

LA DISPUTA EN TORNO AL CONCEPTO DE POBREZA FUE CLAVE PARA PENSAR CÓMO REPARAR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA DICTADURA Y CON QUÉ INSTRUMENTOS REALIZAR ESTA TAREA. ¿CÓMO PASARON LOS POBRES DE SER CASI INVISIBLES A CONVERTIRSE EN EL NÚCLEO DE LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL EN EL PAÍS?

¿CUÁNTOS SON LOS POBRES?

CONTRIBUCIONES A LA HISTORIA DE SU DEFINICIÓN ESTADÍSTICA EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS OCHENTA





por GABRIEL VOMMARO

Doctor en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Investigador del CONICET, Investigador-docente en la UNGS. Coordinador de la Carrera de Estudios Políticos (IDH, UNGS)

CLAUDIA DANIEL

Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Investigadora asistente del CONICET. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Miembro del Centro de Estudios sobre Saberes de Estado y Elites Estatales del Instituto de Desarrollo Económico y Social

En 1984 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publica un informe titulado “La pobreza en Argentina”. A partir de los datos del Censo nacional de población de 1980, se buscaba elaborar mapas de necesidades básicas insatisfechas para todo el territorio nacional. Este informe recorre y analiza la situación social del país luego de siete años de dictadura, con el objeto de contribuir a la orientación de los recursos distribuidos por las políticas sociales, en especial por el entonces flamante Programa Alimentario Nacional (PAN). Por primera vez, el Estado produce un estudio sistemático de los problemas sociales del país en términos de pobreza, corriendo el foco de la cuestión del trabajo, sobre la que las estadísticas sociales se habían ocupado de manera dominante. Esta categoría, que hoy aparece como un *dato de la realidad*, es el resultado de un largo y complejo trabajo de construcción técnica, moral y política del que nos ocupamos en este artículo.

Contrarrestando la fuerte tendencia a naturalizar las mediciones estadísticas, buscamos poner en primer plano la construcción social de los dispositivos técnicos que volvieron a la pobreza un objeto mensurable en el marco de una socio-historia de la estadística social argentina. A través de la descripción de las actividades de objetivación y de clasificación experta que tuvieron lugar en el INDEC en los años ochenta y de su contextualización, esperamos contribuir a la comprensión del modo en que la pobreza y los pobres devinieron el núcleo de la nueva cuestión social en el país.

Contar a los pobres en transición

Desde el inicio de la transición democrática, al mismo tiempo que se intentaba construir una cultura cívica en la Argentina, la cuestión de la pobreza empezó a ser no sólo una preocupación de los *policy makers*, sino también de los cuadros técnicos del INDEC: economistas, sociólogos y demógrafos que se (re)integraron por entonces al Instituto. Así, tal como señalaron los sociólogos V. Armony y G. Kessler en su artículo “Imágenes de una sociedad en crisis”, junto a las cuestiones ligadas al mercado de trabajo y a la vivienda, un nuevo problema social comienza a ser enunciado.

Con la asunción de nuevas autoridades en el órgano central de la estadística pública, se conformó un grupo de trabajo que estableció, por primera vez en el país, mediciones sistemáticas de la pobreza y de los pobres. Sin embargo, los puntos de conexión de la red conceptual e institucional que sustentó el dispositivo técnico de cuantificación de los pobres y la pobreza en la transición democrática se pueden encontrar algún tiempo atrás. El equipo del INDEC estaba liderado por expertos que ya habían trabajado en el organismo –o habían pasado por agencias de asesoramiento técnico del Estado planificador– en los años sesenta y setenta. Se trata de economistas desarrollistas y científicos sociales de antigua militancia en el peronismo revolucionario, con distintos roles en la empresa pionera de medición de la pobreza: el economista Luis Beccaria, nombrado director del INDEC por Juan V. Sourrouille, a cargo de la Secretaría de Planificación Económica de la que dependía; el estadístico Alberto Minujin, reincorporado al INDEC en 1984 como Director Nacional de Estadísticas Sociales; Oscar Altimir, economista de la generación de Sourrouille con quien confluó en centros de investigación económica emblemáticos de los '60, consagrado

