LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 4 NÚMERO 22 MARZO 2013

voces en el Fénix

ISSN 1853-8819

LA POBREZA ES UN PROBLEMA ESTRUCTURAL EN NUESTRA REGIÓN. LOS ÚLTIMOS AÑOS MOSTRARON UNA CLARA MEJORÍA EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, PERO LEJOS ESTAMOS TODAVÍA DE ALCANZAR LA SOLUCIÓN. EL ESTADO DEBE SER EL PRINCIPAL PROMOTOR DEL AVANCE Y CAMBIO. A CONTINUACIÓN, UN REPASO POR LA HISTORIA Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL FUTURO.

LA DIGNIDAD DE LOS NADIES

sumario nº22 marzo 2013



RECONSTRUYENDO EL ESTADO EN LA UNASUR B. Kliksberg 06

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano
Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano
Humberto Luis Pérez Van Morlegan

Subsecretario General
Walter Berardo

Secretario Académico
José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado
Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración
César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria
Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil
Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales
Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales
Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado
Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES
Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES
Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES
Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES
Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES
Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES
Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR
Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL
Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA
Alberto Minujín

SECRETARIO DE REDACCIÓN
Martín Fernández Nandín

PRODUCCIÓN
Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN
Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA
Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL
Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO
Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

prefacio

POBREZA, NECESIDADES Y DERECHOS DEFINICIONES EN DISPUTA

por
ALBERTO MINUJÍN
Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales de la New School University en Nueva York, USA. Director de la iniciativa Equidad para la Infancia. Miembro del Latin American Observatory (OLA) de la New School University. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Política y Planificación Social, Universidad Nacional de Cuyo

ANA GRONDONA
Licenciada en Sociología y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto Gino Germani de la UBA y en el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini





La cuestión de la pobreza, desde hace siglos, se teje en una compleja trama que articula dimensiones vinculadas tanto a la producción y distribución de bienes como a las relaciones de poder que recorren el medio social, político y económico. En consecuencia, esta problemática ha inquietado tanto a la política como a las ciencias sociales (incluida la economía), constituyéndose en un territorio de disputas en el que resulta imposible ensayar lenguajes "neutrales". En sintonía con ello, el presente número de *Voces en el Fénix*, dedicado a este tema, nos propone un debate polifónico y plural.

Justamente, respetando esa polifonía, esta introducción busca insinuar la vastedad de un campo de discusiones conceptuales y metodológicas, más que arriesgar definiciones preconstruidas. En este camino, las reflexiones del sociólogo Georg Simmel sobre "la pobreza" y sobre "el pobre" se presentan como un interesante punto de partida, pues antes que estabilizar y fijar el sentido de esta categoría, nos recuerdan que "la pobreza" involucra una relación social históricamente variante. Particularmente, la que se fundaría en la asistencia o, algunos años más tarde, en la extensión de la seguridad social. La delimitación de las poblaciones objetivo de tales intervenciones nunca resulta un ejercicio evidente. Tanto en su definición como "pobreza absoluta", como en la de la "pobreza relativa", se ponen en juego comparaciones y cálculos que postulan necesidades y umbrales de satisfacción. Si, tal como sostenía Karl Marx, una de las singularidades de la fuerza de trabajo respecto de otras mercancías, es que la determinación de su valor de cambio comporta un *factor histórico cultural* ligado al conjunto de bienes que definen una "canasta básica", otro tanto ocurre con las poblaciones que conforman el "ejército de reserva", la "masa marginal" o los "excluidos".

El carácter relacional e histórico de los modos en que las sociedades han delimitado y delimitan el problema de la pobreza no debiera reducirse, sin embargo, a una lógica puramente relativista, destinada a naufragar en el puro nominalismo. Por el contrario, conviene lidiar más francamente con la complejidad que entraña preguntarse por las necesidades materiales y sus umbrales, así como por las que implican la participación e inclusión en la sociedad sin discriminación de ningún tipo o carácter.

En efecto, todo ello remite a un aspecto nodal de la naturaleza humana, como condición que produce su propia vida material, social y ciudadana en sentido amplio. Esta producción incluye tanto bienes que satisfacen requerimientos inmediatos, como otros que toleran más mediaciones. Sin embargo, incluso las necesidades más constitutivas han conocido diferentes *modos* de satisfacción y, por ende, de definición histórica. Lejos de pretender disolver esta tensión, parece más prudente mantenerla abierta, a fin de hacer justicia a aquello que excede las diversas delimitaciones histórico-culturales de "las necesidades": nuestra vulnerabilidad constitutiva. Más allá de las fantasías liberales de Robinson Crusoe, no podemos producir aisladamente nuestra vida material; por el contrario, estamos "condenados" a la interdependencia social.

