobreza requiere una adecuada combinación de medidas, que incluyen crecimiento económico, redistribución del ingreso, pero también una mayor participación democrática.

Los marcos conceptuales que utilizan conceptos como *vulnerabilidad* y *exclusión* para analizar la situación social, buscan desarrollar una visión dinámica de los procesos sociales, tomando en consideración los aspectos económicos y sociales de manera interrelacionada con los aspectos políticos (Minujin, 1998).

En tal sentido Feijoó (2001) destaca que como resultado de procesos económicos y sociales de mediano y largo plazo, se ha producido una mutación de los actores sociales históricos y del tipo de relaciones colectivas, individuales, macro y micro cotidianas, que configuran una sociedad muy distinta a la de cuarenta años atrás. De allí, afirma que las categorías utilizadas hasta fines de los años ochenta (NBI y LP) no parecen ser útiles en relación con los cambios que se produjeron a partir de los noventa.

más que una posición permanente y estática, la nueva pobreza es más bien una pobreza por rotación alrededor de la línea: una quincena sí, otra no, una semana sí, otra no, períodos de desenganche del mercado de trabajo y, adicionalmente, vulnerabilidad proveniente de otras fuentes [...]. Es poco lo que sabemos acerca del impacto que tienen estas situaciones de alta y permanente inestabilidad en la construcción de la subjetividad de los actores sociales [...]. Poco es, en fin, lo que sabemos acerca de la forma en que los cambios en las condiciones sociales impactan en la construcción de la identidad de los actores. [...] los investigadores deberíamos conceptualizar nuevamente las formas actuales de una pobreza que cada vez responde menos a la correlación estática con lugares predeterminados y cada vez parece estar más determinada por tramas relacionales. Definir los cambios en esas tramas relacionales requiere una nueva descripción de los actores, los escenarios y los procesos. (Feijoó, 2001: 14-15)

La autora sostiene que el salto cuantitativo en los índices de pobreza dice mucho de los individuos y poco de las relaciones e invita a construir una perspectiva «que integre el análisis de las dimensiones objetiva y subjetiva, con el fin de conocer el impacto que tuvieron y cómo fueron vividos los caminos que condujeron a estos escenarios» (2001: 78).

Así, en un intento por comprender las diferentes situaciones asociadas a la pobreza y sus múltiples dimensiones, muchos trabajos se-

ñalan la importancia de complementar los estudios cuantitativos incorporando otras variables y la dimensión subjetiva de la pobreza: la percepción de los pobres acerca de sus condiciones de vida y de sus necesidades (Vasilachis, 2000, 2003, 2004). Con esa aproximación se busca precisar y profundizar el estudio de las condiciones de vida en la pobreza y ampliar la noción de necesidades, restituyéndoles su carácter relacional y simbólico (Eguía y Ortale, 2004).

Gutiérrez (2004), por su parte, afirma que

apelando a la categoría «pobreza» podremos describir las condiciones de existencia de ciertos grupos sociales definidos como pobres según una serie de indicadores, pero no podremos avanzar en la búsqueda de elementos explicativos y comprensivos que permitan dar cuenta de las causas de la pobreza, de los lazos estructurales que ligan a los pobres y ricos de una determinada sociedad y de la manera como los pobres estructuran un conjunto de prácticas que les permiten reproducirse socialmente en tales condiciones. (2004: 26)

Para analizar relacionamente la manera en que los pobres se reproducen socialmente, Gutiérrez se remite especialmente a los trabajos de Bourdieu, entendiendo a las estrategias de reproducción social como un conjunto de prácticas fenoméricamente diferentes, «por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase» (2004: 52).

Asimismo en los últimos años, varios autores insisten en señalar que los estudios de la pobreza deben tener en cuenta la perspectiva de género para captar su complejidad. Se trata de recuperar una dimensión de la desigualdad social presente en todas las sociedades.

Como indica Valenzuela (2003) incorporar el enfoque de género al análisis de la pobreza implica asumir que la posición social de la mujer es desigual y la experiencia femenina de la pobreza puede ser diferente y más aguda que la de los hombres, debido a las formas específicas de exclusión y discriminación.

Las estrategias familiares de reproducción social

En línea con Alicia Gutiérrez, compartimos que no es posible comprender cabalmente las condiciones de vida de los pobres si no se amplía la mirada hacia una serie de dimensiones sociales y políticas, que van más allá de las contempladas en los enfoques tradicionales.

Tal como se enunció, el equipo viene aplicando el concepto de estrategias familiares de reproducción social como herramienta teórico-metodológica para el estudio de las condiciones de vida en la pobreza urbana, considerando que permite comprender la articulación de prácticas tendientes a la reproducción familiar, condicionadas por la situación estructural y configuradas de manera particular de acuerdo con el universo de significaciones de los sujetos. Diversos trabajos que utilizaron el concepto de estrategias familiares contribuyeron a estudiar las articulaciones entre las condiciones económico-políticas generales y las condiciones específicas de producción y reproducción social de las unidades domésticas a través de la utilización de abordajes cualitativos (Menéndez, 1989).

El concepto de reproducción permite acercarse a la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza y analizar los mecanismos tendientes a la manutención cotidiana de los integrantes del hogar: la reproducción material de su existencia y los aspectos simbólicos relacionados, entendiendo que es necesario considerar las relaciones sociales y familiares, las valoraciones, las normas y las pautas culturales que guían y dan sentido a la vida cotidiana; detectar no sólo carencias sino más bien recursos, comprender las relaciones sociales que se establecen en el ámbito doméstico, espacio atravesado por relaciones de poder que condicionan los comportamientos.

Como plantea Borsotti (1981), las familias, de acuerdo con su situación de clase, organizan sus recursos para el logro de ciertos objetivos referidos a la unidad o a sus miembros. El concepto de estrategias permite la reconstrucción de la lógica subyacente en estas acciones y opera como nexo entre la organización social de la reproducción de los agentes sociales y las familias responsables de esta reproducción.

En nuestra sociedad, la satisfacción de las necesidades para la reproducción cotidiana de las unidades domésticas puede realizarse a través de dos formas fundamentales: consumo no mercantilizado y consumo mercantilizado.

Al primero se accede por dos vías principales: el autoabastecimiento (a nivel personal o familiar) y los servicios públicos gratuitos.

Al segundo, se accede a través de la venta de fuerza de trabajo propia o familiar, la venta de mercancías (bienes o servicios) y los subsidios.

Por lo tanto, para estudiar la reproducción de las unidades domésticas es necesario indagar: la inserción de los integrantes de los hogares en el mercado de trabajo y otros recursos complementarios para la reproducción familiar cotidiana. Estos incluyen la recepción ya sea de valores de uso o servicios gratuitos o de subsidios monetarios provistos por el Estado y/u ONG; las actividades de autoabastecimiento, el trabajo doméstico, el establecimiento de redes de ayuda entre parientes, amigos y/o vecinos organizadas alrededor de distintas áreas de la vida cotidiana: alimentación, salud/enfermedad/atención, educación.

Considerando que el trabajo constituye el mecanismo principal para la reproducción familiar, en las investigaciones realizadas se analizó la participación económica de los distintos integrantes del hogar y su articulación con otras actividades tendientes a asegurar su reproducción cotidiana –tales como la participación en programas sociales, la reorganización de la unidad doméstica en términos de distribución, carga de tareas y desempeño de roles y la implementación de estrategias autogeneradas–.

Durante el desarrollo de las mismas, se observó que la característica de estabilidad/inestabilidad del trabajo del jefe de familia constituyó un eje ordenador de las estrategias de reproducción, condicionando la participación femenina, infantil y juvenil en el mercado de trabajo, la utilización de recursos complementarios, la división intrafamiliar del trabajo, la reorganización doméstica, los procesos de salud/enfermedad/atención y el lugar del cuerpo y los padecimientos³.

En la mayoría de los estudios sobre estrategias de reproducción familiar se incluyen *las redes informales de ayuda* como uno de los mecanismos que contribuyen a la reproducción de las unidades domésticas; se trata de sistemas de intercambio y ayuda mutua. Un concepto estrechamente vinculado con las redes sociales es el de capital

³ Diversos trabajos publicados por los integrantes del equipo de investigación dan cuenta de las distintas dimensiones de las estrategias de reproducción familiar analizadas.



social, que alude en sus formulaciones iniciales a las redes de relaciones familiares y sociales que pueden aumentar el capital humano (Loury, 1977). En 1980 Bourdieu distingue el capital social del económico y cultural: se trata de la red de relaciones personales directamente empleables por un individuo para perseguir sus fines y mejorar su posición social⁴.

En síntesis, se planteó que las dos formas tradicionales de medición de la pobreza (NBI y LP) refieren a fenómenos diferentes y expresan diferentes maneras de conceptualizarla. Consideramos que, con algunas modificaciones en los indicadores utilizados de NBI (incluyendo otras variables referidas a la vivienda y educación) y con un replanteo de la canasta básica de bienes y servicios⁵, constituyen métodos indispensables para obtener una aproximación sintética y global de la situación social de los países y sus distintas regiones. Toman en cuenta aspectos importantes, pero insuficientes, siendo necesaria su complementación con estudios en profundidad que permitan caracterizar todos los procesos asociados a la vida en la pobreza. La situación de pobreza implica una acumulación de situaciones de riesgo que adquieren particularidades en cada contexto histórico social y que deben ser analizadas.

El enfoque de las estrategias, las políticas sociales y la participación

¿Cómo se vinculan nuestros estudios con las políticas sociales y la participación social o comunitaria?

Tal como sostiene Cepal en su Panorama Social (2001), el criterio básico para el diseño de políticas dirigidas a la familia «es contar con un adecuado diagnóstico que considere la heterogeneidad de situaciones y los cambios recientes que han experimentado las familias latinoameri-

⁴ También Coleman (1990) se refiere al capital social como red de relaciones dirigida a los individuos.

⁵ El replanteo al que aludimos excede el marco de este trabajo pero desde ya no se vincula con el realizado por el INDEC en 2007.

canas. Asimismo, dada la transversalidad de los temas que atañen a la familia, programas y políticas, deben coordinarse apropiadamente».

Kanbur y Squire (1999) consideran que ampliar la definición de pobreza no cambia de una manera importante a quienes se cuenta como pobres, por lo menos en lo que respecta a las medidas totales. Aclaran que si bien puede tratarse de una simplificación, hay evidencia de que muchos aspectos de la pobreza –ingreso, salud, derechos políticos y demás– a menudo se correlacionan estrechamente. No obstante enfatizan la importancia de complejizar su estudio en relación al diseño de acciones de intervención social:

Si bien las medidas totales pueden no verse afectadas en términos generales, las definiciones más amplias permiten una mejor caracterización de la pobreza y las penurias terribles que afligen a los pobres y, por consiguiente, aumentan nuestra comprensión de la pobreza y de los pobres. Esta comprensión más profunda a menudo será crítica para el diseño y la implementación de programas y proyectos específicos que sirvan para que los pobres salgan de la pobreza.

Asimismo, tal como plantea Moreno

la fijación de indicadores económicos para el análisis de la pobreza de naturaleza económica desatiende a menudo la toma en consideración de otros recursos culturales, políticos y sociales, que posibilitan la participación de los ciudadanos en la vida social. El concepto de exclusión ha sido utilizado, a este respecto, como mejor descriptor de las situaciones en las que los ciudadanos afectados confrontan un itinerario de pobreza con dificultades de retorno a la «normalidad». En contraste con la idea de ciudadanía social, la exclusión implica una falta de reconocimiento efectivo de derechos sociales, los cuales a su vez inciden en un deterioro de los derechos económicos y políticos. (2003: 5)

Planteamos más arriba que es el conflicto distributivo el que está en la base de la desigualdad y en la dificultad de lograr derechos sociales ligada a la desestabilización de la relación salarial (Castel, 1997). En tanto los derechos sociales no son de aplicación automática, la protección social, vinculada con la liberación del trabajador de su dependencia directa del mercado de trabajo, se traduce en políticas



asistenciales de carácter compensatorio. A partir de ellas –en un contexto de crecimiento inédito de la pobreza–, la búsqueda de mayor eficacia de sus intervenciones, la meta de lograr mayores niveles de equidad, la necesidad de consolidar otros canales de representación política, el creciente reconocimiento de la capacidad de agencia de los sujetos, conducen a que se relacione el problema de la inclusión/exclusión con los conceptos de participación y ciudadanía.

La literatura sobre experiencias de desarrollo en los años noventa está colmada de referencias al tema de la participación. Se plantea que para revertir la «exclusión social», que se percibe como amenaza a la estabilidad y gobernabilidad de muchos países, son necesarias nuevas articulaciones entre lo público y lo privado, y que los procesos de construcción de ciudadanía y de desarrollo humano sean asumidos plenamente por todos los sectores de la sociedad, no sólo por el Estado. La «participación social» se presenta como una estrategia privilegiada en la formulación de las políticas públicas, visualizándose como una reafirmación de la práctica de la democracia, como medio para la producción de consensos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de los derechos. Es en este marco donde cobran relevancia también las nociones de empoderamiento y capital social.

La connotación valorativa altamente positiva de la participación y conceptos afines como por ejemplo los de co-gestión, autogestión, empoderamiento, ha constituido una base para construir consensos y legitimar desigualdades. ¿Quién podría enfrentarse a prácticas autogestivas o cogestivas?, ¿a quién podría incomodar la idea de empoderamiento o de participación? Pero, ¿hasta qué punto el proceso de transferencia a agentes de la sociedad civil de funciones que habían sido tradicionalmente desarrolladas por el Estado puede ser pensada como una forma disfrazada de privatización?

Siguiendo a Maristella Svampa (2005), la *ciudadanía restringida*, la que corresponde a los sectores pobres, a los excluidos, se relaciona con estos modelos participativo-asistenciales montados sobre: la omnipresencia del Estado a través de políticas focalizadas, la intermediación de organizaciones no gubernamentales y la promoción de la «participación comunitaria». Sin embargo, como dice esta investigadora, en esa propuesta de «ciudadanía asistida-focalizada», la potencialidad de las redes, del trabajo comunitario, de la autoexplotación familiar, es una discusión abierta y llena de complejidades.

Restrepo (2003) considera que el tipo de políticas mayoritariamente impulsadas en las últimas décadas en América Latina genera relaciones con las siguientes características:

- un asistencialismo clientelista que perpetúa la dependencia de los beneficiarios de las políticas sociales;
- una estrategia de focalización que alivia coyunturalmente la condición de pobreza a ciertos individuos, pero no garantiza una cobertura universal en el acceso a los bienes y servicios sociales;
- prácticas participativas que suponen la integración subordinada y dispersa de los individuos a los objetivos, prioridades, agendas y tiempos burocráticos y niegan la incidencia social en las políticas financieras, productivas, comerciales, tributarias, laborales y sobre el uso de los recursos estratégicos.

Esta perspectiva coincide con la planteada por Gordon (Godoy, 2003):

Si bien se busca potenciar las capacidades de las propias personas, se basa en el supuesto de que ellas deben, por sus propias capacidades, salir de su condición de pobres, lo cual significa que la búsqueda del logro del bienestar social es una cuestión de responsabilidad individual.

Godoy (2003) señala que, si bien la corresponsabilidad ha sido planteada por distintos programas como una forma de empoderar a las personas pobres involucrándolas directamente en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de posibles soluciones, es preciso destacar que este discurso de la participación ha sido parte consustancial de las políticas sociales en un contexto neoliberal de reducción de las políticas estatales universales, traspasando a las personas muchos de los costos de las acciones sociales.