En su paso por el INDEC, estos jóvenes combinaron el compromiso político con la carrera técnico-profesional, movilizados por el impulso político-profesional que colocaba el motor de los ideales de cambio social en la intervención del Estado.

como experto de la CEPAL a fines de los '70. Todos ellos habían participado del proyecto de modernización estatal de los '60 y '70, momento que para el INDEC significó el comienzo de un proceso de profesionalización –con el reclutamiento de jóvenes recién titulados en carreras entonces consideradas “modernas” (economistas, estadísticos, sociólogos)– en el que tuvieron lugar los primeros intentos de organización de las estadísticas sociales y demográficas bajo un modelo sistémico y se establecieron nuevos programas de investigación. En su paso por el INDEC, estos jóvenes combinaron el compromiso político con la carrera técnico-profesional, movilizados por el impulso político-profesional que colocaba el motor de los ideales de cambio social en la intervención del Estado.

En los inicios de la transición democrática, como había sido en los tempranos setenta, los objetivos técnicos de innovación desde el Estado se combinaron con objetivos políticos de reparación social: el Estado democrático debía reparar los



daños causados por la dictadura y para ello debía dotarse de instrumentos capaces de leer con precisión la nueva realidad social. Este compromiso moral era lo suficientemente amplio como para convocar a profesionales con trayectorias de militancia política diversa con la convicción de que la transformación social venía de la mano de la acción estatal. Además, estos expertos formados en el exilio traían los saberes y los vínculos institucionales necesarios para llevar a cabo la empresa. Durante sus años de exilio, adquirieron experiencia profesional y credenciales académicas en organismos multilaterales y universidades extranjeras. Esos organismos, en especial la CEPAL, luego el Banco Mundial y el PNUD, interesados en construir formas de medición de la pobreza a nivel regional que permitieran hacer comparables las realidades de países que, en algunos casos, ya habían iniciado las primeras políticas de ajuste, proveerían conocimientos y recursos financieros a la empresa cognoscitiva de los ochenta.

El titular del nuevo gobierno argentino, por su parte, había hecho de la pobreza uno de los ejes de su discurso de campaña. Así, Raúl Alfonsín se propuso implementar un plan de asistencia alimentaria de inédita amplitud –el PAN–, lo que colocaba al deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares

entre sus principales preocupaciones. La articulación de todos estos actores e intereses habilitó una transformación en los modos de clasificación del mundo social y una redefinición de la cuestión social en términos de pobreza, categoría que permitiría englobar deterioro de condiciones de vida, informalización del empleo, caída de ingresos, etcétera.

En 1984, la nueva dirección del INDEC asumió como compromiso la tarea de dar cuenta de manera estadística de la situación social que se “heredaba” de la dictadura. Con el apoyo técnico de la CEPAL, O. Altimir dirigió junto a A. Minujin y Horacio Somigliana el trabajo de procesamiento y análisis de los datos del Censo de 1980 a partir del cual se publicó el informe “La pobreza en Argentina”. En la introducción, los autores presentan, por una parte, la pobreza como un fenómeno novedoso en el


En los inicios de la transición democrática, como había sido en los tempranos setenta, los objetivos técnicos de innovación desde el Estado se combinaron con objetivos políticos de reparación social: el Estado democrático debía reparar los daños causados por la dictadura y para ello debía dotarse de instrumentos capaces de leer con precisión la nueva realidad social.

país y encuadran el uso de esa categoría como una innovación; por otra parte, muestran el vínculo entre el intento de medición y la voluntad del gobierno de establecer políticas sociales para hacer frente al que estaba siendo constituido como el principal problema social del país.