A partir de lo expuesto, se confirma que la pobreza no es tanto una relación con (la ausencia de) ciertos bienes, como una relación social, económica y política. Sobre ella desde hace tiempo circulan, aun mucho antes de que las ciencias sociales la tomaran como objeto, diversas representaciones del sentido común, tanto respecto de su definición como de sus causas, de sus consecuencias y de los modos de enfrentarla. Estas ideas parten de algunos supuestos de los que pueden dar cuenta, pero también de otros que les resultan invisibles. La reflexión sobre este punto permite hacer observable el entramado de relaciones de saber y poder que confluyen en la construcción de la pobreza como problema, en la delimitación de las poblaciones afectadas, así como en el de las soluciones deseables; construcciones que, sin embargo, se presentan como "ya dadas" y "evidentes".

Si por una parte la cuestión de la pobreza está ineludiblemente asociada a la demarcación de necesidades, en cuanto se plantea como objeto de intervención estatal, esta se reinscribe como un asunto de delimitación del derecho a satisfacerlas.

Pues bien, si por una parte la cuestión de la pobreza está ineludiblemente asociada a la demarcación de *necesidades*, en cuanto se plantea como objeto de intervención estatal, esta se reinscribe como un asunto de delimitación del *derecho* a satisfacerlas. Ello no sin tensiones, pues el concepto de "necesidades" no resulta siempre congruente con una definición más amplia de pobreza como violación de los derechos humanos y del desarrollo de capacidades.

En cualquier caso, en la modernidad, la problematización de la pobreza aparece indisolublemente asociada a la noción de *ciudadanía* y al imaginario que proclama a todos los hombres libres e iguales. La delimitación de esa igualdad y de los derechos adscriptos a ella ha resultado en un problema político central de nuestras sociedades. La circunscripción de la ciudadanía universal al campo de los derechos civiles bien pronto se vería excedida por diversas luchas y movilizaciones que apuntaban a abarcar también derechos políticos y sociales. A su turno, la demarcación de estos últimos resultaría una nueva fuente de disputas políticas alrededor de la definición concreta de aquello que el Estado debía garantizar (¿el trabajo?, ¿el bienestar?, ¿el consumo?). Análogamente, la delimitación de los diversos *sujetos* de estos derechos resultaría siempre dilemática, pues en virtud del recurrente problema de la escasez, esta derivaría en la construcción de prioridades, a partir de las cuales ciertas necesidades resultarían privilegiadas. Así, la extensión de la ciudadanía y sus derechos conllevaba y conlleva la espinosa pregunta por sus límites y, sobre todo, por la jerarquización de todos ellos en el (muy probable) caso de que entren en contradicción.

La pregunta por los alcances de la ciudadanía parecía, hasta hace pocos años, condenada a producir un horizonte de repliegues y de restricciones. Ello en vistas al avance del denominado Consenso de Washington y de las recetas neoliberales que señalaban al mercado y a la comunidad más próxima (*vgr.* la

Desde hace algún tiempo, tanto la región en general como la Argentina en particular asisten a la reemergencia del Estado, no sólo como actor relevante para la asistencia social, sino también para la seguridad social, para la conformación del mercado laboral y, en algunos casos, del mercado a secas.

Si por una parte la cuestión de la pobreza está ineludiblemente asociada a la demarcación de necesidades, en cuanto se plantea como objeto de intervención estatal, esta se reinscribe como un asunto de delimitación del derecho a satisfacerlas.

familia y el barrio) como ámbitos en los que debía resolverse la reproducción de la vida material. Por el contrario, desde hace algún tiempo, tanto la región en general como la Argentina en particular asisten a la reemergencia del Estado, no sólo como actor relevante para la asistencia social, sino también para la seguridad social, para la conformación del mercado laboral y, en algunos casos, del mercado a secas. Reaparece el Estado no sólo como garante y protector de los derechos económicos y sociales, sino como activo promotor del avance y cambio.

El análisis de estos procesos, presente en muchos de los trabajos de este número de *Voces en el Fénix*, resulta en una reflexión que funciona también como advertencia: los modos de gestión de la cuestión social permanecen siempre abiertos a la contingencia histórica y a la rearticulación estratégica en virtud de las transformaciones en la relaciones de fuerza en diversos campos. En efecto, las definiciones de los "derechos" incluidos en la "ciudadanía" no están "ya dadas". Por el contrario, entrañan disputas conceptuales y, fundamentalmente, políticas. Así, alrededor de este objeto (la pobreza) se encuentran y desencuentran diversos actores. Entre ellos, los expertos de las ciencias sociales. Economistas, antropólogos, trabajadores sociales, estadísticos, médicos, abogados, sociólogos, historiadores y analistas del discurso: todos ellos (y muchos otros) han tenido algo que decir sobre el problema que nos convoca. En este número especial de la revista, organizado en dos volúmenes, encontraremos huellas de estas y de otras voces. En virtud de ello, los distintos artículos nos invitan a pensar en la complejidad de un problema que está signado por disputas.