Otras dos cuestiones muy importantes señaladas por la autora se vinculan con:

- las dificultades que impone el déficit social y humano de la población en extrema pobreza para el desarrollo de programas sociales que establecen la organización y participación de la comunidad como requisito para su ejecución.

De allí la importancia de que la formulación de los programas responda a las características de esta población y no supedita la implementación del programa a condiciones que difícilmente

podrán cumplirse. En tal sentido, cobran gran relevancia las iniciativas que contemplan acciones que buscan suplir el déficit de capital social contactando a las familias y personas destinatarias y vinculándolas a la oferta de servicios sociales realizando un proceso de acompañamiento o seguimiento. (2003)

- La necesidad de tener presente que, si bien el análisis de experiencias concretas es una manera de aportar al conocimiento sobre las estrategias para enfrentar la pobreza, se trata de intervenciones acotadas que para dar los efectos esperados deben actuar en el marco de lineamientos más generales, los que son materia de una política social.

Dicha política, a juzgar por la trayectoria seguida por los programas sociales en la región en las últimas décadas y sus resultados en la reducción de pobreza, debe establecer o estrechar las relaciones de colaboración y complementariedad con la política económica y articular acciones que se dirijan a las múltiples dimensiones de la pobreza, coordinando de manera eficiente programas de emergencia con acciones de carácter universal en áreas especialmente sensibles (educación y salud) y las acciones públicas y privadas, asumiendo el desafío de superar la pobreza y la desigualdad como una forma de hacer efectivos los derechos sociales de las personas. (Godoy, 2003)

Según Sánchez (2000), con la participación comunitaria el interés sigue estando en la obtención de beneficios en las condiciones de vida (vivienda, servicios básicos), y si bien la participación comunitaria puede constituir una estrategia de influencia en las decisiones políticas, en la concepción y puesta en práctica de soluciones y en la generación de otras alternas, es evidente que la escala es más reducida que en la participación ciudadana.

Asimismo, destaca que la participación no es un estado estable, sino un proceso constituido en varios momentos y con distintas intensidades concluyendo que la participación no es «algo» de carácter universal, sino una construcción social, múltiple, sujeta a valores y circunstancias contextuales.

También son interesantes sus reflexiones en cuanto a que la participación no es una cuestión de «todo o nada», es decir, que es posible

diferenciar con claridad cuándo y en qué medida una actividad o acción determinada influye o no en los procesos de decisiones.

Es decir, el autor plantea que, aunque el motivo original que acciona a la comunidad sea la solución de un problema concreto, es posible que a través del proceso de participación se redefinan las necesidades iniciales y las formas de satisfacción, dando lugar a nuevas construcciones que no se correspondan con la concepción general que el Estado imprime a sus políticas y programas.

De tal modo, hemos considerado (en diagnósticos integrales de las condiciones de vida de familias pobres del Gran La Plata)⁶, la participación de las mismas en programas sociales y su evaluación desde el punto de vista de los beneficiarios potenciales y efectivos.

En este sentido, consideramos importante contribuir al estudio de las modalidades de participación en programas sociales dirigidos a sectores pobres que se han implementado e implementan en la provincia de Buenos Aires, sobre los lineamientos de la misma desde el discurso estatal, sobre los procesos concretos de implementación para reflexionar sobre su incidencia en las distintas dimensiones de las estrategias familiares de reproducción, sobre las fortalezas y obstáculos de dichos procesos en casos concretos y sus efectos democratizantes, incorporando el punto de vista de los actores involucrados.

En los últimos años mucho se ha escrito sobre estos temas, sin embargo, es escasa la investigación en profundidad sobre casos puntuales en la provincia de Buenos Aires.

Bajo este marco, se continuó una línea de trabajo iniciada por el equipo de investigación, cuya necesidad e importancia ha sido compartida en trabajos conjuntos desarrollados en el 2005 con el equipo de capacitación e investigación del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), dependiente de la Subsecretaría de la Función Pública del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, con el

⁶ Eguía, Ortale, Piovani, Dionisi, Pagnamento, Weingast (2001) «Estudio integral de las condiciones de vida del barrio La Unión (La Plata)»; Eguía, Ortale y colab. (2004) «Diagnóstico integral de las condiciones de vida de Villa Garibaldi (La Plata)»; Eguía, Ortale y colab. (2005) «Diagnóstico integral de las condiciones de vida de los barrios La Unión y El Mercadito (La Plata)».



apoyo de un subsidio de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires (Eguía y Ortale, 2007b-c; Eguía, Ortale, Rausky, Sotelo y Weingast, 2008).

Como hipótesis general, se coincide con los autores que señalan que la participación impulsada en forma unilateral por el Estado es una forma de delegar la resolución de los problemas hacia quienes los padecen, sin generar legítimos mecanismos de participación que, como tales, incluyan la posibilidad de decisión sobre la prioridad en la resolución de determinadas necesidades y las estrategias de acción. Consideramos que, como tendencia general, los lineamientos de la política social de la provincia de Buenos Aires desde la década del noventa hasta la actualidad se ha caracterizado por este tipo de concepción acerca de la participación. Pero que en los procesos concretos de implementación de los programas se han desarrollado experiencias que han abierto incipientes canales de participación efectiva. También consideramos que el análisis tanto de dichas experiencias como de aquellas que no han dado lugar a una participación real de la comunidad permitirá reconocer obstáculos y fortalezas y aportar elementos para repensar estrategias.

Finalmente, en tanto que el componente participativo de la mayoría de los programas sociales se dirige y apoya en las mujeres, al analizar tanto los lineamientos de los mismos como las experiencias concretas, tendremos en cuenta la perspectiva de género.

A pesar de la importancia que revisten los cambios legislativos necesarios para asegurar y promover en todos los ámbitos la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, son insuficientes para abatir la pobreza femenina.

Para concluir: reflexiones metodológicas

Los estudios realizados y en curso consisten en su mayoría en estudios de caso y se basan en el análisis de información relevada a través de entrevistas y encuestas con distinto grado de estructuración, de observaciones y de documentación secundaria: bases de datos y documentos disponibles en entidades públicas y privadas.

Las entrevistas se dirigen a aprehender puntos de vista y saberes de distintos integrantes de los hogares para comprender las estrate-

gias de reproducción como así también de funcionarios, técnicos y ejecutores locales referidos a los programas sociales.

Consideramos la entrevista en profundidad como la técnica apropiada para lograr una aproximación al universo de significaciones y valoraciones de los entrevistados.

Sin embargo, tal como se plantea en Eguía y Hintze (1994), el tema de la generalización de los resultados de la información obtenida por estos medios aparece como un punto especialmente crítico cuando en ella se basa la toma de decisiones y la implementación de programas con distinto grado de masividad. Esto introduce en este ámbito la preocupación por la representatividad de los datos, de larga data en las discusiones metodológicas de las ciencias sociales: ¿es posible extrapolar los datos obtenidos en una muestra, necesariamente acotada a un número determinado de entrevistados, al universo?

En el mencionado trabajo se considera que la respuesta es afirmativa si se asume una correspondencia (no lineal ni mecánica) entre proceso individual y proceso social.

Se ha mencionado también que el análisis se realiza desde un enfoque basado en la recuperación de la perspectiva de los actores y consideramos que esta constituye un nudo problemático en las investigaciones sociales, sujeta a diversas apropiaciones e interpretaciones.

Tal como afirma Menéndez (1997), la aplicación de la metodología denominada «punto de vista del actor» implica conocer la racionalidad, las necesidades/objetivos/decisiones de todos los actores que intervienen significativamente en una determinada situación.

El manejo del punto de vista del actor que reduce el punto de vista del grupo a uno solo de sus actores, puede conducir a negar o a opacar conflictos/limitaciones que existen dentro del grupo o comunidad. Por tanto, se deben incluir los variados actores identificados dentro del proceso social que se está analizando.

Otra de las cuestiones que cabe problematizar se relaciona con la centralidad dada a la perspectiva del actor: «dar voz» a los grupos subalternos y su uso acríptico.

La perspectiva del actor como orientación metodológica está saturada de presupuestos e implicancias ideológicas y políticas. Dar la voz a los sujetos que no la tienen supone, para muchos que usan tal perspectiva, asumir que esa voz es la correcta o verdadera en lugar de describir –en términos relacionales– las características y condiciones

de esos saberes, explicitando cuál es la relación de los sujetos en la estructura social. No hay que soslayar pues que nuestro conocimiento de la realidad y los sentidos que asignamos a la misma, está construido socialmente y que se impone, la mayoría de las veces, como un dato perceptivo evidente.

Así por ejemplo: ¿qué hacemos y cómo interpretamos la opinión de grupos o personas que no perciben la desnutrición de sus hijos, u otra problemática cuyos efectos negativos no son reconocidos o los conciben como una situación normal? Menéndez insiste sobre esto, advirtiendo permanentemente que las conceptualizaciones culturales no pueden quedar desarticuladas de las condiciones económicas y políticas dentro de las cuales dichos grupos viven sus experiencias y relaciones de subalternidad. Si se acepta el punto de vista del actor como un valor absoluto que debe ser respetado, corremos el riesgo de legitimar desigualdades. El uso de la perspectiva del actor es conflictivo y requiere ser problematizado para cuestionar la tendencia a la homogeneización o a la simplificación y para reflexionar sobre las consecuencias de la negación de los propios actores sobre determinados problemas (Menéndez, 1997), quienes a menudo naturalizan las desigualdades e internalizan interpretaciones de las necesidades realizadas por «otros».

Por tanto, se sugiere interpelar el punto de vista del actor, cuestionar el nivel manifiesto de las representaciones de los actores.

Hay que tener en cuenta que esa perspectiva posibilita producir información para comprender mejor un problema, pero también que ella puede ser producida para legitimar la existencia, objetivos y proyectos de determinados actores.

El manejo contextualizado del punto de vista del actor, nos ha permitido comprender la naturalización de las nociones de hogar, trabajo, familia, género, las distinciones etareas y su incidencia en las estrategias de reproducción, tanto en términos de prácticas como de significados.

La institucionalización de tales categorías enmascara una gran variedad de experiencias por las que atraviesan los individuos concretos, experiencias que tienen que ver con la diversidad cultural y la desigualdad social. Bourdieu (1996) nos habla de la interiorización «muda y silenciosa de la desigualdad», advirtiendo que las estructuras subjetivas son producto de la sumisión dóxica al orden social.

Contribuir a deconstruirlas es entonces un proceso ineludible y necesario para comprender la vulneración de derechos.

Bibliografía

- Beccaria, L., «Estancamiento y distribución del ingreso», en: Minujin, A. (editor), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, Unicef/Losada, 1993.
- — — *La medición de la pobreza: reformulación metodológica y resultados*. Buenos Aires, Proyecto Ministerio de Trabajo-OIT, 1994.
- Borsotti, C., «La organización social de la reproducción de los agentes sociales. Las unidades familiares y sus estrategias», en: *Cuadernos del Cenep*, N° 3, Buenos Aires, 1981.
- Bourdieu, P., «Espíritus de Estado», en: *Sociedad*, N° 8, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 1996.
- Bustelo, E., «Pobreza moral», en: *Socialis*, N° 1, 1999.
- Castel, R., *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós, 1997.
- Comité Ejecutivo para el estudio de la pobreza (CEPA), «Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). 1980-1991», en: *Documento de trabajo*, N° 3, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos-INDEC, 1993.
- Eguía, A. y Hintze, S., «Sobre estilos y técnicas de investigación social: la articulación de enfoques y sus posibilidades», Trabajo presentado en las Primeras Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos, Buenos Aires, FFyL, UBA, 1994.
- Eguía, A., Ortale, Dionisi, K., Pagnamento, L. y Weingast, D., «Propuesta de un enfoque para el estudio de las condiciones de vida de familias pobres urbanas», en colaboración, en: «*Pobres, Pobreza y Exclusión Social*». Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del CONICET (CEIL), 2000.
- Eguía, A., «Pobreza y reproducción familiar: propuesta de un enfoque para su estudio», en: *Caderno CRH*, Vol. 17, N° 40, Universidad Federal de Bahía, 2004.
- Eguía, A. y Ortale, S., «Reproducción social y pobreza urbana», en: *Cuestiones de Sociología, Revista de Estudios Sociales*, N° 2, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP, 2004.

- *Los significados de la pobreza*. Publicación con referato externo e interno, Buenos Aires, Biblos, 2007a.
- «Programas sociales y participación», en: *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP, Buenos Aires, Prometeo, 2007b.
- *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*. La Plata, Edulp, 2007c.
- Eguía, A., Ortale, S., Alzugaray L. y Aimetta, C., «El papel de las redes sociales en la reproducción familiar: estudios de casos en sectores pobres del Gran La Plata», en: Actas del VII Congreso Argentino de Antropología Social, editadas en CD, Villa Giardino, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba y por el Museo de Antropología, 2004.
- Eguía, A., Ortale, S., Piovani, J. y Weingast, D., «La pobreza en Argentina: nuevas realidades, nuevos conceptos», en: Camou, Torti y Viguera (coordinadores), *La Argentina Democrática: los años y los libros*. Buenos Aires, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, Prometeo, 2007.
- Eguía, A., Ortale, S., Peiró, L., Rausky, E., Sotelo, L. y Weingast, D., «Programas alimentarios y de empleo transitorio desde la perspectiva de los beneficiarios. Estudios de caso –1988/2005– en barrios pobres del Gran La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina)», en: Sanchiz Ochoa P. y Gil Tébar P. (coordinadoras), *Marginación y Pobreza en América Latina. Estrategias de supervivencia, políticas gubernamentales y acción social*. Sevilla, Signatura, 2008.
- Feijó, M., *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Godoy Catalán, L., «Tendencias actuales en políticas para la superación de la pobreza: el caso de algunos programas ‘innovadores’ en América Latina», ponencia presentada en el 51° ICA, Santiago de Chile, 2003.
- Golbert, L. y Tenti Fanfani, E., «Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina», en *Sociedad*, N° 4, Buenos Aires, 1994.
- Gutiérrez, A., *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba, Ferreira Editor, 2004.

- Gutiérrez, A., «La reproducción en la pobreza (¿y de la pobreza?): el enfoque desde la perspectiva de las estrategias familiares. En *Cuestiones de Sociología, Revista de Estudios Sociales*, N° 2, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP, 2004.
- Guzmán, V., «La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas» en: Largo, Eliana (compiladora) *Género en el Estado, Estado en el género*, Isis Internacional, Ediciones de las mujeres N° 27, 1998.
- INDEC, CEPA N° 2, Buenos Aires, 1993.
- Kanbur, R. y Squire, L., *La evolución del pensamiento acerca de la pobreza: la búsqueda de las interacciones*. Washington DC, Banco Mundial, 1999.
- Lerner, B., *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México, Angel Porrúa ediciones, 1996.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautáis, L. y Rodríguez, C., *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/CIEPP, 1999.
- Menéndez, E., «Reproducción social, mortalidad y antropología médica», en: *Cuadernos médico-sociales*, N° 49-50, Rosario, 1989.
- — — «El punto de vista del actor. Homogeneidad, diferencia e historicidad», en: *Relaciones*, N° 69, 1997.
- Minujin, A. (editor), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Unicef/Losada, 1993.
- Minujin, A. y otros, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Unicef/Losada, 1993.
- Minujin, A. y Kessler, G., *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1995.
- Minujin, A., «Vulnerabilidad y exclusión en América Latina», en: Bustelo E. y Minujin, A. (editores), *Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes*. Buenos Aires, Unicef/Santillana, 1998.
- Moreno, L., «Ciudadanía, desigualdad social y Estado del Bienestar», *Documento de Trabajo* 03-08, Unidad de Políticas Comparadas, 2003.
- Murmis, M. y Feldman, S., «La heterogeneidad social de la pobreza», en: Minujin, A. et al (editores), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Ed. UNICEF/Losada, 1993.