Al trabajar con los datos del Censo nacional de 1980, los expertos del INDEC definieron la pobreza en términos de NBI, determinada por indicadores vinculados a las condiciones de vida de los hogares: a) hacinamiento, es decir la presencia de más de tres personas por habitación; b) tipo de vivienda, es decir precariedad; c) condiciones sanitarias, cuyo indicador es la inexistencia de retrete; d) asistencia escolar, en tanto que al menos un niño en edad escolar no asista a la escuela; e) subsistencia del hogar, cuyos indicadores son la existencia de un solo ingreso para cuatro personas o más o la existencia del jefe de hogar con bajo nivel de educación. Según L. Beccaria, el uso de este enfoque se explica por la disponibilidad de información: la única fuente exhaustiva, fiable y capaz de cubrir todo el territorio nacional era el censo, aunque no contaba con preguntas sobre los ingresos de los hogares ni de los individuos, lo que invalidaba una medición basada en el enfoque de la línea de pobreza.

El análisis del informe, así como los testimonios de los actores de ese proceso, muestra que la construcción del *concepto* de pobreza no estuvo en el centro de las preocupaciones del grupo de expertos del INDEC. En cambio, primó el debate metodológico (para entonces, existían en el mundo dos tipos principales de medición de la pobreza, forjados en los debates sobre la cuestión social: el primero, de fines del siglo XIX y comienzos del XX, es el de líneas de pobreza, noción elaborada por Charles Booth y Benjamin Rowntree en Inglaterra, que asocia la pobreza a la imposibilidad de llegar a un umbral mínimo de consumo; el segundo, el de las necesidades básicas insatisfechas, vinculado –en términos de Prévôt-Schapira– a una dimensión “ecológica” de la pobreza, define una serie de indicadores –promiscuidad, precariedad del hábitat, ausencia de instalaciones sanitarias, salida precoz del sistema escolar, etc.– que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales para ser identificados como pobres).

En la Argentina de los años ochenta, el relativo desplazamiento de las controversias académicas en torno al concepto de marginalidad y de los debates asociados a él –centrales en los años sesenta y setenta– implicó que la discusión sobre la pobreza se volviera, sobre todo, una cuestión técnica, para algunos, y política para otros, sin que fuera puesta en duda la existencia



En la Argentina, la construcción de la pobreza representó una renovación de las concepciones y las acciones dominantes sobre el mundo social, sobre sus problemas y, con el objeto ya consolidado, sobre sus consecuencias para los regímenes democráticos de problemática consolidación.

de un conjunto social de pobres y de un problema fundamental de pobreza. Estos hechos sociales aparecían como evidentes, incuestionables, y reclamaban una respuesta incluso desde el punto de vista moral. La prioridad dada al cómo medir por sobre el qué medir puede explicarse, por un lado, por un interés ligado a las urgencias de una gestión recién iniciada que debía responder a los requerimientos políticos sobre un problema con espacio propio en la agenda gubernamental. También puede tener que ver con aquello que los expertos daban por supuesto, en virtud de todo el bagaje de experiencias profesionales y expertas en el extranjero que se volcaban en la realidad argentina hasta entonces poco escrutada con la ayuda de ese prisma. Lo cierto es que esa transformación en el modo de concebir, clasificar, y por lo tanto de intervenir sobre la cuestión social, pareció

dominada por los debates en términos de medición por sobre las discusiones conceptuales, y aun desprovista de categorías fijas o de un paradigma conceptual legitimante, logró convertirse en una herramienta estadística sólida y estable capaz de transformar un objeto impreciso en una población de contornos claramente definidos.

El programa de medición de la pobreza no era un asunto sólo intelectual, sino también una suerte de receta para la acción –una “caja negra”– que amalgamaba ideas, actores e instituciones. Las articulaciones entre estos elementos se volvieron más o menos duraderas hasta cobrar sentido una nueva cadena de significados: informalidad-marginalidad-pobreza. En la Argentina, la construcción de la pobreza representó una renovación de las concepciones y las acciones dominantes sobre el mundo social, sobre sus problemas y, con el objeto ya consolidado, sobre sus consecuencias para los regímenes democráticos de problemática consolidación.