Ahora bien, la ineludible multidimensionalidad cuanti y cualitativa de la pobreza no supone conceder a la construcción de este problema como un objeto inasible y ubicuo. Si, como hemos indicado al comienzo, la pobreza es ante todo una relación social, esta se inscribe en un entramado de relaciones que reconoce una fundamental: la que articula al capital y al trabajo.

En otro lenguaje conceptual, ensayado –por ejemplo– por Robert Castel, se sostiene que el problema de la pobreza es uno de los múltiples (y más acuciantes) síntomas de la *cuestión social*, esa tensión paradojal que emerge de la contradicción entre un imaginario basado en las nociones de igualdad y libertad, y la sumersión de una parte de la población en condiciones que atentan no sólo contra su ciudadanía, sino contra (las formas en que socialmente se ha definido) la condición humana. Si "la pobreza" es una *relación* social, una de sus vinculaciones principales será con "la riqueza".

Los artículos de esta edición especial de *Voces en el Fénix* nos invitan a reflexionar sobre diversas facetas del problema, sus causas y sus singularidades. El número está organizado en dos volúmenes y a partir de cuatro ejes.

Los trabajos reunidos alrededor del primer eje, "Sociedad y pobreza, una perspectiva histórica", abordan la delimitación de este fenómeno como problema fundamental del modo de producción capitalista en general, pero más particularmente sobre las singularidades institucionales, políticas y sociales que han caracterizado al caso argentino. Así, los trabajos de E. Grassi, L. Golbert y S. Álvarez Leguizamón, en el presente volumen, y los de J.L. Moreno, Vommaro y C. Daniel, P. Aguilar y A. Grondona en el segundo, retoman las memorias que desde hace dos siglos, de un modo superpuesto y muchas veces contradictorio, han construido a la pobreza como objeto de diagnóstico e intervención política.

El segundo eje, "Diagnóstico del presente: distribución del ingreso: mercado y Estado", propone un estudio de las macrovariables estructurales, así como las políticas económicas y de seguridad social que han incidido en la evolución reciente de la pobreza en la Argentina. Tanto en los trabajos de L. Beccaria y R. Maurizio, R. Cortes, B. Kliksberg, de E. Cimillo y G. Calvi, en el primer volumen, como en los de M. Novik, H. Palomino, A. Marshall, S. Hintze y C. Danani, E. Roca y J. Lindenboim, en el siguiente, ocupa un lugar destacado la reflexión sobre el mercado laboral, cuyo estudio resulta ineludible al abordar la cuestión de la pobreza.

En el tercer eje, "La pobreza como constelación de problemas sociales", se presenta una pluralidad de problemáticas asociadas a la de la pobreza y que la sobredeterminan. En el primer volumen, los trabajos incluidos en este eje corresponden a S. Murillo, D. Born, E. Delamónica y A. Minujín, a R. Mercer, a M. Di Virgilio y C. Rodríguez, mientras que en el segundo se incluyen artículos de A. Capuano, V. Llobet y A. Minujín, E. Faur y E. Jelin, G. Kessler y C. Arza. En todos se abordan distintas cuestiones que, al mismo tiempo, son resultado de la distribución desigual de la riqueza y la retroalimentan. "Ciudad", "infancia", "salud", "vivienda", "educación", conforman un heterogéneo (y, seguramente, incompleto) listado de temas que permiten describir más detalladamente el mundo de la pobreza y de las intervenciones estatales sobre ella.