- Restrepo, D., «Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas», en: *Reforma y Democracia*, Nº 25, Caracas, 2003.
- Sánchez, E., «Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria», Comisión de estudios de postgrado, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, 2000.
- Svampa, M., *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus, 2005.
- Triglia, C., «Capital social y desarrollo local», en: Bagnasco, A., et al. *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires, FCE, 2003.
- Valenzuela, M. E., «Desigualdad de género y pobreza en América Latina». Documento de la Reunión de expertos sobre pobreza y género. CEPAL-OIT, 2003.
- Vasilachis, I., «Del sujeto cognoscente al sujeto conocido: una propuesta epistemológica y metodológica para el estudio de los pobres y de la pobreza», en: *Pobres, pobreza y exclusión social*. Buenos Aires, CEIL-CONICET, 2000.
- — — *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona, Gedisa, 2003.
- — — «Las personas pobres y la situación de pobreza a la luz de una nueva propuesta epistemológica», en: *Cuestiones de Sociología*, Nº 2, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, 2004.

Visiones sobre la pobreza: perspectivas y atributos

Florencia Cendali - Laura Massa

La crisis capitalista que se está desarrollando en el mundo en general, y en Argentina en particular, es diferente a las anteriores en duración, extensión y profundidad (Wallerstein, 2004), lo que genera –simultánea y contradictoriamente– incertidumbre pero, a su vez, un potencial y amplio margen de acción, de cambio.

Las coordenadas del escenario mundial actual se distinguen por la innovación tecnológica y automatización de la producción, desdibujamiento de las fronteras de los Estados nacionales, fragmentación del sistema productivo, globalización de los mercados, circulación de la especulación financiera, ajuste estructural y flexibilización laboral, así como una profundización de la desigualdad –tanto en amplitud como en heterogeneidad–.

La pobreza se inscribe en estos intensos cambios globales, al punto tal que diversos autores hablan de «las pobrezas», haciendo referencia a las múltiples dimensiones que la conforman. En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo reconstruir sintéticamente las visiones que diversas tradiciones de pensamiento tienen sobre ellas, específicamente acerca de cuáles son sus perspectivas y atributos.

La finalidad de este estudio es generar preguntas acerca de cómo tales concepciones afectan las prácticas del estado, la «sociedad ci-

vil» y el mercado, tanto en la denominación de los sujetos y las características de la pobreza como en la/s modalidad/es de su abordaje. Creemos que promoviendo una reflexión crítica sobre el espacio que ocupa esta noción en el análisis de la dinámica social Argentina y Latinoamericana –posicionadas desde su lugar de dependencia de la región– será posible problematizar sus implicancias políticas y prácticas.

La desigualdad –el aumento de la brecha entre los sectores ricos y los vulnerables– es el principio que caracteriza a las sociedades modernas. La instauración del neoliberalismo, con su acumulación flexible, destruyó el mundo del «trabajo asalariado» y las políticas sociales ligadas a él, lo cual trastocó los procesos identitarios sostenidos en torno a ello, generando amplios «bolsones» de pobreza, así como el descreimiento de las instituciones «representativas».

En consecuencia la pobreza se cristaliza de forma rotunda como una de las manifestaciones más tangibles de la «cuestión social» (Massa, 2009); hecho por el cual consideramos que cabe reconstruir las visiones que la caracterizan y hacen posible (o no) generar acciones orientadas a superarla tanto desde lo público estatal como desde las organizaciones y movimientos sociales.

Caracterización de las visiones de la pobreza

Lo primero que queremos responder es ¿por qué trabajar las visiones de la pobreza?, ¿por qué es importante reflexionar sobre las perspectivas y atributos que la determinan? Tal como señala González, el concepto de pobreza es polisémico y proliferante porque «lo coloca muy cerca de lo que podríamos considerar visiones del mundo» (González, 1995: 285); por ello es que enmarcamos las diversas perspectivas que identifican a «los pobres» con características que los definen frente al resto del mundo social. Aquellas tienen relación directa con determinadas tradiciones de pensamiento/teoría social, que si bien no se presentan en estado «puro» en la dinámica socio-histórica, alguna de ellas –o al menos sus dimensiones–, ha sido predominante sobre las otras en diferentes momentos.

Asumimos que no existe la neutralidad valorativa al momento de referirnos a la pobreza y la desigualdad social, por el contrario,

estas teorías se tradujeron y traducen en políticas de diferentes sesgos y contenidos, desde la clásica caridad o beneficencia pública o privada, derivada en asistencialismo como engranaje del control social, hasta la represión y penalización de los sujetos de la pobreza o, incluso, la combinación de ambas. (Redondo, 2004: 36)

Si bien muchas de las teorías científicas se presentan como objetivas, no queremos dejar de explicitar que –demasiadas veces– omiten señalar las causas de la pobreza y la presentan como «inevitable», individualizando y condenando a los sujetos que la viven y generando en los dispositivos creados para abordarla la apariencia de «ayuda» o «dádiva», lo cual los aleja de su reconocimiento como derechos y a «los pobres» como portadores de los mismos.

De allí la importancia de reflexionar acerca de cómo cada tradición de pensamiento definirá de manera más débil, transformadora, específica o inespecífica el rol, las características, causas y consecuencias de «la pobreza» y «los pobres».

En síntesis, ¿cómo se aborda el análisis que configuran las diferentes visiones de la pobreza?; de forma tentativa hemos optado por señalar las principales perspectivas que la conceptualizan, ya que éstas influyen en las diferentes atribuciones sociales que se imponen sobre «los pobres» y configuran el sentido común que impregna el imaginario colectivo, el cual –en la mayoría de los casos– termina siendo apropiado, internalizado y materializado por ellos en un universo de sentidos.

La perspectiva clásica o Liberalismo Económico

Para los «padres» de la reflexión económica no les es ajeno el tema de la pobreza. A. Smith, T. R. Malthus, y D. Ricardo son los primeros que identificaron la pobreza, a partir de señalar las ventajas de la transición de las regulaciones feudales a la libertad económica (Colombo, 2007).

Esta corriente caracteriza a la pobreza como inevitable, como un resultado «natural» del funcionamiento económico, pero también posible de ser corregida dentro del mismo orden que la genera.

El ideario individualista de esta corriente está sustentado en que «la propensión del hombre es intercambiar una cosa por otra y perse-

guir su propio interés económico, y la suma del interés individual, del egoísmo individual generará el bienestar social» (Adam Smith, 1958: 402), y a partir de ello, se configura el mecanismo de mercado como ámbito «natural» para garantizar la satisfacción de necesidades. Con esto, despolitiza las decisiones en torno a la economía y las acciones desarrolladas en ese ámbito.

El sistema económico es independiente, tanto de la política como de la moral, y los sujetos se forman como tales a partir de un conjunto limitado de motivaciones que determinan sus acciones y condicionan las características del orden social.

El egoísmo es la primera –y más determinante– motivación humana que, en combinación con otras (tales como la caridad, la libertad, el sentido de propiedad, la conducta del trabajo y la predilección por el intercambio) constituye un equilibrio «natural» que hace posible la vida social; por tanto el intercambio mercantil, donde los hombres procuran maximizar su beneficio, es la instancia que promueve el bienestar social y es así que «el mercado, que encuentra su origen en una de las motivaciones de los hombres (la tendencia a trocar), se constituye en un espacio natural, no derivable de la voluntad de los hombres de constituirlo» (Nosetto, s/f: 4).

Esta tradición, que será retomada e implementada violentamente por el neoliberalismo, afirma que el mercado es el único que debe regular el trabajo, los salarios, el acceso a los bienes, etcétera. y que la intervención social, basada en una idea de «transitoriedad de la pobreza», debe estar orientada a ayudar a aquellos que, por enfermedad o incapacidad, no pueden satisfacer sus necesidades por medio de aquel.

Como la esfera económica es «natural» (así como la relación entre las personas), también lo son tanto la dinámica que este genera, como sus consecuencias; frente a esto, la pobreza no sólo es transitoria, sino «esperable» de aquellos individuos que no se guían por el interés y el egoísmo, o son haraganes y/o incapaces.

Estos supuestos generan que el abordaje de la pobreza se realice, por un lado, desde una perspectiva moralizante –caritativa o filantrópica– y, por el otro, culpabilizadora, individualizando la situación de pobreza, lo que refuerza la idea de naturalidad, atribuyéndole al propio pobre la responsabilidad de la misma.

La perspectiva del Darwinismo Social

«El paradigma económico clásico encontró en un famoso sociólogo y filósofo inglés, Herbert Spencer (1820-1903), una de sus más difundidas y sombrías expresiones: la tesis darwiniana de ‘la supervivencia del más apto’ denominada también ‘darwinismo social’» (Colombo, 2007: 35).

Para esta perspectiva, la pobreza es el mínimo costo para lograr un «desarrollo social óptimo», dado que en toda sociedad es imprescindible «la supervivencia del más apto», quien no cumple con las condiciones liberales de «esforzarse, trabajar y progresar», y buscar su propio interés para contribuir al «bienestar social», no se desarrolla socialmente y puede terminar «muerto en vida» (por ser un desocupado) o «muerto» (a secas) porque no puede cubrir ni el mínimo indispensable de necesidades.

Para el desarrollo óptimo de las sociedades modernas es imprescindible la lucha por la supervivencia y el triunfo de los mejores, los que posean más rasgos y características fuertes y dominantes (biológicas, físicas o intelectuales) serán los seleccionados naturalmente. Por ello es que no debe intervenir el Estado a favor de los más débiles, los pobres, sólo el mercado hará ese «*casting*» natural.

Se basa, por un lado, en la tradición del Liberalismo Económico al referirse al individuo egoísta y en búsqueda de beneficio, y por otro, en la tradición judeocristiana dominante que decreta las diferencias entre ricos y pobres como parte del orden «natural y moral», reforzando la individualización de la situación de pobreza. Por ello es que se asume a los postergados, los débiles, los pobres, los «ineptos» e «inadaptados», los que viven «muertos en vida» como el costo que debe pagar la sociedad en esta competencia para lograr un desarrollo óptimo y hasta superior al resto de los países.

La perspectiva del Marxismo

Para esta perspectiva, la pobreza es inherente a la sociedad capitalista, dado que el mercado es el asignador de recursos en un contexto de explotación de un grupo mayoritario de individuos por otro menor. Asimismo, los bienes-satisfactores de las necesidades son mercancías, cuyo fin es la acumulación de capital y no garantizar la reproducción de las personas.

El modo de producción capitalista impone la búsqueda de ganancia, y esto es lo que motoriza a la sociedad de mercado. En la actualidad, la vida consumista y egoísta requiere que los sujetos –de manera individual– busquen sus propios beneficios para continuar con la carrera de compra y venta de productos superfluos, de manera descontrolada, ya que el consumo impone la mentalidad de «valer por lo que se tiene». Esto se traduce en el dinero invertido por las empresas en las consultoras de *marketing*, campañas publicitarias y los medios de comunicación para la venta de productos esenciales –o que no lo son– pero que son percibidos por los sujetos como vitales para su subsistencia en la vida social.

La pobreza sólo será superada con la revolución total del sistema: «la eliminación de la pobreza no es posible en el seno de una economía en la que rija la propiedad privada de los medios de producción» (Colombo, 2007: 37).

Asimismo, se encarna en todos los sujetos que viven o necesitan vivir del trabajo para garantizar la reproducción de su vida y la de sus familias. Ellos han sido expropiados de toda mercancía –y posibilidad de producirla–, excepto de una que puede vender: su fuerza de trabajo; aunque, le es expropiado el valor de los bienes que con ella produce. Esto genera dos situaciones: a. a quienes efectivamente venden su fuerza de trabajo, sólo les queda acceder a la reproducción inmediata de su vida a través del salario (el resto será cubierto por el trabajo doméstico, entre otras estrategias); y b. en quienes no lo hacen, la exclusión pero –al mismo tiempo– la presión sobre la «oferta» de la fuerza de trabajo, operando como un posibilitador de la baja del salario y como disciplinador social (Escudero, 2001).

En consecuencia, es necesario terminar con la explotación, lo cual sólo es posible con la eliminación del orden económico-social existente. El único tratamiento certero de la pobreza es su eliminación, destruyendo la propiedad privada de los medios de producción y generando la permanente formación política de los trabajadores.

Con respecto a los atributos que se le asignan a los pobres hay diferentes posturas, por un lado, son considerados los nuevos justicieros que, al adquirir conciencia de clase, manifiestan las posibilidades revolucionarias y de freno al disciplinamiento social al organizarse y reclamar por la satisfacción de sus necesidades.

Por otro lado, se encuentran los que se consideran totalmente alienados, que «se hallan en el centro de un ideograma que les confiere una cultura de la pobreza: una cultura de la revolución, de la pompa política o del fetichismo de la representación histórica sin sujeto productivo» (González, 1995: 288) y que necesitan de quienes los guíen (los dirigentes de vanguardia) para sacarlos de su letargo y les «inculquen conciencia crítica».

Siempre se ha creído que «los desocupados eran una figura no histórica (lumpenproletariado, subproletariado, lazzaroni), la expresión de un estado de desintegración del sistema, un fenómeno carente de capacidad transformadora [...]» (Mazzeo, 2004: 128).

A partir de la década del ochenta, cuando «el intervencionismo estatal dejó de ser parte del sentido común y la ausencia del Estado favoreció la disolución del tejido social» (Mazzeo, 2004: 125), comienzan a surgir los nuevos movimientos sociales (muchos de ellos conformados por los trabajadores desocupados), se inicia un debate acerca de quienes son los «sujetos de cambio» destinados a luchar por la transformación de la sociedad. ¿Es el proletariado?, ¿son los obreros «del tercer mundo» quienes tienen que luchar por un cambio en la sociedad?, ¿son los obreros sobreexplotados quienes pueden luchar por un cambio?, ¿son los integrantes de los movimientos de desocupados la nueva clase revolucionaria, los nuevos sujetos de cambio?

Este debate se centra en que «Las clases dominantes y la mayoría de los intelectuales argentinos suponían que desde la desintegración social, del espacio de los infraprivilegiados, del reino de atropía, no podía surgir ningún tipo de respuesta organizada que recurriera además a consignas potencialmente universalizables» (Mazzeo, 2004: 128). Esto demuestra que siempre se ha creído que los trabajadores – ocupados, subocupados, sobreocupados o desocupados– son los únicos con capacidad de transformarse en el «sujeto histórico», constructor/portador de cambio social.

La perspectiva de la Economía Clásica en la actualidad/El Neoliberalismo

El pensamiento imperante, que recupera las bases postuladas por la perspectiva del Liberalismo Clásico, es la teoría del derrame o goteo donde se supone que «la riqueza terminará desbordando hacia los



más pobres». Los neoliberales parten de la premisa de que los individuos son calculadores y maximizadores de la ganancia, donde el móvil de toda acción en la vida social es el interés. La racionalidad medio-fin es el principio que caracteriza esta corriente (obtener el máximo beneficio con el menor costo posible).

Desde este lugar se sostiene que la pobreza es transitoria –por eso usan la imagen del goteo de la riqueza– pero, cuando se prolonga en el tiempo, asumen una individualización de la misma.

Esta perspectiva se traduce en políticas sociales focalizadas en los grupos de pobreza extrema que deben «certificar» su situación para «merecer» el beneficio de los programas sociales.