Una investigación fundadora

Es a partir de un programa pionero creado en 1987 –la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (IPA)– que se terminan de delinear los componentes de este nuevo problema social. El programa se propuso mejorar los indicadores de medición de la pobreza y producir nuevas investigaciones sobre condiciones de vida. Si en el informe de 1984 había sido utilizado el enfoque de las NBI, ahora los expertos se orientarían a trabajar con el de la línea de pobreza. Se trataba de un proyecto financiado por el Banco Mundial y el PNUD que contaba con el personal del INDEC especializado en el ámbito social así como con expertos y universitarios contratados para esta investigación. Este tipo de proyectos se volverá dominante en el campo de la expertise en pobreza y políticas sociales durante la década siguiente, convirtiendo al Estado en una sucesión de capas de dispositivos y de personas difícilmente articulables.

El director del IPA fue, en sus inicios, A. Minujin; luego, en 1988, se sumó a la dirección el sociólogo Pablo Vinocur. El objetivo de la investigación, según surge del documento de 1987 “Investigación sobre pobreza en Argentina. Presentación”, consistía en “obtener información sobre las condiciones y las características asumidas por la pobreza urbana en la Argentina, tras definir las distintas situaciones existentes con relación a la estructura de satisfacción de las necesidades, la gravedad de las carencias y las percepciones que los grupos afectados tienen de estas últimas”. Los resultados de este proyecto debían ofrecer “elementos cuantitativos para crear o reconstruir políticas sociales”. Al mismo tiempo, el objetivo era estudiar el fenómeno de la pobreza articulando el punto de vista cuantitativo con el cualitativo, lo que era entonces novedoso en el INDEC y es posible asociar con el viraje hacia el cualitativismo que tenía lugar en las ciencias sociales argentinas por esos años.

El vínculo entre voluntad de conocimiento y voluntad política aparece con claridad en la presentación del programa realizada a través del documento antes citado: “La pobreza se convirtió en una realidad de importancia considerable para la sociedad argentina así como una presencia que pide su inexorable superación, sobre todo desde la conquista del régimen democrático”.

El IPA constituye una experiencia innovadora que creó cierto orgullo de pertenencia entre los profesionales que participaron de ella y les permitió continuar sus carreras con algún grado

de notabilidad. Fue así un espacio de formación de lealtades profesionales. De hecho, gran parte de sus miembros se reencontrarían luego en ministerios, secretarías de Estado, agencias estatales como el SIEMPRO, organismos internacionales como UNICEF, etc. En definitiva, allí se formó gran parte del personal que constituirá el espacio de la expertise en pobreza y en medición de pobreza en la Argentina y que tendría los roles más destacados en la materia en la década siguiente.

Uno de los elementos innovadores del IPA fue el haber sido la ocasión de aplicar de manera combinada los dos tipos de medición de la pobreza: NBI y línea de pobreza. Por una parte, en el marco de este proyecto los expertos comenzaron a trabajar en base a mediciones de la pobreza por ingresos, utilizando la Encuesta Permanente de Hogares, que se tomaría luego como fuente de información para determinar los índices de pobreza. Estudiaron la estructura de los presupuestos de los hogares así como las necesidades alimentarias de los adultos y niños con el fin de construir la canasta básica de alimentos; luego definieron los consumos mínimos de una familia con el fin de construir el umbral de ingresos de la indigencia y el de la pobreza. Por otra parte, diseñaron relaciones entre los dos tipos de medición, en particular, en virtud de las distintas “sensibilidades” de las herramientas: mientras el enfoque de la pobreza desde el NBI definía situaciones de tipo estructural, la evolución pesada, lo que conlleva a soluciones superadoras del plano individual, el criterio de la línea de pobreza implicaba tener en cuenta fundamentalmente los ingresos corrientes del hogar, lo que volvía al instrumento muy sensible a las fluctuaciones experimentadas por los salarios reales en el país.