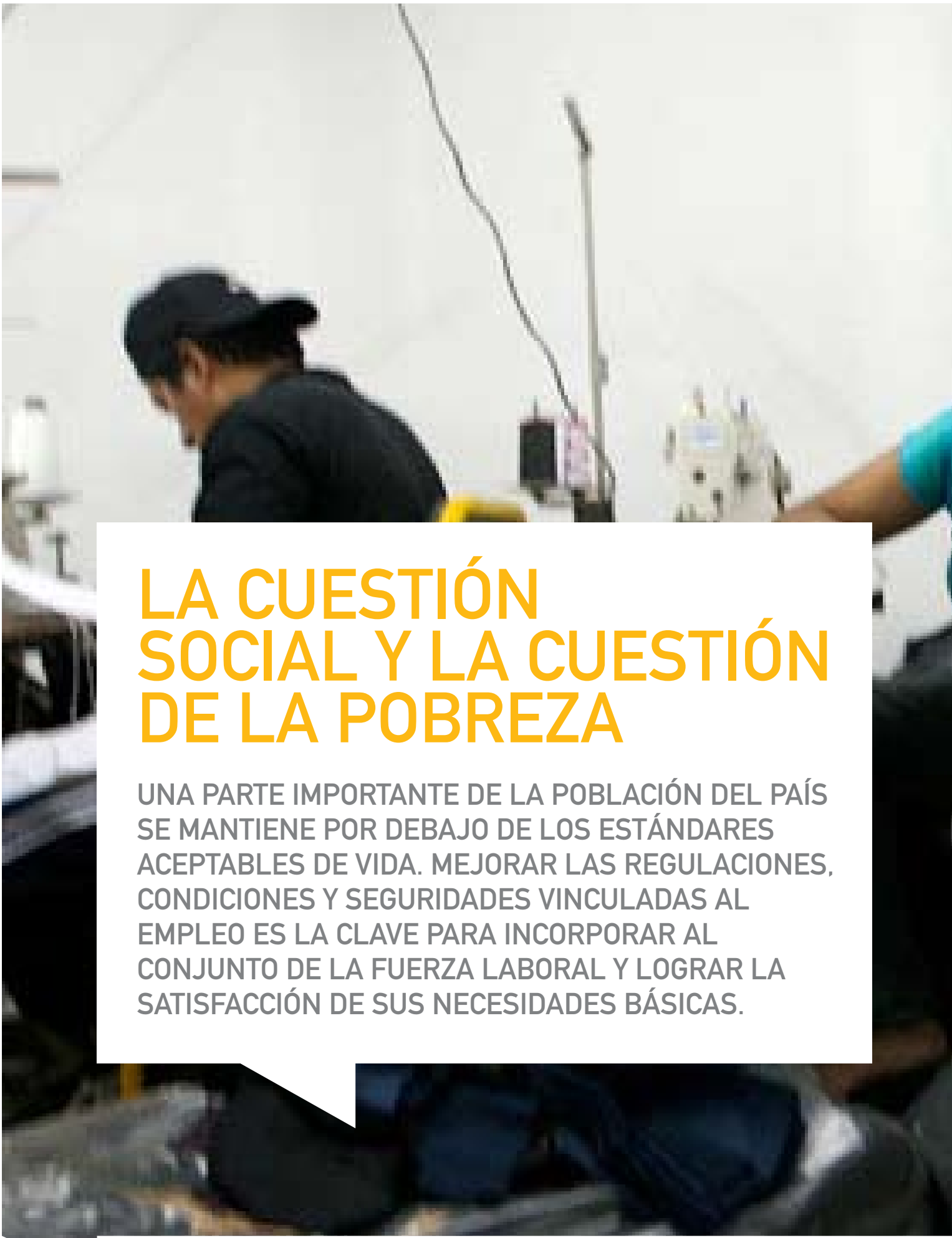
Finalmente, el cuarto eje, "Debates actuales y alternativas", presenta diversas polémicas en torno a las formas de intervención sobre la pobreza. En este volumen, el bloque incluye trabajos de J.L. Corragio así como el de M. Bekerman y M. Palomino. Estos trabajos nos devuelven una interesante fotografía de las alternativas actualmente en discusión, particularmente, en este primer volumen, vinculadas con el mundo de la economía social. Por su lado, en el segundo volumen –a partir de los aportes de P. Arcidiácono y C. Zibecchi, de N. Borghini, C. Bressano y A. Logiudice, así como de J. Martínez Franzoni– se debaten las políticas de universalización de la seguridad social, sus alcances y limitaciones.

Esperamos que la multiplicidad de formaciones disciplinares, de espacios institucionales y de trayectorias profesionales de las voces que reúnen ambos volúmenes resulten en una tentadora invitación para el lector interesado en un problema que nos reclama, siempre, con urgencia.

Sociedad y pobreza una perspectiva histórica

10 a 34

ESTELA GRASSI / LAURA GOLBERT / SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN



LA CUESTIÓN SOCIAL Y LA CUESTIÓN DE LA POBREZA

UNA PARTE IMPORTANTE DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS SE MANTIENE POR DEBAJO DE LOS ESTÁNDARES ACEPTABLES DE VIDA. MEJORAR LAS REGULACIONES, CONDICIONES Y SEGURIDADES VINCULADAS AL EMPLEO ES LA CLAVE PARA INCORPORAR AL CONJUNTO DE LA FUERZA LABORAL Y LOGRAR LA SATISFACCIÓN DE SUS NECESIDADES BÁSICAS.



por ESTELA GRASSI
Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Antropología Social. Antropóloga; Licenciada en Trabajo Social. Profesora Titular Regular en la Fac. de Ciencias Sociales, UBA. Coordinadora del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FCS-UBA

La pobreza, la dimensión de la pobreza y el impacto de las políticas en la pobreza han devenido tópicos de los debates políticos y económicos que se mantienen vigentes, aunque no inalterados, desde los años '90 al día de hoy. Efectivamente, las condiciones de vida de una parte muy importante de la población del país (y de la región) se mantienen debajo de estándares aceptables, tanto si se tienen en cuenta las posibilidades potenciales del desarrollo económico y tecnológico para la satisfacción de necesidades alimentarias, de salud, de vivienda, etc., como si se atiende a las capacidades en materia de producción de alimentos y amplitud de su territorio.