En los neoliberales es posible visualizar una combinación entre dos perspectivas ya mencionadas: por una parte, llevan al extremo el postulado del Liberalismo Económico del individuo racional, maximizador de beneficios, y por la otra, exaltan la idea de la supervivencia del más apto propia del Darwinismo Social, en la «jungla» del mercado, donde los individuos no satisfacen «necesidades» sino sus «gustos y preferencias».

Al respecto, Von Hayek (1976) sostiene que las únicas dos funciones de un gobierno legítimo consisten en proporcionar una estructura para el mercado y proveer servicios que este último no puede prestar. Asimismo afirma que es necesario «el sacrificio de algunas vidas humanas en pos de la consecución del bien general».

Esta tradición tiene relación directa con la forma de analizar el desempleo, ya que las causas siempre son endógenas/individuales, el sujeto es responsable de su situación. Aunque en la actualidad se sigue sosteniendo que «Esta es una categoría de naturaleza social, no sólo porque abarca habitualmente a muchas personas, sino porque es una enfermedad esencialmente de origen social» (Colombo, 2007: 47).

Sin embargo, el problema es que nunca se reflexiona sobre el sufrimiento generado a partir de la instauración de las reformas del Estado de los años noventa, que se inscriben en el proyecto neoliberal que propicia su reducción, confinado a cumplir funciones limitadas y precisas (Laurell, 2000), ni sobre su responsabilidad como causante directo del aumento de la desigualdad.

La perspectiva del enfoque de las capacidades

Este enfoque encuentra su principal fundamento en el pensamiento de Amartya Sen, quien asevera que la pobreza es consecuencia de la privación de capacidades básicas por parte de los individuos para alcanzar ciertas funciones, logros y objetivos valiosos para salir de la vulnerabilidad.

Este autor sostiene que la pobreza es el caso extremo de la desigualdad, distinguiendo entre «la pobreza basada en las capacidades» (es decir las estrategias que permiten conseguir logros) y «la pobreza por renta» (la falta de dinero) y, como una opera reforzando a la otra, en una dinámica que se retroalimenta mutuamente (Massa, 2009). Ante esto argumenta que «la reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza. [...] eso sería confundir los fines con los medios» (Sen, 2000: 119); por eso el análisis de la pobreza «debe estar enfocado en las posibilidades que tiene un individuo de funcionar, más que en los resultados que obtiene de ese funcionamiento» (125).

El desarrollo de las capacidades (individuales y sociales) implica el despliegue de «libertades individuales» (que no son sinónimo de la maximización del beneficio liberal/neoliberal, al cual Sen enmarca en lo que denomina «libertades negativas»), cuyas múltiples facetas se relacionan con que vivimos en un mundo de una opulencia sin precedentes; pero también de notables privaciones, miseria y opresión, ante lo cual postula que la probabilidad de superar esta dicotomía es parte elemental del ejercicio del desarrollo, concepto que se imbrica con el de bienestar social (Massa, 2009), que sólo es posible de conseguir generando políticas que permitan desplegar el desarrollo de las capacidades/libertades de las personas. Esto comprende no sólo acciones que fortalezcan la búsqueda de la realización de fines sino, sobre todo, dejar de brindar «medios» para conseguirlo —el dinero—; ello se basa en la concepción de que ser pobre es más que estar privado de recursos económicos, sino que se asocia a la falta de libertad para realizar actividades elegidas y/o valoradas.

Esta perspectiva se ha cristalizado, en términos generales, en el imaginario social como el pobre siendo culpable de su situación al no desarrollar sus capacidades, sus posibilidades. Por eso, las intervenciones orientadas a «corregir» la pobreza (que asumen que las capaci-

dades son un «medio» y no el «fin», como sostiene Sen) se aplican en las fracciones de pobreza extrema con el fin de garantizar un mínimo funcionamiento social «armónico» y, a su vez, exigiendo a los sujetos que «certifiquen» sus carencias para «merecer» (acceder a los beneficios de los programas sociales focalizados) «la ayuda».

La perspectiva de los organismos internacionales

En las últimas décadas del siglo xx, el mercado fue desplazando al Estado como principio ordenador de la sociedad por el desarrollo de la globalización neoliberal. En este marco se implementaron procesos de reforma del Estado impulsados por los organismos internacionales de crédito; mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendaba políticas de estabilización, que apuntaban a terminar con la inflación y mejorar la balanza de pagos, el Banco Mundial (BM) promovía políticas de ajuste que suponían modificaciones en la estructura económica con el objeto de equilibrar las cuentas externas y utilizar dichos recursos en necesidades internas.

Si bien, la realidad nos demuestra que estos procesos impusieron una sociedad empobrecida y atravesada por nuevas desigualdades, dichos organismos continúan fundamentando la perspectiva de las capacidades –reduciendo este enfoque–, tal como postula el Banco Mundial (2000; 2006): «La pobreza es la *incapacidad de las personas* de vivir una vida tolerable: llevar una vida saludable, tener educación, disfrutar de un nivel de vida decente, disponer de libertad política, respeto de los derechos, seguridad, acceso al trabajo productivo y bien remunerado» [el subrayado es nuestro].

Su rol es sumamente activo en relación con las políticas gubernamentales «desde donde se ‘sugieren’ lineamientos, que al ser puestos como condición para asignar recursos o incluso para mantener relaciones tales como el libre comercio, funcionan de hecho como imposiciones» (Massa y Prince, 2005: 4).

Desde esta visión se afirman dos atributos centrales para pensar la pobreza; el primero la refiere como una situación individual, lo que supone la culpabilización del sujeto/los sujetos que la viven y el desarraigo de la estructura social en la que se produce. El segundo aparece como un posibilitador que reactiva «el capital social» de los po-

bres, concepto que es usado para referirse a su capacidad de trabajo y/o las redes sociales que estos construyen o pueden construir.

La perspectiva cristiana-filantrópica

La cuestión social ha sido un tema conflictivo para la cúpula de la Iglesia Católica desde fines del siglo XIX, cuando se publica la primera encíclica social «*Rerum Novarum*», enunciada por el Papa León XIII en 1891 (Atala, Blaiotta, Cendali, 2009).

Si bien, a lo largo del siglo XX, esta institución ha transcurrido por diferentes etapas (se debe considerar los papados de Juan XXIII y Pablo VI que postularon la Doctrina Social de la Iglesia), en la actualidad, en los discursos centrados en la pobreza y la desigualdad social, estas son entendidas como un problema moral, con poca relación directa con el contexto social, político y económico que se ha vivido en el Tercer Mundo en las últimas décadas (y la relación con «los» centros), puesto que en un primer momento no se protestó ni actuó en contra del modelo neoliberal que se imponía.

Frente a esta situación de pauperización social en aumento, la cúpula de la Iglesia Católica plantea que todos tenemos una deuda social con los más vulnerables y que es necesaria la solidaridad individual para ir saldándola. Un ejemplo de esto es la colecta nacional llamada «+ X -» («Más por Menos»).

Con esta lógica es que «la caridad y la pobreza» se complementan conformando la virtuosidad del cristianismo, por ende, tanto los ricos como los pobres pueden cultivar y practicar las virtudes que les corresponden con el fin de ser mercedores del reino de los cielos después de la muerte.

Pero la pobreza no sólo es virtud. A pesar de la absolución de los pobres por serlo, estos son amenazantes cuando la situación de pobreza se instaure como un problema social que persiste. Dicha sospecha tiene que ver con, por una parte, una actitud de desidia y abandono de los pobres, y por la otra, con los riesgos potenciales de violencia que supone su presencia/existencia. Para «esta perspectiva, hay miserables mendigantes, que lo son porque quieren ser pobres en esas condiciones» (Escalada y Fuentes, 1997), visión de la pobreza que se refuerza con el cristianismo protestante.

Esta percepción de la pobreza se vigoriza y cristaliza en el sentido común, ya que si bien desde la producción teórica-académica se demuestra su carácter estructural, en el imaginario social existe la apariencia de que la pobreza es un asunto individual de quienes la padecen y que no pueden superarse con intenciones y actos solidarios.

De esta manera distintos atributos se le imponen a los pobres, muchos de ellos presentados de manera contradictoria: el primero hace referencia a que el pobre es bueno por «naturaleza» y que el verdadero lugar de sociabilidad es la pobreza, lo cual ha dado lugar a desarrollos teóricos vinculados a la «cultura de la pobreza».

El segundo atributo refuerza la postura de que la salida de la pobreza es individual o testimonial sobre la vida, porque «el pobre» supera su condición debido no sólo a su ingenio, sino también como consecuencia del apoyo solidario y caritativo.

Como esta solidaridad no es suficiente, el tercer atributo hace hincapié en que la pobreza es producto de la haraganería y la actitud ociosa, que no se ha revertido «con la conformación del Estado moderno que tutela a toda la ciudadanía» (Escalada y Fuentes, 1997) ni por las políticas neoliberales impuestas.

Para concluir, esta perspectiva denota diversas contradicciones en sus discursos porque si bien revaloriza la pobreza como prueba de una mejor vida divina, también se menosprecian los condicionantes estructurales en que ocurre, así como las potencialidades de los sujetos que la transitan.

La perspectiva de la tradición de «los activos»

Esta tradición toma cuerpo desde la década del noventa en la implementación de políticas sociales definidas y financiadas por los organismos internacionales; se sostiene en la idea primaria de «activos», la cual proviene de la contabilidad, y los define como «una entidad que posee valor de mercado o de intercambio, y que forma parte de la riqueza o propiedad de su dueño» (Navarro Marshall, 2008), que no sólo hace referencia a los activos reales, que son los bienes tangibles (edificios, tierra, etcétera) y financieros (dinero, bonos y acciones), sino también a los activos intangibles (patentes, marcas, etcétera). Esta noción se extiende luego a aquellas relaciones e insti-

tuciones informales basadas en lógicas no mercantiles como las relaciones comunitarias, lazos de afinidad, etcétera.

Desde el Enfoque de Activos se plantea que los pobres siguen siendo pobres porque no han usado suficientemente sus potencialidades de desarrollo económico (ya sea por «incapacidad», «poco esfuerzo» o «restricciones externas», tales como las regulaciones estatales), y que dichas potencialidades estarían en un tipo de recursos: las redes de confianza y reciprocidad que unen a las comunidades y permiten que las personas trabajen colectivamente para mejorar su calidad de vida.

¿Cuál es el aporte de estas reflexiones?

A lo largo de esta breve presentación enumeramos y caracterizamos algunas de las visiones más trascendentes de la pobreza, basadas en perspectivas y tradiciones teóricas que afirman o niegan diferentes atributos que se imponen sobre la forma de definirla y, específicamente, sobre los sujetos que la viven –o sobreviven– en el contexto actual.

¿Por qué hemos seleccionado estas y no otras perspectivas? La única respuesta posible hace referencia, como mencionábamos al principio, a la no neutralidad de los posicionamientos y, por tanto, a la elección que remite a la importancia política, económica y social que consideramos que estas tienen, ya que son las más radicales al momento de señalar los atributos que ha poseído y posee la pobreza. Por otra parte, estas visiones, con sus respectivos representantes, voceros y seguidores, han afectado las prácticas del Estado, del mercado y la «sociedad civil» al momento de planificar e implementar acciones y proyectar horizontes societales no sólo para los pobres, sino para toda la sociedad.

Ahora bien, ¿por qué asumimos que es esencial analizar los atributos que se les imponen a los pobres? Creemos que esta cuestión debe ser reflexionada a partir de dos lógicas que se afectan mutuamente: por un lado, esta caracterización que se divulga sobre los pobres construye el imaginario colectivo de toda la sociedad, imprimiendo percepciones, prácticas y discursos en torno a ellos y la forma de afrontar la pobreza. Pero, por otro, interpelan a los pobres, los cuales se apropian de esta consideración que les es ajena (y muchas veces errónea), hasta que los terminan internalizando y definiendo



como sujetos. Es esta doble vía de adjudicación y asunción de roles, funciones, culpabilizaciones y percepciones la que opera como sustrato a la fijación de estereotipos tan fragmentarios como naturalizadores (tanto en uno como otro sentido) de la desigualdad social.

Es así como surge, y se cristaliza, el gran inconveniente de estas perspectivas y atributos impuestos: sucede tanto cuando estos son positivos (revolucionarios, justicieros, buenos por naturaleza, solidarios) como negativos (vagos, violentos, culpables de su situación, sin condiciones para el desarrollo social óptimo) porque toman forma y cuerpo en la sociedad y no permiten observar y luchar por modificar los determinantes económicos, políticos y sociales constitutivos del sistema actual.

Bibliografía

- Atala, B., Blaiotta, S. y Cendali, F., «La ‘Cuestión Social’ para la Iglesia Católica: Reflexiones sobre la Argentina, Grupo de Investigación sobre ‘Iglesia y Poder Político en Argentina (1992-2006)’», en: *Diaporías*, N° 9, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2009.
- Banco Mundial, *World Development Indicators*. Washington DC, 2000.
- — — *Capital Social*. Washington DC, 2006.
- Colombo, J., *Pobreza y desarrollo infantil. Una contribución multidisciplinaria*. Buenos Aires, Paidós, 2007.
- Escalada, M. y Fuentes, P., «La pobreza bajo sospecha». Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre Pobres y Pobreza en la sociedad argentina, Quilmes, noviembre de 1997. <www.naya.org.ar/congresos/contenido/quilmes>.
- Escudero, J., «La utilidad de los pobres», en: *Realidad económica*, N° 180, junio de 2001.
- González, H., «El sujeto de la pobreza: Un problema de la Teoría Social», en: Minujin, A. (compilador), *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1995.
- Grassi, E., *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I, Buenos Aires, Editorial Espacio, 1999.
- Hinkelammert, F., *El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido*. Costa Rica, EUNA, Heredia, 1995.
- Laurell, A., «Globalización y reforma del Estado», en: Costa, A., Hammann, E., y Tajer, D., *Saúde, equidade e gênero: um desafio para as políticas públicas*. Brasil, Abrasco, 2000.
- Massa, L., «Estrategias de sobrevivencia e intervención profesional en el horizonte de la Economía Social». Tesis Doctoral, Buenos Aires, U.N.Lu, Mimeo, 2009.
- Massa, L. y Prince, R., «Prácticas clientelares y receptores de políticas sociales ¿vieja práctica y nuevos sentidos?». Ponencia presentada en las III Jornadas de Antropología Social organizadas por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, agosto de 2005.



- Mazzeo, M., «Los límites del desempleo estructural como disciplinador social», en: *Piqueteros. Notas para una tipología*, Buenos Aires, Manuel Suarez editor, 2004.
- Montaño, C., «El proyecto neoliberal: el pasaje de las lógicas del Estado para las lógicas de la sociedad civil». I Congreso Universitario Internacional de Trabajo Social: «El Trabajo social en el contexto de las políticas neoliberales». <www.ts.ucr.ac.cr/suradoc>. Costa Rica, 1996.
- Navarro Marshall, C., «La Acumulación Originaria de la Economía del Trabajo. Elementos para un debate necesario». Tesis de Maestría, UNGS, en prensa, Buenos Aires, 2008.
- Nosetto, L., «La vigencia de la economía social en tanto síntoma del sustrato social del trabajo humano». Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. <www.aset.org.ar/congresos.pdf>. s/f.
- Redondo, P., *Escuelas y Pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*. Buenos Aires, Paidós, 2007.
- Sen, A., *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta, 2000.
- Smith, A., *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Von Hayek, F., *Camino de servidumbre*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1976.
- Wallerstein, I., *Conejillos de indias*. Madrid, Rústica, Hispano Europea, 2006.

Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo

Ana Josefina Arias

A continuación se desarrollan un grupo de interrogantes que venimos trabajando en el marco de la cátedra «Problemas Sociales Argentinos», buscando conocer cómo se construye la pobreza como problema social en la etapa posterior al estallido social del año 2001.