El uso combinado de las herramientas estadísticas respondía a la constatación de la existencia de distintas capas históricas que debían distinguirse. En adelante, la idea de la “heterogeneidad de la pobreza” pasó a ser en la Argentina un tópico de los debates expertos y académicos. A partir de esta noción, los expertos del IPA definieron dos tipos de poblaciones: los “pobres estructurales” y los “pobres pauperizados”, a quienes Minujin y Vinocur llamarían también “nuevos pobres”. La combinación de mediciones dio lugar a la definición de nuevos grupos sociales que, en el contexto de fines de los años ochenta y principios de los noventa, sirvieron para explicar la crisis y la “caída” de la sociedad argentina como sociedad que se fragmentaba y se

Aunque la medición de la pobreza según NBI permitía tener un mapa detallado del fenómeno, a medida que la pobreza se instaló como problema público, como objeto de disputa a nivel político y como ámbito de intervención experta, se impuso la medición según ingresos.

hacia más desigual. Los nuevos pobres serían, en efecto, portadores de esa caída, tal como lo dejó retratado Minujin en su libro *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*; imposibilitados de alcanzar un umbral de consumo mínimo vivían, no obstante, en virtud de un pasado mejor, en hogares “estructuralmente” no pobres, es decir, con la infraestructura de hábitat mínima y con la relación indicada como normativamente aceptable con los sistemas educativo y de salud.

Aunque la medición de la pobreza según NBI permitía tener un mapa detallado del fenómeno, a medida que la pobreza se instaló como problema público, como objeto de disputa a nivel político y como ámbito de intervención experta, se impuso la medición según ingresos. Esta forma de medición, más sensible a cambios coyunturales, permitía pasar de una “fotografía” estática de la distribución del fenómeno de la pobreza que se añejaba con el transcurso del tiempo, a un monitoreo actualizable de esa problemática social. En parte, debido a las ventajas de la herramienta, la línea de pobreza se estabilizó como un indicador de la situación social del país, del resultado de las políticas públicas, en general, y de las políticas sociales, en particular. Ya convertido en un objeto estadístico sólido, fue movilizado en la construcción de argumentos académicos, en debates público-políticos e incluso en primicias periodísticas.

El IPA se disolvió poco después de la llegada de Carlos Menem al gobierno. Beccaria renunció a la dirección del INDEC por desacuerdos en la organización del Censo, realizado finalmente en 1991. Ya habían dejado el organismo P. Vinocur y A. Minujin, contratados en la oficina regional de UNICEF

en Buenos Aires, donde se conformaría una de las usinas de pensamiento crítico del nuevo gobierno y sus políticas de ajuste estructural. Sin embargo, las consecuencias de este proyecto para la constitución de las formas de medición de la pobreza en la Argentina, y por lo tanto de clasificación del mundo social, serían duraderas. Aun cuando la sucesión de métodos de medición fuera un tanto caótica y conflictiva, la construcción del “hecho social” y del problema público se mostraría perdurable.

Contrariamente a la “concepción realista” que identifica a la estadística con un instrumento de medición de una realidad preexistente y exterior a ella, en nuestro trabajo seguimos a Alain Desrosières en cuanto a que las estadísticas contribuyen a producir sus propios objetos, configurando los hechos y los grupos sociales que están orientadas a medir. Las formas de representación de la realidad y de los grupos que las estadísticas crean, promueven a su vez cierta definición de los problemas en la agenda política. Las estadísticas son así herramientas tanto cognoscitivas como prácticas, en el sentido de que establecen principios de orientación de las políticas públicas. Una vez que el Estado consagra su importancia y asegura su existencia como principios de visión y de división del mundo social, se constituyen en poderosas armas de intervención técnica y política sobre la sociedad. La medición de la pobreza no ha sido una excepción. Aunque los resultados de la “lucha contra la pobreza” durante los años noventa distaron de ser satisfactorios, la orientación de una parte de los recursos estatales en esa dirección dio cuenta del relativo éxito cognitivo –y moral– de estas empresas pioneras.