¿Qué razones sustantivas pueden justificar hoy día estas desigualdades? Justificación, ninguna, pero la explicación del fenómeno se torna difícil, máxime en un país que tuvo el más largo período de crecimiento de su producto bruto, a tasas elevadas, en un contexto político de ampliación de demandas y de manifestación de reivindicaciones, bajo un gobierno que se expresa comprometido y alienta y brinda recursos discursivos a la lucha social contra esas condiciones.

Precisamente es en el entramado de la multiplicidad de aspectos que tejen las relaciones en la sociedad donde es necesario bucear para comprender el "fenómeno de la pobreza", que a esta altura ya no puede verse como la sola persistencia de una anomalía de arrastre, sino como un rasgo que estructura a la sociedad y requiere, por lo tanto, acciones de esa profundidad. En lo más inmediato de su composición, están los ingresos de los hogares, el trabajo y las protecciones. Pero estos factores se enlazan, a su vez, con prácticas institucionales y modos de vida que se configuraron a lo largo de décadas de erosión de los vectores que habían cohesionado (no igualado, sino identificado como siendo parte de la nación) a los distintos grupos de las clases populares. Someramente, vemos a continuación algunos de estos aspectos.

La cuestión de la pobreza: el estado de la pobreza en debate

Aunque algunos intentos de discutir las mediciones de la pobreza se habían dado con anterioridad, desde 2006, cuando se intervino sin discusión y sin medir las consecuencias la metodología para relevar la evolución de los precios, los datos brindados por el INDEC perdieron credibilidad, y la diversidad de índices producidos por instituciones más o menos oficialistas o más o menos opositoras son francamente diversos e incomparables en muchos casos. No obstante, parece haber un acuerdo en el *"alrededor del 21%"* de la población en condiciones de pobreza, lo que de por sí constituye un indicador de una situación que exige el máximo esfuerzo para hallar alternativas de políticas que permitan quebrar lo que parece una situación inercial y estabilizada. Obviamente, saber cuántas son las personas y los hogares que viven bajo la línea de pobreza es una herramienta indispensable de análisis y de políticas. Conocer fehacientemente cuál es el indicador de esa línea (el mínimo de ingresos indispensable para no ser pobre) es parte del problema de la pobreza, amén de que hay otro tipo de datos cualitativos que contribuyen a comprender la profundidad del mismo. Pero además, un efecto indirecto grave de esta transgresión institucional es que la diversidad de mediciones da lugar a la banalización del debate político y especializado sobre el tema, al centrarlo en el valor del índice antes que en la cuestión social misma. Con esas limitaciones, a continuación tratamos de centrar ahí el problema.

La cuestión de la pobreza: una gran transformación

En lo que va del ciclo político iniciado en 2003, conducido por los sucesivos gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández –los cuales, al igual que otros gobiernos de la región, rompieron con las directivas del Consenso de Washington–, los indicadores sociales cambiaron drásticamente respecto del estado de la crisis de 2000-2001 y de su evolución durante la década de los '90, a pesar

En lo que va del ciclo político iniciado en 2003, conducido por los sucesivos gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández –los cuales, al igual que otros gobiernos de la región, rompieron con las directivas del Consenso de Washington– los indicadores sociales cambiaron drásticamente respecto del estado de la crisis de 2000-2001 y de su evolución durante la década de los '90.

de las controversias si se mira el largo plazo. Es que el amplio ciclo histórico de hegemonía neoliberal dejó una sociedad más profunda y visiblemente desigual, más clasista y más dividida, de la que son expresión limitada los indicadores sociales con los que "medimos la pobreza".

Aunque es redundante reiterarlo, vale recordar que 2002 fue el año más dramático, aunque también entonces comenzó a vislumbrarse el descenso de las tasas de desempleo. Sin embargo, aún en 2003 –políticas de emergencia mediante, como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados–, la población que subsistía en condiciones de pobreza superaba el 50%. Desde entonces, la economía y el empleo se recuperaron rápidamente, pero la disminución de la pobreza fue más lenta: todavía en el segundo semestre de 2006, 19% de los hogares y 26% de las personas tenían ingresos por debajo de la línea de pobreza, según registraba la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de entonces. En lo sucesivo, como ya fue señalado, los datos se dispersan, aunque los informes más citados por más confiables son los que elaboran un conjunto de provincias y algunas consultoras privadas, en los que se basa ese porcentaje de 21% de personas viviendo en condiciones de pobreza. Como se observa, la disminución de su incidencia es muy importante y, al mismo tiempo, representa un valor inaceptable.