Pensamos este texto como un ensayo para debatir en el marco de cátedras y equipos de investigación el abordaje de la pobreza como problema. Somos concientes de que estamos arriesgando hipótesis y forzando análisis, pero preferimos correr este riesgo ya que lo que nos preocupa en esta etapa es problematizar la agenda sobre la cual se investiga la pobreza en Trabajo Social y en las Ciencias Sociales en general. Nos perdonarán los lectores entonces, las imprecisiones con las que describiremos algunas líneas de pensamiento y la celeridad con la que recorreremos esta década que todavía estamos transitando.

Dividimos el abordaje de la década en dos periodos, a los que denominaremos: a. lecturas de la pobreza en la emergencia y b. lecturas de la pobreza postemergencia.

En trabajos anteriores (Vallone y Arias, 2008) sostuvimos que la construcción de la pobreza como problema desde las ciencias sociales es una de las dimensiones significativas en el análisis de las inter-

venciones sociales dirigidas a la pobreza. Prestaremos especial interés a esto en la reconstrucción de esta década y también enfocaremos las interpretaciones a partir de la formulación y reformulación de las políticas sociales dirigidas a la pobreza como problema social.

Es necesario aclarar que, para analizar la construcción de la pobreza como problema social en esta década, es central el análisis de las prácticas organizadas y no organizadas de los sectores populares, expresadas, por ejemplo, a partir de los conflictos sociales o en las resistencias y adhesiones de los supuestos destinatarios a las propuestas de las políticas sociales. No abordaremos por una cuestión de espacio estas cuestiones, sólo haremos mención a la lectura que sobre ellas se realiza desde las ciencias sociales, los medios de comunicación y efectores sociales. Sin embargo, nos parece prudente señalar que sin este análisis sólo podemos realizar, como en el caso de este artículo, un enfoque parcial sobre el tema.

Describiendo ya el primer periodo, plantaremos que en el momento más complejo de la crisis social y política de finales de la década del noventa ciertas «bases» o soportes conceptuales de la lectura acerca de la pobreza entraron en crisis.

Hipotetizamos que mientras duró el escenario de «emergencia social» que caracterizó la segunda parte de la década del noventa, y hasta un tiempo después del estallido social del 2001, la emergencia permitió poner en «*stand by*» los planteos con los que se operaba ya desde los años ochenta, pero especialmente en los noventa, sobre la pobreza.

Puntualmente nos referimos a la idea de capital social, empoderamiento y otros conceptos que fueron trasladados como objetivos en las metodologías de intervención de las políticas sociales dirigidas a los pobres. O dicho en otras palabras, se dejó de recurrir a conceptos que fundamentaron las operatorias que proponían modificar conductas, prácticas o transferir conocimientos como forma de abordar la pobreza.

En nuestro análisis lo que pareció disminuir durante la crisis –o por lo menos quedar atenuado– fueron las conceptualizaciones que identificaban en las capacidades de los sujetos o en los condicionantes culturales, los espacios de trabajo para modificar las situaciones de pobreza y por ende, los espacios generadores de estos problemas, ubicando en cambio la preocupación en la insuficiencia de ingresos, inequitativa distribución de la riqueza, etcétera.

En la etapa que caracterizamos como postemergencia ha resurgido una tendencia más conservadora en el análisis de los pobres como sujetos, que coloca en asociación explicativa los problemas de sociabilidad, la falta de valores y de capacidad organizativa con la situación de carencia económica de los mismos.

Como derivación de esto, las políticas sociales se han planteado más como espacios de resocialización que de compensación distributiva o de restitución de derechos. Aunque esto pueda verificarse más fácilmente en los discursos públicos, de funcionarios y comunicadores que en los rediseños efectivos de las políticas –las cuales no se han modificado de manera significativa– entendemos que en un plano simbólico opera como obturador de las propuestas superadoras de políticas sociales, con las cuales creemos que debemos comprometernos.

Lo que permitió la crisis y la «emergencia»

Los profundos y vertiginosos cambios de la estructura social argentina (Torrado, 1992), en especial los relacionados con la precarización del empleo, el crecimiento del desempleo y con el empobrecimiento masivo de sectores sociales fueron presentados y también vivenciados como situaciones momentáneas, de duración acotada en el tiempo.

En la explicación neoliberal las situaciones de descompensación provocadas por las reformas debían «compensarse» hasta que –vía derrame del crecimiento– el conjunto de la población resolviera el problema de su subsistencia por medio de las leyes «naturales» del mercado.

Las víctimas del desempleo y el empobrecimiento resignificaban también como temporaria su situación,¹ hasta que «la vuelta del tra-

¹ En el trabajo de campo realizado entre los años 1997 y 2003 en organizaciones sociales del Conurbano Bonaerense dedicadas principalmente a gestionar prestaciones asistenciales comprobamos que tanto para los dirigentes como para los miembros o colaboradores de las organizaciones, a pesar de tener varios años de experiencia en la gestión de prestaciones asistenciales, las mismas se entendían como prácticas excepcionales. Asimismo la expectativa de resolución del problema de la pobreza se identificaba en que «vuelva el trabajo». Las imágenes asociadas a que «se levanten las cortinas de las fábricas» tenía una presencia altísima en los entrevistados.

bajo», considerada «la» forma digna de resolver la subsistencia, brindara nuevamente la posibilidad de ascenso social característica del imaginario social argentino.

Lejos de ser un problema temporal, las situaciones de crisis económica y social se mantuvieron y agravaron de manera sostenida, con excepción de los primeros años de la década del noventa.

La idea de emergencia suponía que las operatorias dirigidas a los pobres, especialmente las políticas asistenciales, eran recursos transitorios hasta tanto los efectos del supuesto crecimiento económico se «derramaran» mitigando la situación social.

Desde los fundamentos del Programa Alimentario Nacional (P.A.N) en 1984 hasta el actual programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se plantearon como respuestas de emergencia. Sin embargo, no sólo no mitigaron la situación de pobreza sino que esta, en el plazo de la década del noventa, se multiplicó a la par que crecían los recursos destinados a la «emergencia».

En este marco ganaron protagonismo los programas asistenciales, especialmente los alimentarios y los programas de empleo (Trabajar, Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, etcétera), como una forma privilegiada de atención a los problemas sociales.

Las políticas asistenciales transfirieron funciones desde los niveles nacionales y provinciales hacia los municipios y otros agentes locales, en forma de programas sociales cofinanciados por la nación y la provincia y los organismos internacionales con los municipios como contraparte del esfuerzo de implementación en un contexto de explosión de demandas asistenciales (Andrenacci, 2002).

Luego del máximo de desocupación alcanzado en 1995, surgieron con mayor fuerza los programas de empleo (Trabajar I y II) que suponían un ingreso transitorio para desocupados que debían brindar cinco horas de trabajo. El programa dependía del Ministerio de Trabajo. La metodología de reparto de estos programas varió dependiendo de los acuerdos políticos en la región. En algunos lugares directamente se gestionaron desde las organizaciones, mientras que la mayor cantidad fueron gestionados por las municipalidades.

Al finalizar la década del noventa, la principal política que se desarrollaba desde el Ministerio de Desarrollo Social era un programa alimentario (Programa UNIDOS) y las principales preocupaciones de la agenda de este ministerio eran los mecanismos de control del

reparto de las prestaciones (padrones de beneficiarios, etcétera) a cargo de los municipios y las provincias.

La proliferación de estos programas no puede leerse únicamente como iniciativas estatales en términos de política social ya que significaron, a la vez, una forma de reacción del Estado ante el crecimiento de la conflictividad social.

En el momento de la crisis sosteníamos que la idea de emergencia hacía referencia más claramente a la de una emergencia política más que a una derivación directa del empeoramiento de las condiciones de pobreza (Arias y Sadier, 2004, 2006). El crecimiento en la atención de las situaciones de pobreza se vinculaba más al crecimiento de la conflictividad social que al empeoramiento de los indicadores de pobreza, e implicaba tanto una estrategia estatal de morigeración del conflicto como un avance de las organizaciones en instalar en la agenda de las políticas públicas los problemas que aquejaban a sus miembros y en posicionarse como interlocutores válidos tanto frente al estado como frente a sus miembros y destinatarios.

Son conocidas y ciertas las críticas que tuvo la «asistencialización» de la intervención social estatal (Andrenacci, 2002). Una de ellas fue que esta asistencialización operaba como una estrategia de despolitización ya que planteaba a la acción estatal frente a la pobreza por fuera de la respuesta en materia de política económica.

Entendemos que parte de la eficacia política de la despolitización que suponen estos tipos de políticas asistenciales, se basaron en que tuvieron a la emergencia como estrategia de funcionamiento.

El formato de «respuesta de emergencia» permitió que no se problematizaran las cuestiones vinculadas a lo asistencial, las que fueron instituyendo una serie de relaciones territoriales importantes e incluso rediseñaron el entramado de organizaciones sociales y prestaciones estatales de manera notable. Pero, valga la paradoja, si la emergencia es sinónimo de catástrofe también implica que puede leerse como lo emergente: en este sentido lo que emergieron fueron relaciones sociales con grados de institucionalización creciente y no simplemente reacciones acotadas temporalmente.

Las relaciones establecidas mayoritariamente entre las organizaciones territoriales y las distintas instancias estatales y/o políticas tuvieron un componente de instrumentalidad altísima (Arias, Sadier, 2004; Arias, 2004). Con esto queremos señalar que en el vínculo se



establecía como primordial la obtención de recursos por sobre otras cuestiones de carácter identitario, político o programático.

Esta instrumentalidad expresa de los vínculos de las organizaciones con los actores externos al territorio también tuvo en la emergencia una función de alivio: quitó la carga del futuro, la emergencia justificó la preocupación sólo por el presente. También permitió el reconocimiento de la pobreza como un problema de causas exógenas a los sujetos.

En el escenario de la crisis, con indicadores de pobreza y desocupación de dos dígitos, la responsabilidad de la situación de pobreza se ubicó en el funcionamiento de la economía y las acciones paliativas, consideradas de «urgencia», estas se adecuaron a satisfacer necesidades elementales al ritmo del crecimiento de la conflictividad social.

Esta situación puso en *stand by* los abordajes de las ciencias sociales sobre la pobreza que habían prevalecido en el momento más álgido del neoliberalismo, por ejemplo, los estudios sobre capital social, enfoques de resiliencia, los de estrategias de sobrevivencia, et-
cétera, que centraban la mirada en las prácticas de los sectores pobres o empobrecidos más que en los mecanismos económicos que configuraban una matriz distributiva regresiva. Esto posibilitó que los estudios centrados en resaltar los aspectos novedosos o alternativos de las prácticas de los sectores populares cobrasen relevancia.

Paralelamente al reconocimiento que tenían los procesos de descolectivización (Svampa y Pereira, 2002) —en donde la pérdida de los soportes colectivos vinculados al trabajo que configuran la identidad del sujeto generan un proceso de individualización de lo social— se reconocía la centralidad de los territorios no sólo como espacios referenciales sino también como lugar de organización para reivindicaciones sociales.

Las organizaciones de desocupados fueron consideradas innovadoras de los modelos territoriales de organización tradicionales. Los cortes de ruta, expresión de protesta territorial por excelencia, se planteaban al finalizar la década como la forma de expresión más clara de la conflictividad social.

Así comenzaron a realizarse estudios interesantes sobre las nuevas formas de sociabilidad realizadas a nivel territorial. Hubo un fuerte énfasis en la mirada sobre los sujetos sociales a los que se apuró a definir. Estos estudios reconocieron las prácticas de diversos actores alrededor de su revinculación o desvinculación del trabajo/empleo,

especialmente fueron valorizadas las organizaciones de desocupados y las fábricas recuperadas.

La cercanía planteada entre las formas de expresión de la protesta de sectores medios, como las asambleas barriales, y las organizaciones «piqueteras» combino en un momento en el que los medios de comunicación masiva presentaban a las organizaciones, que llevaban adelante programas asistenciales, como expresiones de organización solidaria.

Paradójicamente, en la crisis se planteó optimismo en relación a la potencia de estos sujetos para plantear alternativas sociales o socioeconómicas.

La salida de la emergencia

En el escenario post 2002, modificados los indicadores más críticos de pobreza y desocupación, pero aún con situaciones comparables a las de 1997 en varias mediciones, volvieron a plantearse una serie de críticas sobre las políticas asistenciales como dispositivos y hacia los pobres como sujetos.

El eje del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno posterior al 2003 se presentó bajo el slogan «La mejor política social es el empleo». Esta consigna marcaba diferencias con el modelo asistencial anteriormente descrito y reconocía en la modificación del sistema productivo, de corte industrialista, la herramienta de la mejora de las situaciones sociales a partir del aumento en la generación de empleo y en la vuelta a las negociaciones salariales.

En cuanto a la política asistencial, gran parte de las propuestas de cambio se dirigieron a modificar las operatorias anteriores, como veremos más adelante.

Ni bien comenzaron a percibirse síntomas de estabilidad del nuevo modelo productivo, comenzaron a presentarse críticas al modelo de políticas sociales asistenciales que tan funcional había resultado en la crisis. Una de las primeras críticas provino de sectores vinculados a la Unión Industrial Argentina (UIA) y a la Iglesia Católica sobre el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Una serie de declaraciones públicas sobre la capacidad de «generar vagos» que tenía el programa, vinculado a la dificultad de conseguir empleados

con salarios cercanos al subsidio otorgado, se instalaron públicamente y se combinaron de manera compleja, o mejor dicho de manera demasiado simplista, con los reclamos de «trabajo decente».

En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner se impulsaron varias líneas de política social vinculadas a lo que se denominaba economía social y que pretendían reconvertir el programa Jefes y Jefas de Hogar por medio de la generación de emprendimientos productivos. Esas propuestas fueron altamente recepcionadas por las organizaciones, que vieron en ellas la posibilidad de articular la respuesta «asistencial de emergencia» en la que estaban tan entrenados, con la oportunidad de una opción superadora y estable que les permitiera salir de la situación de pobreza en la que además tenían protagonismo.

Esta línea de trabajo a poco de andar demostró las dificultades de la propuesta y, salvo honrosas excepciones, no pudo presentar impactos significativos en la disminución de la pobreza.

El Programa Jefes y Jefas y otros de corte similar, terminaron perdiendo importancia por efecto de la pérdida del poder adquisitivo del subsidio, ya que no fueron actualizados los montos y la inflación depreció su valor.

Una segunda línea de crítica que logró instalarse con fuerza se relaciona con las denuncias, repetidas hasta el hartazgo, del clientelismo político presentado como situación inherente a los programas asistenciales y a los intermediarios locales. Esta situación se identificaba territorialmente en el Conurbano Bonaerense.

Desde las ciencias sociales los estudios sobre clientelismo político cobraron relevancia pública convirtiéndose en literatura de divulgación. Especialmente las investigaciones de corte etnográfico sobre la situación de clientelismo (Auyero, 2001) parecieron poder explicar un conjunto importante de prácticas de los sectores populares.

Estas líneas de crítica identificaban que las medidas que se tomaron en respuesta a la situación de pobreza terminarían generando más pobreza. Situaban la necesidad de modificar las operatorias estables asistenciales sobre la incidencia en el problema social y, en consecuencia, el objetivo de terminar con el clientelismo político fue colocado en el mismo nivel que el de atender a las situaciones de carencia de recursos sociales básicos.

Este giro hacia la identificación de las características «negativas» de los pobres ha modificado la idea benevolente que primaba respecto de las organizaciones territoriales en el momento de emergencia.