Ahora bien, más allá de los índices, se hace evidente que un núcleo de paupérrimas condiciones de vida se concentra principalmente en torno de las grandes ciudades, donde los alojamientos muy precarios testimonian una persistente desigualdad. En estas localizaciones desprovistas de los recursos de infraestructura necesarios para vivir e incluso para trabajar (transporte, etc.) se concentra la población con los más bajos ingresos, que se ocupa intermitentemente, está más expuesta a la inseguridad de todo tipo, tiene más dificultades para acceder a los servicios de salud, educación y demás servicios públicos.

En conjunto, ese es el núcleo de condiciones que parece inmune a las mejoras ocurridas en el ámbito del trabajo y a los mecanismos de redistribución por las políticas sociales que, por cierto, mejoraron la capacidad de consumo de gran parte de las clases trabajadoras. Mejoras que tanto espantan al otro aglomerado que se benefició con la dinamización y el crecimiento económico de este ciclo, entre otras cosas porque la presencia de nuevos usuarios del espacio urbano (del transporte, las calles, las plazas, etc.) se advierte (y "complica") la dinámica de la ciudad.

En síntesis, la consumación del neoliberalismo fue una sociedad caracterizada por el deterioro de la convivencia democrática, que se advierte en la calidad de la vida urbana: en esa distri-

bución desigual en cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, como en lo que se resume y reclama como "problemas de seguridad", donde debe incluirse tanto la violencia urbana como también (y quizá más alarmante) el miedo desmedido y la desconfianza prejuiciosa a los pobres, a los jóvenes y a los inmigrantes. Los reductos de pobreza extrema deben compararse con los reductos de riqueza extrema, todo lo cual configura esa estructura social que no logra alterarse sustantivamente con las políticas laborales y de ingresos y, aun, de ampliación de las asignaciones de la seguridad social.

La cuestión de la pobreza y la cuestión social: condiciones en el mundo del trabajo

¿Corresponde quedarse en un enfoque de la pobreza como cuestión social ajena a las condiciones del mundo del trabajo? Desde ya, esa fue la estrategia o –para evitar cualquier supuesto de racionalismo político extremo– ese fue el modo de pensar y proceder políticamente del neoliberalismo: se constituía a la pobreza en la *"nueva cuestión social"* mientras se desprotegía el trabajo y se desprotegía también a las personas en general sin advertir que eso alimentaba lo que luego se quería combatir. La pobreza devenía en un fenómeno cuasi natural (en una catástrofe más allá de toda voluntad), a cuyos "afectados" (los pobres) las instituciones políticas y de buena voluntad debían o podían socorrer.



Pero la cuestión social no debe entenderse como la sola existencia más o menos indeterminada de pobreza, o de indigencia o de "exclusión", sino que comprende el conjunto de circunstancias y problemáticas que se derivan del modo como se realiza (se organiza, se dispone, se aplica, se usa) el trabajo humano en general (o las capacidades de las personas para producir bienes o servicios) y, por lo tanto, de la valoración que una sociedad otorga a la persona. La vida de cada uno depende mayormente de qué capacidades se dispone y de cómo hacerlas rendir en un ámbito cuyas condiciones no se dominan: el mercado de trabajo (o el mercado en general, cuando la producción es autónoma). En consecuencia, vivir del trabajo y no morir por él, y tener ingresos razonables para alimentarnos, educarnos, abrigarnos, curarnos si nos enfermamos y tener protección cuando estemos viejos o inhabilitados para trabajar, más aún, ser reconocidos como personas de valía y no marginales, inútiles o dependientes, entre otros géneros o clasificaciones de las personas que se hicieron corrientes, depende de las regulaciones, condiciones y seguridades políticamente adheridas al empleo. Librados al solo azar de hallar un puesto, todos somos vulnerables y potencialmente pobres: esta es la cuestión.

De modo que hay una trampa en *"la pobreza como nueva cuestión social"*. No hay novedad ahí, sino en la transformación del mundo del trabajo y del capitalismo en general, ocurrida a lo largo de los últimos 30/40 años y de la que no escapó nuestra región. En el caso de nuestro país dejó, además, otro remanente hasta ahora irreductible de más de un tercio de la población activa desempeñándose en la informalidad. Es decir, trabajando fuera de las regulaciones y sin las protecciones que mal que bien se habían instituido a lo largo del siglo XX, muchas de ellas restituidas por los dos últimos gobiernos.