La forma de presentación de las prácticas organizativas de los pobres como expresiones de solidaridad y creatividad fueron reemplazadas por minuciosas descripciones sobre el componente clientelar de las relaciones territoriales. La idea despectiva de «puntero» empezó a utilizarse para definir en general a todos los dirigentes populares, sin reconocerle ningún espacio de crítica seria.

Otra línea de crítica fue dirigida a las políticas alimentarias, y en particular a los comedores comunitarios. Se instaló en el discurso de los técnicos y funcionarios un diagnóstico, bastante discutible, sobre la pérdida de la comensalidad familiar —e inclusive de los saberes culinarios de las mujeres— en los sectores populares generada a partir de la concurrencia sostenida a los comedores comunitarios.

Este diagnóstico, sumado a la anterior crítica sobre la intermediación entendida como clientelar, y al planteo sobre el derecho a elegir los alimentos que se consumían, fundamentaron la reformulación de parte de las entregas de alimentos y las propuestas de desarme de comedores.

Una línea de intervención planteada como opción superadora fue la de implementar transferencias monetarias por medio de tarjetas bancarias.

De manera más que esquemática y asumiendo el riesgo de plantear con tan poco espacio la trayectoria de la construcción de la pobreza como problema social, hipotetizamos que luego de los momentos anteriormente reseñados de mayor conflictividad social, se ha vuelto a componer la idea de los pobres como sujeto sin capacidades o con capacidades no desarrolladas.

Resulta sumamente significativa la vuelta a las interpretaciones que definen a los pobres a partir de despliegues culturales disfuncionales.

Parece haber una reedición de las conceptualizaciones sobre la pobreza que remiten a los estudios sobre marginalidad del desarrollismo, a las lecturas acerca de la «cultura de la pobreza» de los textos de Oscar Lewis, en donde los escritos de Germani y otros teóricos de la modernización vuelven a cobrar relevancia.

Esta reedición se evidencia en construcciones interpretativas sobre la pobreza que portan las siguientes cargas valorativas:

La sociabilidad deficitaria de los pobres

La referencia a que los sujetos en situación de pobreza tienen problemas de sociabilidad o de integración que repercuten en todos los niveles de manera integral, reaparecen con similares planteos a los desarrollados en la década del sesenta, que sustentaron los estudios que definieron esta característica como la radicalidad de la marginalidad (Vekemans, Giusti, Silva, 1970).

Pero en esta vuelta a la lectura de la cultura de la pobreza no se señalan los déficit identificados en la década del sesenta, sino que se identifica como generador de «culturas» disfuncionales o de «falta de cultura» a la dependencia establecida por el sistema asistencial de políticas sociales y por los mecanismos denominados como «asistencialistas o clientelares».

La incapacidad para construir organizaciones

La proliferación de estudios vinculados al clientelismo político ha abonado en el formato moderno la idea de que los sectores populares no tienen capacidad para organizarse colectivamente o para formar dirigentes.

Estas influencias han generado, por ejemplo, la identificación de cualquier referente o dirigente de sectores populares como «puntero», sin posicionamiento crítico alguno. Esto se ha hecho presente en los discursos mediáticos pero llamativamente se ha inscripto en el lenguaje académico de manera indiscutida. La contrapartida de la idea de puntero es la de que los sujetos pobres son dóciles y fácilmente manipulables.

La idea del pobre peligroso

Ha sido notable la proliferación de abordajes mediáticos del problema de los territorios pobres o empobrecidos que asocian la pobreza urbana con el problema de la inseguridad (Kitzberger y Pérez, 2008).

La identificación de los territorios pobres con territorios productores de inseguridad llegó a fundamentar la propuesta de un intendente de construir un muro que aisle a un barrio de clase media alta de un barrio empobrecido. Si bien esta absurda obra no llegó a concretarse, demostró un nivel de interpretación de la relación entre pobreza y delincuencia que se encuentra presente en el discurso de importantes sectores sociales y que es muy frecuentemente difundido por los medios de comunicación masiva.



Los énfasis en pautas resocializadoras por sobre los impactos distributivos

Una de las cuestiones más preocupantes de la actual reformulación de las políticas sociales es la ausencia del análisis de los impactos distributivos de sus operatorias.

Esta ausencia es preocupante en dos niveles: en primer lugar porque vuelve a colocar el debate sobre la pobreza por fuera de la discusión de la distribución de la riqueza y porque a la vez supone que puede tener viabilidad una estrategia de reconstitución del tejido social de manera independiente de la resolución de necesidades básicas.

Notable es la influencia de los organismos internacionales, que vuelven la mirada hacia la «cohesión social» como problema por sobre la de pobreza.

En términos locales vuelve la preocupación por los mecanismos de «promoción social» planteados como dispositivos de intervención sobre capacidades que van luego a los lugares en donde opera la asistencia (principalmente sobre la problemática alimentaria y sobre el tema del trabajo/empleo).

Lo territorial, que en el momento de la crisis fue considerado un lugar de vinculación societal y de procesamiento creativo de nuevas formas de articulación, vuelve a ser definido en términos comunitarios. En esto la vuelta a la confianza en los dispositivos de intervención comunitarista propios del desarrollismo vuelve a evidenciarse. Los escritos de Ander Egg o las recomendaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo de la comunidad parecen tener hoy vigencia en los discursos de los operadores de política pública.

Volviendo sobre la necesidad de proyectar

En este artículo intentamos ensayar las trayectorias en las lecturas de la pobreza como problema en la última década.

En el caso Argentino volvió a repetirse la constante ya investigada en otras latitudes (Paugam, 2007) de que ante momentos de recesión y de desempleo los pobres son considerados víctimas, mientras que en los momentos de crecimiento económico pasan a ser considerados incapacitados o sujetos peligrosos.



Nos ha resultado sumamente interesante el vaivén de las interpretaciones de la pobreza como problema que surgen al ritmo de la conflictividad social.

Para cerrar este artículo resulta relevante plantear, luego de la crítica desarrollada sobre la cultura de los sectores pobres, tres cuestiones que deben encontrarse en la agenda de las ciencias sociales en relación al tema de la pobreza.

En primer lugar existe, curiosamente, una vacancia importante en estudios proyectivos, no sólo desde lo macroeconómico, sino también desde lo social que permitan estudiar los resultados de las estrategias de intervención con un fuerte énfasis en sus impactos distributivos.

Esta cuestión se evidencia, por ejemplo, en las discusiones sobre asignaciones universales que actualmente se encuentran en debate, en donde los estudios parecen limitarse únicamente a la cuestión de estimaciones de comportamientos económicos.

En segundo lugar, y como condición para que lo anterior pueda tener validez, consideramos que deben plantearse estrategias de investigación que superen la lógica de pequeños proyectos, que son tan funcionales para la identificación de las características de los sectores populares estigmatizantes por lo recortado del abordaje.

En este sentido la generación de programas de estudio articulando proyectos y recuperando proyecciones de carácter nacional parece ser la apuesta más sensata. Si no se logra avanzar en ese plano será sumamente dificultosa la tarea de utilizar insumos que enriquezcan una política social de reconstrucción de derechos que opere en la misma escala del problema.

Para finalizar resulta importante volver a preguntarse por la potencia, en el sentido de la posibilidad, de los sectores populares, sin la cual la idea de sujeto es incompleta. Hay una ausencia de investigaciones que permitan debatir la potencia de algunas construcciones culturales populares en el sentido más proyectivo del término.

La imagen del derrotero de lo que fue y ya no es pudo haber tenido un contenido de denuncia en otros períodos, pero actualmente opera obturando las posibilidades de análisis y propuestas concretas que coloquen no sólo declamativamente a los sujetos como centros de políticas restitutivas y constitutivas de derechos.

Bibliografía

- Andrenacci, L., «Politización perversa y segmentación social. Dos dilemas de la política social local en la Región Metropolitana de Buenos Aires». Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes, 2002.
- Arias, A., «Prácticas de asistencia en organizaciones populares. El caso de los centros de jubilados», en: Clemente, A. y Girolami, M., *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para armar*. Buenos Aires, Espacio editorial e IIED-AL, 2006.
- Arias, A. y Sadier, E., «Políticas Sociales actuales que se desarrollan desde el ámbito gubernamental: las principales líneas actuales de intervención del Gobierno Nacional», en: Garcés, Giraldez y otros, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Chile, LOM Ediciones, 2006.
- — — «Experiencias organizativas y conflictividad social en la Argentina contemporánea», en: Garcés, Giraldez y otros, *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Chile, LOM Ediciones, 2006.
- — — «Sin cambio de Planes. Acerca de las medidas de reconversión del Programa Jefes y Jefas de Hogar». <<http://www.institutocta.org.ar>>.
- — — *Territorios, Políticas Sociales y experiencias de organización*. Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación de la Central de trabajadores Argentinos, 2003.
- Arias, A., Echevarria, A. y Sadier, E., «Una lectura de las políticas sociales que aporten a la construcción territorial». <<http://www.institutocta.org.ar>>.
- Auyero, J., *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelísticas del Peronismo*. Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2001.
- Kitzberger, P. y Pérez, G., *Los pobres en papel. Las narrativas de la pobreza en la prensa latinoamericana*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Paugam, S., *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid, Alianza, 2007.
- Tenti Fanffani, E., *Estado y Pobreza: Estrategias típicas de Intervención*. Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina, 1989.



Torrado, S., *Estructura Social de la Argentina 1945-1983*. Buenos Aires, De la Flor, 1992.

Vekemans, R., Giusti, J. y Silva, I., *Marginalidad, Promoción Popular e Integración Latinoamericana*. Santiago de Chile, Cuadernos de discusión IV, DESAL-TROQUEL, 1970.

La importancia de las transformaciones demográficas en el análisis de la pobreza contemporánea en el Conurbano Bonaerense

Estela Cesaroni - Daniela Larocca
Juan Ignacio Lozano - Juan Bautista Sala

El análisis de algunos aspectos de la dinámica demográfica de nuestro país, a la luz de los cambios ocurridos en las últimas décadas, y su relación con el incremento de la pobreza y la indigencia, es punto de partida en el dictado de nuestra cátedra. Creemos que trabajar sobre algunas de las cuestiones más relevantes de la demografía contribuye al abordaje de las problemáticas específicas a partir de una lectura crítica del contexto estructural.

Familiarizar al estudiante en el uso de indicadores demográficos y estadísticos básicos, planteando sus fuentes de información y articulando su aplicación con el análisis de problemáticas sociales específicas, no es algo sencillo. Pero el análisis crítico e integral de la estructura social y los problemas sociales que caracterizan el actual escenario argentino, constituye una base indispensable para la definición del campo problemático del trabajador social.

Trabajar con datos demográficos nos permite observar una de las dimensiones de los cambios estructurales. Las ciudades no han sido ajenas a la reconversión productiva y económica. Migraciones internas y externas, entre otros factores, impactan en un crecimiento demográfico fuera de toda planificación.

Esta observación permite también pensar en las posibles respuestas del Estado, en sus instancias municipales o provinciales.

A los fines de este escrito nos proponemos trabajar algunas consideraciones relevantes de la cuestión demográfica de nuestra región para poder así reflexionar a la luz de algunos de los debates en torno a la pobreza contemporánea.

Aspectos demográficos relevantes: los fenómenos del «envejecimiento poblacional» y la «transición demográfica»

Empezaremos con los debates en torno al *envejecimiento poblacional*.

El envejecimiento de la población o envejecimiento demográfico se define como un proceso de cambio de la estructura por edad de la población, caracterizado por el aumento del porcentaje de personas en edades avanzadas (65 años y más). En Argentina, entre 1895 y 2001 el porcentaje de personas adultas mayores pasó del 2,5 al 9,9% de la población total (INDEC, 2003).

Este proceso ha sido fruto principalmente de la caída sostenida de la fecundidad, en menor medida del descenso de la mortalidad, y del efecto de las migraciones internacionales.

Analizando los datos censales¹, observamos que en el Censo 2001 se puede señalar que la población de la Argentina tiene una estructura de población cuyos rasgos salientes son una predominante presencia de población femenina (105 mujeres por cada 100 varones); una elevada proporción de personas con 65 años y más; una disminución del porcentaje de extranjeros (4,2% de la población total censada en el país ha nacido en un país extranjero) (INDEC, 2003).

La Argentina presenta en el año 2001 una estructura por edad y sexo envejecida, en la que el porcentaje de personas adultas mayores

¹ Estos constituyen un insumo fundamental para la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales puesto que proporcionan una radiografía exhaustiva de las características de la población del país, ofreciendo respuesta a cuestiones fundamentales como cuántos somos, cómo vivimos, dónde se localiza la población carenciada, entre otras.



es elevado mientras que el porcentaje de niños y jóvenes es relativamente moderado pero en proceso de disminución (INDEC, 2003).

El informe del Instituto para el año 2003 enfatiza en advertir que

la población de la Argentina se encuentra atravesando un proceso de envejecimiento poblacional, con una proporción creciente de adultos mayores y una decreciente proporción de jóvenes. Esta tendencia, que se ha manifestado durante el siglo xx, se consolidó en el primer censo del presente siglo y, así como ocurre en muchos países del mundo, es esperable que se profundice en el futuro. (INDEC, 2003)

De todos modos es muy importante tener en cuenta que el comportamiento demográfico de nuestro país presenta grandes diferencias tanto por región como por estratos sociales. Esta situación denota la necesidad de profundizar las lecturas regionales para así evitar generalizaciones.

En efecto, al interior de la Argentina conviven provincias con dinámicas demográficas muy diversas que se reflejan en sus distintas estructuras por edad y sexo. La pirámide de la provincia mesopotámica tiene una base muy ancha y escasa representación en su cúspide, debido a que su elevado nivel de fecundidad genera una fuerte participación de las personas más jóvenes en el total poblacional, demorando de esta forma el proceso de envejecimiento.

Por el contrario, la de la Ciudad de Buenos Aires presenta una forma más «rectangular» consecuencia del temprano y sostenido descenso de la fecundidad, aún por debajo del nivel de reemplazo generacional (el promedio de hijos por mujer en la Ciudad de Buenos Aires es de aproximadamente 1,5 hijos por mujer). Tan acentuado es el proceso de envejecimiento en esta jurisdicción que el porcentaje de personas adultas mayores (17,2%) es superior al porcentaje de jóvenes (16,9%) (INDEC, 2003).

Hacíamos también referencia a otro concepto clave para el desarrollo de la temática, al que se suele denominar como «*dinámica demográfica*».

Se entiende por ella al conjunto de hechos relacionados con el crecimiento, la composición y la distribución espacial de la población. La complejidad en las características que asume esta dinámica está particularizada en el modo de acumulación vigente y en los procesos políticos y sociales que una sociedad concreta atraviesa en un momento histórico determinado.



Así mismo, para analizar los cambios y la dinámica demográfica tomaremos la teoría de la «transición demográfica», entendida como aquella que explica el cambio poblacional a través del tiempo, la misma sostiene que tanto la fecundidad como la mortalidad de una población disminuirán de altos a bajos niveles como resultado del desarrollo económico y social. Esta teoría nos permite particularmente identificar los procesos de la dinámica demográfica entre periodos censales. Si bien, como bien afirma Zabala de Cosío (1990)

tuvo su origen en el intento de explicar la relación entre los cambios demográficos y los cambios socioeconómicos en Europa durante el siglo XVIII, su uso se ha extendido hasta el presente, tanto porque se refiere a procesos demográficos identificables aun en diferentes situaciones históricas, como por el hecho de que constituye una propuesta –siempre vigente– de explicación de la dinámica demográfica a la luz de sus interrelaciones con los factores sociales, económicos y culturales.

Dicha teoría, plantea que las sociedades pasan por distintas etapas hasta llegar a la etapa posindustrial. Para graficar la importancia de dicha teoría para el análisis de nuestra región, tomamos la tipología elaborada en CELADE (1992), en la cual se han usado como criterios de clasificación las tasas brutas de natalidad y mortalidad, las que determinan el crecimiento natural de la población y su estructura por edades. La cual permite identificar situaciones similares en diferentes países, realizar agrupaciones y obtener una visión de conjunto de la situación de la región y de sus perspectivas futuras.

Tipología de «transición demográfica» por grupos. Elaboración CELADE (2002)

Grupo I. Transición incipiente: en este grupo se ubican los países latinoamericanos con alta natalidad y mortalidad, con un crecimiento natural moderado. Como son Bolivia y Haití. Relación de dependencia muy alta.

Grupo II. Transición moderada: aquí se ubican los países con una elevada natalidad, mortalidad moderada como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Relación de dependencia también alta.

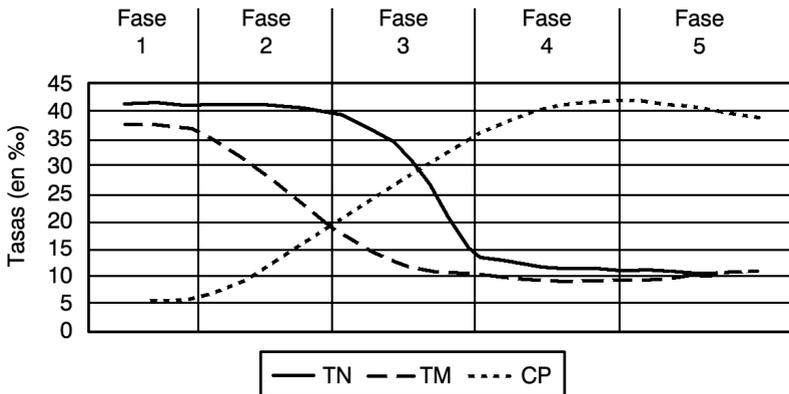
Grupo III. En plena transición: aquí se ubican aquellos países con natalidad moderada y mortalidad moderada o baja como Brasil, Co-



lombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, y en el Caribe, Guyana, Suriname y Trinidad y Tobago. Es menor la relación de dependencia.

Grupo IV. Transición avanzada: aquí se ubican los países con natalidad y mortalidad moderada o baja. Los países de este grupo son: Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, y en el Caribe, Bahamas, Barbados, Guadalupe, Jamaica, Martinica y Puerto Rico. Estos países presentan una natalidad y mortalidad moderadas o bajas, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo del orden del 1%. La estructura de edades se caracteriza por presentar menos del 30% de su población en edades menores por debajo de los 15 años.

La transición demográfica



Los cinco estadios en que se divide la transición demográfica. TN=Tasa de natalidad; TM=Tasa de mortalidad; CP=Población (esta variable no se mide con las unidades del eje vertical de este gráfico; y no debe leerse como crecimiento de la población).

Al respecto cabe destacar que «a cada uno de estos grupos le corresponde también un patrón diferente de estructura por edades. Los países de los grupos I y II tienen una estructura por edades ‘joven’, con una proporción superior al 50% por debajo de los 15 años; los países del grupo III, tienen una estructura que podría denominarse ‘en transición’, con proporciones que van del 32 al 36% de la población por debajo de



los 15 años. Finalmente, los países del grupo IV, se caracterizan ya por una estructura por edades ‘madura’, con menos del 30% de su población en el grupo de edades menores. Cabe mencionar que no se encuentran en la región países con poblaciones que se podrían llamar ‘envejecidas’, como las de Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia, con menos del 20% de su población por debajo de los 15 años» (CELADE, 1992) que corresponderían a la fase V del modelo.

Considerando el promedio nacional de nuestro país, éste estaría finalizando su transición, situación en la cual no se encuentran todos los países latinoamericanos.

Sin embargo al observar grupos social y regionalmente diferenciados, se constata: a. que los estratos medios y altos han finalizado la transición y tienen por lo tanto, un bajo crecimiento actual y un bajo potencial de crecimiento; b. que los estratos bajos tienen un alto crecimiento actual y un crecimiento potencial en vías de disminución, siendo la velocidad de disminución directamente proporcional al mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto significa que el actual crecimiento de población en Argentina está esencialmente sostenido por el potencial de crecimiento demográfico que aún poseen ciertos grupos sociales y regionales en razón precisamente de la precariedad de sus condiciones de vida (Torrado, 1990).

Tener en cuenta estas diferencias regionales y por estrato permite reflexionar sobre las relaciones entre pobreza y estructura demográfica. También ésta nos alerta sobre la elevada desigualdad en nuestro país e incluso al interior de cada región que desacelera las etapas de transición en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes.

El Conurbano Bonaerense. Aproximaciones demográficas

Tomamos como referencia de estudio los 24 partidos que conforman el llamado Conurbano Bonaerense ya que este gran asentamiento urbano es receptor de migraciones limítrofes y del interior de nuestro país, porque continúa funcionando como polo de atracción laboral de los estratos más pobres de nuestras provincias y países vecinos.

Consideramos que las últimas políticas de ortodoxia neoliberal aplicadas en nuestro suelo han dejado consecuencias, entre otras, de

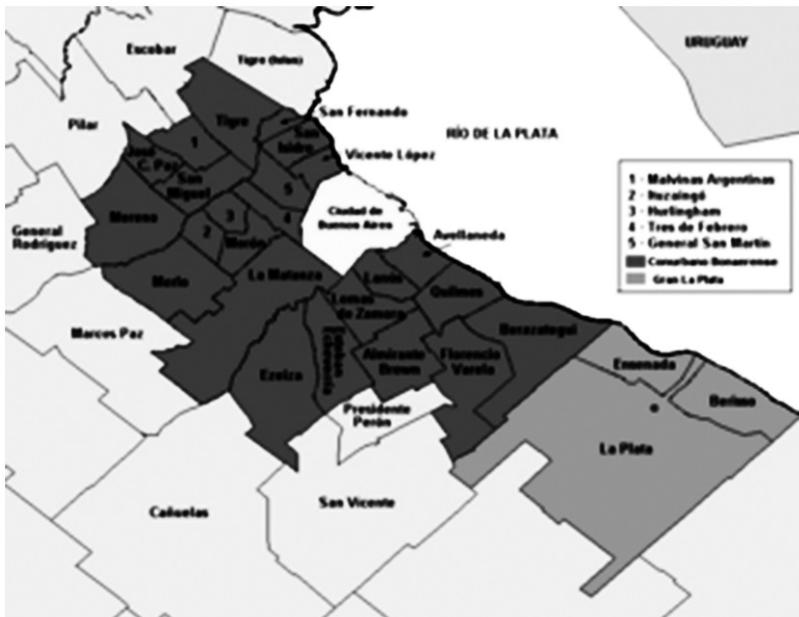
la modificación de la estructura social y que en este aglomerado urbano es posible visualizar las condiciones sociodemográficas que se sucedieron bajo el contexto de esas políticas.

Esta región presenta una dinámica demográfica con una configuración específica respecto al resto de las regiones de nuestro país. Para realizar el análisis de esta región, tomaremos el periodo histórico de las últimas décadas. El Conurbano Bonaerense está integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, a su vez se divide en dos cordones otrora llamados industriales.

En el primer cordón están los partidos lindantes a la ciudad de Buenos Aires: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de febrero y Vicente López.

En el segundo cordón están los partidos de: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Matanza, Merlo, Moreno, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre.

Este agregado de partidos, presenta características muy diferentes entre sí desde un punto de vista socio-demográfico, socio-económico y socio-sanitario.



La población total del país es de 36.260.130 habitantes, en la Provincia de Buenos Aires viven 14.167.123 y en el Conurbano viven 8.950.660, de acuerdo al último Censo Nacional de 2001. Los 24 partidos concentran el 63% de la población total de la provincia de Buenos Aires, por tanto la región constituye la mayor aglomeración urbana de la Argentina.

La distribución por edades indica que el 27% de la población son niños menores de 14 años, 63% tienen entre 15 y 64 años y existe un 10% de población de 65 años y más, siendo estos indicadores muy próximos al promedio del país para los grandes grupos de edades.

Así mismo, este gran asentamiento urbano refleja claramente el comportamiento demográfico de Argentina, donde el proceso de transición se da de manera diferencial por regiones geográficas y estructura social, porque si bien, como puntualizamos anteriormente, Argentina se encuentra dentro del grupo denominado de «Transición avanzada», al analizar los diversos indicadores socio-demográficos, se advierte que «la dinámica demográfica nacional es una suma de las dinámicas correspondientes a grupos sociales y espacialmente diferenciados» (Torrado, 1990). Para poder visualizar este comportamiento demográfico diferencial, tomaremos algunos indicadores estadísticos, que contrastados con la tendencia nacional dan cuenta de tal situación.

Aumento poblacional

Para el total del país, la tasa de crecimiento intercensal entre periodos censales 1991/2001 se ubicó en 20,5%, para el total de la provincia de Buenos Aires en el mismo periodo la tasa fue de 9,8%, mientras que en diversas localidades de la región estudiada, este indicador duplica o más el promedio nacional, como es el caso de Florencio Varela en donde su población aumentó entre periodos censales en un 40%, Ezeiza con un aumento del 57,8% y Moreno con 32,2%. Cabe destacar que estas tres localidades pertenecen al segundo cordón del conurbano, región que presenta las más desfavorecidas cifras en cuanto a pobreza, donde el 61,6% de los hogares se encontraba por debajo de la línea de pobreza para mayo de 2003, 14,5% con necesidades básicas insatisfechas para el mismo periodo y 28,3% en condiciones de indigencia. A la luz de los datos con los cuales contamos, suponemos

que uno de los motivos fundamentales que favorecieron el aumento poblacional es la característica general de la zona de ser receptora de migraciones limítrofes y del interior de nuestro país, funcionando como polo de atracción laboral de los estratos más pobres de nuestras provincias y países vecinos.

En relación a estos indicadores se destaca que la migración interna decreció pero no así la migración de países como Bolivia y Paraguay. Entre 1980 y 1989 llegaban al lugar 14.000 bolivianos y para el periodo 1990/2003 lo hacían 29.990, el caso de los paraguayos no es disímil, en el periodo 1980/1989 se radicaban 32.455 y para 1990/ 2003 lo hacían 53.834, todos se asentaron en el Conurbano Bonaerense.

Ahora bien; la inmigración puede suponer varios motivos que están con estrecha relación a determinantes históricos, sociales, políticos, culturales, familiares y personales de quién se va de su país para establecerse en otro. Todos estos factores confluyen en el país receptor de un modo particular y genera diferentes efectos. Tenemos que analizar no sólo las características particulares de los sujetos que componen el flujo migratorio sino también, las condiciones estructurales de sus países de origen y el país receptor.

Sabemos que el migrante de principios de siglo llegaba a un país con posibilidades laborales y condiciones ciertas de inserción, de hecho, los migrantes de ese entonces y sus familiares han podido consolidar un patrimonio en nuestro país. Por el contrario los últimos flujos migratorios hacia nuestro país, son recibidos por un país que no tiene respuestas laborales así como tampoco políticas de inclusión, de todos modos en sus lugares de origen las condiciones de las cuales escapan son peores a las que conocen en suelo argentino. De acuerdo a un estudio sobre el mercado de trabajo en el área metropolitana, tanto en el servicio doméstico como en la construcción, la proporción de migrantes de países limítrofes aumentó en ambos rubros durante la década del noventa (Benencia, 2000). En general vienen invitados por un connacional que emigró años antes. El asentamiento en algunos distritos del conurbano se relaciona con la posibilidad de tomar tierras para asentamientos, ya que la ciudad autónoma en general tiene políticas de desalojo para aquellas familias que no pueden pagar alquiler y debido a los trabajos precarios en los cuales se insertan la posibilidad de arrendar una vivienda o comprar una propiedad es prácticamente nula.

Indicadores sanitarios

Los continuos e inestables ciclos económicos en nuestro país aumentan los procesos relacionados con la pobreza, lo que repercute en la salud de la población, motivando el retroceso o estancamiento de algunas variables.

Tomamos como indicador de situación social, la tasa de mortalidad infantil, ya que ésta se relaciona con las condiciones socio-sanitarias y ambientales de la población.

Se asocia con factores de tipo exógeno que inciden sobre la salud del recién nacido y se considera el nivel de mortalidad en las edades tempranas como un indicador relacionado a las condiciones socio-económicas, educacionales y de salud de la población entre un conjunto de otras variables determinantes (Arriagada 1990).

Tasas de mortalidad infantil comparadas años 2001/2004 cada mil nacidos vivos

	2001	2002	2003	2004
Total país	16.3	16.8	16.5	14.4
Conurbano Bonaerense	15.8	16.4	17.3	13.5
Altee. Brown	16	16.6	18	17.4
E. Echeverría	16.8	18.4	18.1	16.3
José C. Paz	13.6	19	25.1	18.7
Florencio Varela	18.6	16.1	16.3	13,7
Moreno	17.9	17.4	20.2	15.9

Fuente: Ministerio de salud. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

La mortalidad infantil ha descendido en el país en los últimos 20 años pasando de 25.8 por mil nacidos vivos a los actuales 14.4 por mil nacidos vivos, de todos modos es alta comparada con otros países de la región como Chile, Costa Rica o Cuba que han logrado tener un dígito.

El Conurbano mantiene tasas similares al promedio del país en su conjunto, pero se advierte que al interior del mismo se encuentran diferenciales con respecto al promedio. En el cuadro a modo de ejemplo citamos algunas cifras de aquellas localidades que superan el indicador del Conurbano. También advertimos que el mayor peso de las

muerres se encuentra en las muertes neonatales, tomando para este indicador las muertes que ocurren hasta los 28 días del nacimiento.

Tasa de mortalidad infantil neonatal y posneonatal comparadas 2001/2004 cada mil nacidos vivos

	2001	2002	2003	2004
Conurbano Bonaerense	9.8	10.5	10.4	9
Alte. Brown	9.4	10	9.8	11.2
E. Echeverr	11	12.4	9.6	10.4
José C Paz	7.9	11.6	14.4	13.6
Florencio Varela	9.6	9	7.6	8.6
Moreno	11.5	10.1	12.5	10.6

Fuente: Ministerio de salud. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

El análisis de los datos precedentes, supone, deficiencias en los sistemas de atención de salud, en cuanto control de embarazos, atención del parto y condiciones de vida de la madre. Las mayores causas de mortalidad para este grupo se relacionan con corta gestación, prematuridad del parto y bajo peso al nacer y entre las malformaciones sobresalen las cardiopatías congénitas.

Dentro de este grupo de causas la tasa ha decrecido en parte por los avances tecnológicos en relación a los cuidados neonatológicos, con lo cual muchos nacidos vivos con patología o bajo peso superan el mes de vida pero luego, al egresar del hospital, por las condiciones socio-ambientales en las cuales viven junto a sus familias pasan a registrarse dentro de las muertes posneonatales o sea no superan el año de vida.

Cobertura de salud

Otro indicador que nos resultó de importancia por su relación con los cambios ocurridos dentro del mercado laboral, en donde si bien ha habido un incremento en los puestos laborales en los últimos años, no siempre los mismos ocurrieron dentro del mercado formal o con las protecciones sociales básicas, es el de cobertura de salud para este aglomerado urbano.

Porcentaje de población comparada años 1991/2001 sin cobertura de salud por grandes grupos de edades.