Precisamente, en el trabajo y en las regulaciones del empleo se han dado los cambios más significativos en este último ciclo, a favor de condiciones de "trabajo decente" (es decir, formal y protegido). Inicialmente, una serie de medidas de política laboral específicamente dirigidas a preservar los puestos incidieron favorablemente en el nivel de empleo. Además, el reinicio del crecimiento económico y la recuperación de industrias y de las economías regionales favorecieron el descenso sostenido de

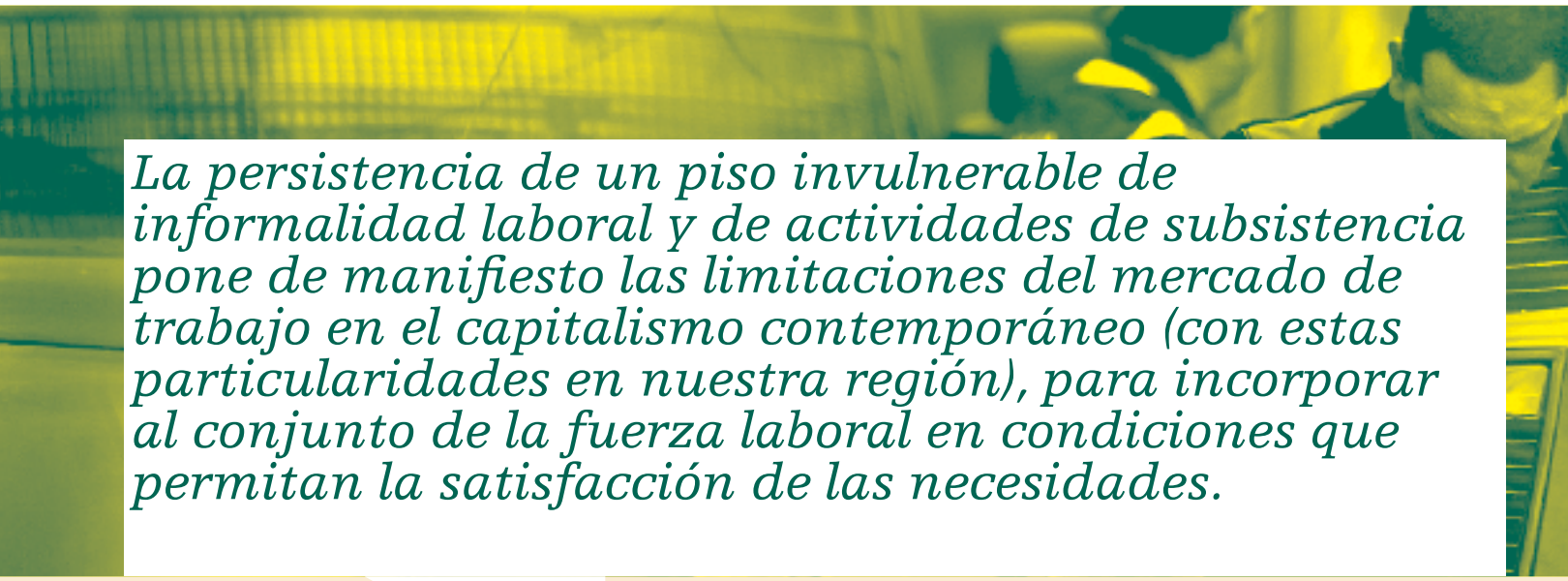
La consumación del neoliberalismo fue una sociedad caracterizada por el deterioro de la convivencia democrática, que se advierte en la calidad de la vida urbana: en esa distribución desigual en cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos como en lo que se resume y reclama como "problemas de seguridad".

la desocupación, más intensamente hasta 2007. A lo largo de todo el período, el empleo creado ha sido, en mayor proporción, pleno y formal. Así, por ejemplo, en 2010 de cada 10 empleos creados, 8 se registraron según la información oficial, tendencia que indica un sesgo exactamente inverso al de la estrategia de la flexibilización de la década de 1990.

En la misma dirección, el nivel de los salarios se recuperó en general. Por diversos factores (capacidad de negociación sindical, crecimiento económico y un programa basado fuertemente en la expansión del consumo interno) se dio un incremento significativo en términos nominales y también en términos reales, principalmente desde 2008, según demuestran quienes estudian el mercado de trabajo, aunque –señalan también– se advierte una importante dispersión salarial por sectores que hace presumir diferencias de productividad, de rentabilidad, de capacidad de negociación y una demanda diferenciada de calificación de la mano de obra, distante de la oferta.

En el contexto de esta evolución del empleo y el salario, la existencia de esa población viviendo en condiciones de pobreza se comprende en coincidencia con el empleo no registrado y las actividades de subsistencia por las que sobreviven muchos hogares. Ese piso superior al 30% de los asalariados no registrados en la seguridad social y que, por lo tanto, no gozan de sus protecciones, constituye aún, como reconocen con buen criterio las autoridades laborales, un problema de proporciones para la política laboral. En algunos sectores la informalidad es el modo característico de ocupación y periódicamente se relevan situaciones de extrema explotación. La confección es uno de ellos, donde suelen hallarse talleres clandestinos desde los que se provee incluso a marcas reconocidas. Entre los trabajadores rurales la contratación informal es la modalidad de "trabajo normal". El empleo doméstico es otro sector que alimenta la informalidad laboral y afecta principalmente a mujeres. En algunos casos se han dispuesto cambios normativos importantes, como el Nuevo Estatuto del Peón Rural y, al momento de escribir estas notas, está tratándose en el Congreso un nuevo régimen de contrato de personal doméstico. Su importancia fundamental radica en que la ley permite y obliga a la intervención del Estado, aunque no sea suficiente, en lo inmediato, para modificar prácticas naturalizadas, en las que "todos entran" y donde puede hallarse un núcleo duro del problema.