<i>Censo 1991</i>					<i>Censo 2001</i>			
	Pobl total	0-2 años	15-49 años	65 y más	Pobl. total	0-2 años	14-49 años	65 y más
Total país	36.9	45.8	38.8	12.1	48.1	59.3	49.8	18.7
Total conurbano	38.5	46.6	41.7	10.4	52	59.9	54.6	21.1

Fuente. Ministerio de Salud provincia de Buenos Aires. Elaboración propia

Es evidente el crecimiento de la población sin cobertura de salud, ni obra social, ni mutual ni servicio privado, entre periodos censales.

En el Conurbano el 60% de la población de niños de 0 a 2 años deben recibir la atención en hospitales públicos ya que es el único recurso con el que cuentan. Recurso como ya sabemos totalmente colapsado sin capacidad de respuesta oportuna en innumerables casos. La situación se agrava si se tiene en cuenta que los sistemas de primer nivel de atención han sido vaciados y han perdido credibilidad en muchas familias que prefieren realizar sus consultas en hospitales de alta complejidad como reaseguro de la salud de sus integrantes. Como estrategia muchas de estas familias se trasladan a la ciudad de Buenos Aires para realizar sus consultas de salud allí, dificultándose aún más la accesibilidad no solo por distancia geográfica, sino por costos del traslado, demoras en las esperas, falta de turnos, etcétera.

Indicadores socioambientales

Utilizamos el indicador de *Necesidades Básicas Insatisfechas*, que si bien coincidimos en que no es el mejor indicador para medir la complejidad de las situaciones de pobreza sí es orientativo en cuanto a la situación de los hogares e infraestructura básica de los mismos, condiciones que deberían estar resueltas como punto de partida para orientar políticas de mayor envergadura en relación a resolución de la pobreza.

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) contempla un conjunto de indicadores que permiten caracterizar una situación de necesidades. Constituye un método directo de «identificación» de



los pobres, tomando en cuenta aspectos no necesariamente reflejados por el ingreso. Tiene también dificultades en torno a su escaso poder discriminatorio (por ejemplo en lugares con parque habitacional extendido y redes de servicios). Asimismo, la representatividad de los indicadores es variable debido a que la pobreza, como fenómeno, tiene múltiples dimensiones. Pero centrando la medición en los hogares, sitúa el debate en torno a las políticas públicas.

La vivienda es el soporte material por excelencia para la satisfacción de necesidades a escala. Su carencia es la expresión síntesis de la marginalidad, tanto en su manifestación individual y familiar, como social y comunitaria; de allí que el concepto integral de vivienda trasciende la noción física de «casa», en tanto está vinculado a actividades propias del habitar, como lo son el trabajo, los servicios, la recreación, los desplazamientos, el equipamiento urbano y las relaciones con el prójimo [...] Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el cual guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación [...] ventilación suficiente, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un desplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. De allí que exista un amplio consenso que considera a la vivienda como factor de bienestar y de calidad de vida de la población. Es de interés considerar en los análisis qué relación podría haber entre las condiciones de vida así expresadas y el rendimiento escolar, probablemente por su asociación entre malas condiciones de vida y falta de privacidad, escasa concentración y falta posesión de un espacio propio para el estudio. (Siteal: 2008)

Veamos el caso que nos ocupa. Del cuadro precedente se observa un gran arco en la variación del indicador, lo cual demuestra la heterogeneidad de los hogares en relación al NBI. El partido que presenta el valor más bajo es Vicente López con 4.3 % de los hogares con insatisfacción y el más alto es Florencio Varela con un valor que supera el promedio de 26.7% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas.



Del total de hogares de los 24 partidos del Conurbano que presentan indicadores NBI, el mayor peso se encuentra en la falta de provisión de agua en la vivienda resultando en esta condición el 46,4% de los hogares con NBI.

También nos resultó ilustrativo conocer la cantidad de menores de 0 a 17 años que habitan hogares con privación material.

Partido	Hogares (1)		
	Total	Con NBI (2)	% (3)
Total	3.921.455	508.671	13,0
24 Partidos de la Provincia de Buenos Aires	2.384.948	346.613	14,5
Almirante Brown	133.787	21.780	16,3
Avellaneda	100.853	9.341	9,3
Berazategui	75.603	12.568	16,6
Esteban Echeverría	62.937	10.999	17,5
Ezeiza	29.574	6.664	22,5
Florencio Varela	84.958	22.694	26,7
General San Martín	119.111	13.053	11,0
Hurlingham	47.906	5.298	11,1
Ituzaingó	44.409	4.131	9,3
José C. Paz	56.007	12.928	23,1
La Matanza	333.916	56.023	16,8
Lanús	135.447	13.364	9,9
Lomas de Zamora	164.430	23.273	14,2
Malvinas Argentinas	72.956	14.413	19,8
Merlo	119.624	23.744	19,8
Moreno	95.538	21.060	22,0
Morón	93.980	6.380	6,8
Quilmes	144.671	21.323	14,7
San Fernando	42.059	5.692	13,5
San Isidro	88.054	6.190	7,0
San Miguel	65.694	9.902	15,1
Tigre	79.807	14.018	17,6
Tres de Febrero	102.212	7.805	7,6
Vicente López	91.415	3.970	4,3
Resto de la Provincia de Buenos Aires	1.536.507	162.058	10,5

Fuente Indec 2001

Provincia	Población total en hogares con privación	Niños, niñas y adolescentes que habitan en hogares con privación 1	
		Absolutos	%
Total del país	16.472.597	7.114.153	43,2
24 Partidos del Gran Buenos Aires	3.850.224	1.581.680	41,1

Nuevamente en el conurbano encontramos que los valores se asemejan al total del país. También observamos que el mayor peso de privación lo encontramos en el grupo de edad de 5 a 14 años con un 23.6% de niños en situación de privación material.

Las condiciones materiales de existencia

Luego del breve repaso por algunos de los indicadores considerados de importancia para ilustrar la estructura socio-demográfica del Conurbano y las condiciones de vida de muchos de sus habitantes, se obtuvieron resultados que no son novedosos sino que por el contrario afirman una vez más que la pobreza ya no es un fenómeno transitorio sino que forma parte de la estructura social de nuestro país, impactando incluso en sus características demográficas.

Se entiende que volver a poner el acento en indicadores cuantitativos, permite entender el problema de la pobreza como parte de problemas sociales, económicos y políticos más amplios que se generan a partir de decisiones nacionales e internacionales. El estado de pobreza en la cual viven hoy millones de argentinos no es un problema que les concierne sólo a ellos como tampoco su solución, no se trata de un problema de subjetividad, resiliencia a las desventajas, densas redes de contención y capacidad para reponerse en las peores adversidades, sino que se trata del modo en que se resuelve la distribución de la riqueza.

El trabajador social, a través de su intervención en lo cotidiano conoce de modo cualitativo el impacto en la conformación subjetiva de cada familia en situación de pobreza, pero advertimos que también

es necesario poder trazar una lectura más relacionada con las condiciones materiales de la pobreza, ya que son estas las que generan las características subjetivas y no lo contrario. La pobreza, como sabemos, condiciona la vida material de las personas que la sufren y también condiciona la cantidad y calidad de oportunidades que se suponen necesarias para salir de ella.

Una mirada sobre indicadores cuantitativos, también permite no olvidar que las acciones prioritarias para modificar la situación deben estar enraizadas en políticas públicas, ya que sólo el Estado puede garantizar la seguridad de todos los ciudadanos de una nación y cuenta con la estructura para ello.

El Conurbano es parte de una mega ciudad muy característica de los países latinoamericanos, esta región metropolitana no ha dejado de crecer en número y en complejidad en todos los sentidos desde principios de siglo pasado. Desde aquel primer informe de 1984 «La pobreza en el Conurbano Bonaerense» editado por INDEC que incorpora como novedad el crecimiento y la heterogeneización de las situaciones de pobreza hasta nuestros días, la pobreza persiste en número de integrantes, en complejidad y dificultades para salir de esa situación.

Muchos de los indicadores trabajados y las diferencias entre los mismos son, como vimos, emergentes de una realidad social profundamente desigual e inequitativa. Desigualdades que se autoimbrican sinérgicamente profundizando las diferentes situaciones. La complejidad del fenómeno de la pobreza, radica entre otras cosas en la acumulación de desventajas, producto de largas trayectorias de vida en esta situación, donde familias de tercera generación no han logrado una movilidad social ascendente.

Sabemos que este aglomerado urbano no es el que presenta los mayores indicadores de inequidad y de situaciones sociales críticas, pero su estudio es importante justamente por su ubicación geográfica, la proximidad al centro urbano más desarrollado y la importancia que tiene el peso de su población en términos políticos y electorales por su alta densidad poblacional.

Bibliografía

- Álvarez, G. y otros, «Pobreza y comportamiento demográfico en la Argentina. La heterogeneidad de la privación y sus manifestaciones», en: *Papeles de Población*, N° 51, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.
- BID/CEPAL/CELADE, Impacto de las Tendencias Demográficas sobre los Sectores Sociales en América Latina, Santiago, 2000.
- INDEC, *Aquí se cuenta*, N° 6. Revista informativa del censo del año 2001, 2003.
- Torrado, Susana, «Población y desarrollo en argentina. En busca de la relación perdida». Buenos Aires, Comisión de familia y minoridad. Honorable Senado de la Nación, 1990.
- Zabala de Cosío, M., «La transición demográfica en América Latina y en Europa», Seminario sobre la transición de la fecundidad en América Latina, IUSSP/CELADE/CENEP, Buenos Aires, 1990.



LOS AUTORES

María Alejandra Catini

Licenciada en Trabajo Social y maestranda en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, UBA. Se desempeña laboralmente en el PAMI, en el Programa de Seguridad Alimentaria. Jefa de División Fortalecimiento Programático. Capacitación y Asistencia Técnica. Supervisión en terreno de equipos locales. Diseño de instrumentos de evaluación de población bajo Programa. Producción de documentos internos y materiales de capacitación.

Miguel Gabriel Vallone

Licenciado en Ciencias Políticas, master en Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado (Chile). Profesor de Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Dirige la Maestría en Cooperación Internacional, Universidad Nacional de General San Martín, es investigador del Centro de Investigación de Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) en la misma Universidad.

Edgardo Vaca

Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesor de Desarrollo Económico y Social, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC.

Gisela Veritier

Licenciada en Economía, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), magister en Dirección de Empresas, Universidad Católica de Córdoba. Profesora de Desarrollo Económico y Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC.

Florencia Cendali

Licenciada en Trabajo Social, maestranda en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Jefa de Trabajos Prácticos de la asignatura Problemática de la Pobreza, Universidad Nacional de Luján. Becaria de Investigación de nivel perfeccionamiento, Universidad Nacional de Luján.

Laura Massa

Licenciada en Trabajo Social, Universidad Nacional de Luján (UNLu), magister en Economía Social, UNGS y doctora en Ciencias Sociales y Humanas, UNLu. Profesora de la Licenciatura en Trabajo Social, UNLu. Experta del Equipo Técnico del Proyecto Formador de Formadores en Derechos Humanos, UNGS / Secretaría Derechos Humanos / Unión Europea. Presidenta Cooperativa de Trabajo CEPOE (Centro de Estudios Para Otra Economía). Consultora, asesora y capacitadora en proyectos/procesos de Economía Social y/o Desarrollo Local.

Ana Josefina Arias

Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires (UBA), magister en Políticas Sociales y doctoranda en Ciencias Sociales, UBA. Profesora de Problemas Sociales Argentinos en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como directora de la carrera de Trabajo Social, UBA. Ha investigado y publicado distintos artículos sobre Intervención Social y Pobreza, especializándose en el estudio de políticas asistenciales.

Juan Ignacio Lozano

Trabajador Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Trabajo Social, UNLP. Investigador de la Universidad Nacional de La Plata. Becario Doctoral del Conicet. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y la Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS.

Juan Bautista Sala

Licenciado en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Trabajo Social, UNLP, de Políticas Sociales y Trabajo Social, UPMPM. Investigador de la UNLP. Se desempeña como miembro del equipo de coordinación de la carrera de especialización en abordaje integral de problemáticas sociales en el ámbito comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la U.N.La.

Estela Cesaroni

Licenciada en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Se desempeña laboralmente en el Patronato de Liberados bonaerense, además de formar parte de equipos técnicos en escuelas de educación especial.

Daniela Larocca

Licenciada en Trabajo Social y maestranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Cursó el Diploma Superior en Gestión Educativa FLACSO –Maestra Especializada en Educación Inicial ISFD N° 9–. Profesora de Estructura Social y problemas Sociales Argentinos, Facultad de Trabajo Social (UNLP), y de Teoría Social I y Teoría Social II, UPMPM. Integrante del Área de Pobreza de la Facultad de Trabajo Social, UNLP. Trabajadora Social en la Dirección de Servicios Sociales de la UNLP y en la OSUNQ.



Maria Diloretto

Licenciada en Trabajo Social y doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos en la Facultad de Trabajo Social, UNLP y en la Universidad de Madres de Plaza de Mayo, UNSAM. Investigadora de la Universidad de La Plata. Ha investigado y publicado diversos artículos sobre pobreza, mercado de trabajo y políticas sociales.

Laura Garcés

Licenciada en Servicio Social, Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), master en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales, Universidad Nacional de Córdoba y doctoranda de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Ciudadanía y Nueva Cuestión Social en la Facultad de Ciencias Sociales, UNSJ. En la actualidad es directora del Proyecto de investigación: «Políticas Sociales y actores sociales. El caso de los programas sociales de Familia y Niñez en San Juan». Integrante del Grupo de Investigación Política Social y Ciudadanía, UNSJ.

Marcelo Lucero

Licenciado en Servicio Social, Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), maestrando en Ciencias Sociales con Mención en Sociología de la FLACSO y doctorando de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Taller I y de Ciudadanía y Nueva Cuestión Social, Facultad de Ciencias Sociales, UNSJ. En la actualidad es codirector del Proyecto de investigación: «Políticas Sociales y actores sociales. El caso de los programas sociales de Familia y Niñez en San Juan». Integrante del Grupo de Investigación Política Social y Ciudadanía de la Universidad Nacional de San Juan.

Susana Ortale

Antropóloga, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora de Antropología Cultural y Social, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP; investigadora de la UNLP y de la CIC-PBA. Coordina y dirige proyectos referidos al análisis de la pobreza y las políticas sociales.



Judith Barchetta

Trabajadora Social. Profesora de Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Actualmente se desempeña como trabajadora social en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Ana Gómez

Trabajadora Social, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Ha trabajado en distintos programas dirigidos a intervenir en contextos de pobreza. Actualmente trabaja en el Ministerio de Educación de la Nación.



Este libro se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2011.

Un grupo de cátedras de Trabajo Social de distintas universidades nacionales, preocupadas por los problemas sociales “argentinos”, por la estructura social y por los combates a la pobreza, se reunió hacia fines de 2008 en La Plata con la clara vocación de construir gradualmente un espacio que les permita intercambiar textos, análisis, trabajos de investigación, y formular con mayor rigor argumentativo preguntas centrales para una ciudadanía política y académica en el campo del trabajo social.

También se ensayaron distintas asambleas de trabajo, intercambiando y realizando préstamos cruzados para fortalecer estas líneas de investigación, en donde el mentado proyecto ético político permite alumbrar alternativas de política social y alternativas de protección social en sintonía con el legado de la reconceptualización y con sus matrices de izquierda y nacional-populares.

No fue menor en este encuentro retomar el espíritu de algunas de las preocupaciones de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social, en especial los problemas curriculares y los de la transmisión pedagógica, pero en el registro de lo más particular, dialogando especialmente con las cátedras de Política Social y Estructura Social.