Vivir del trabajo y no morir por él, y tener ingresos razonables para alimentarnos, educarnos, abrigarnos, curarnos si nos enfermamos y tener protección cuando estemos viejos o inhabilitados para trabajar [...] depende de las regulaciones, condiciones y seguridades políticamente adheridas al empleo.



La persistencia de un piso invulnerable de informalidad laboral y de actividades de subsistencia pone de manifiesto las limitaciones del mercado de trabajo en el capitalismo contemporáneo (con estas particularidades en nuestra región), para incorporar al conjunto de la fuerza laboral en condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades.

En el conjunto de la informalidad ocupacional hay changas esporádicas, ocupaciones de subsistencia, desempleo de larga duración, falta de experiencia en la disciplina del trabajo. Coincide, además, con tránsitos cortos o intermitentes por la escolarización. Los trabajadores del sector logran ingresos considerablemente más bajos que los asalariados formales, y la irregularidad es elevada. Entradas y salidas, en fin, que son determinantes de las condiciones de vida.

Estas circunstancias son fuente de inseguridad, la que deviene en un componente de la organización de la vida de quienes transitan largamente –aun por generaciones– por esas experiencias. Es decir que, más allá del empleo no registrado, donde pueden hallarse situaciones de permanencia y estabilidad relativas, las condiciones de pobreza son las propias de ese mundo donde coexiste una economía de subsistencia, la asistencia social privada y pública y, también, redes de delincuencia, que en conjunto permiten vivir a quienes no tienen lugar ni siquiera en el trabajo informal o encuentran en esas redes mejores ofertas a las necesidades y expectativas socialmente generadas.

La AUH incorporó a las protecciones de la seguridad social a niños/as y adolescentes que pertenecen a hogares de trabajadores de ese sector informal y de subsistencia, con alcances y efectos notables. Igualmente, y principalmente en población urbana de la región metropolitana, se detectan situaciones de menores con derecho a la misma que no están siendo incorporados por razones que tienen que ver con dificultades de los adultos para cumplimentar los requisitos básicos de documentación, o por información distorsionada, entre otras cuestiones, que estarían dando cuenta de condiciones de existencia extremadamente desposeídas en algunos entornos.

La cuestión social y las cuestiones político-culturales

Esto adelanta otro aspecto de la cuestión social y la pobreza, que se refiere a los procesos de conformación de los lazos de pertenencia y de reconocimiento mutuo. Lo que llamamos una sociedad (una nación) es, desde el vamos, una comunidad política, en la que la calidad de la participación de los diferentes grupos (y clases sociales) se manifiesta en sus instituciones, y en la cual, reconocimiento mutuo es la expresión subjetiva de esos lazos. Dicho de otro modo, una sociedad no es sólo un mercado (y tampoco el mercado se trata de meros intercambios económicos, menos aún, el mercado de trabajo). Una sociedad presupone, principalmente, lazos creados y recreados en procesos de significación e instituidos políticamente (hechos "Estado").

La escuela y el trabajo habían sido los recursos sobre los que se montó parte principal de esos lazos: la "argentinidad" y la pertenencia política y de clase, respectivamente. Ambos "obligaron" (a escolarizar a los hijos y a trabajar; y al Estado, a proveer educación y asegurar el trabajo) y devinieron derechos, simultáneamente (a educarse, y a trabajar). Las largas décadas de asistencialización focalizada contribuyeron, como era de esperar, a resquebrajar tanto esos modos de pertenencia como el mutuo reconocimiento.

Las políticas sociales y laborales (y sus instituciones) conformaron una parte fundamental de las condiciones de pertenencia, tanto por hacer más o menos previsible la vida de trabajo como porque por ellas se diferenció al sujeto de los derechos; es decir, a quienes son trabajadores, de aquellos inhábiles para el trabajo. Para algunos grupos, la reiterada experiencia de vivir sin ser alcanzados por esas instituciones, o ser incorporados como inhábiles, produjo el despojo de los recursos (materiales y simbólicos) que son condiciones para manejarse en el funcio-



namiento de las instituciones, disponer de los derechos que formalmente se instauran, etc. Eso puede explicar, en parte, esos obstáculos que obstruyen para algunos el acceso a la AUH antes indicado. Disponer de los derechos no significa solamente acceder a un servicio, a una asignación, etc., sino que se trata también del sentido que estos adquieren, parte del cual se reproduce en la interacción cotidiana en las instituciones encargadas de su prestación y por sus agentes. El ejemplo de esta asignación de la seguridad social viene a cuento nuevamente cuando es vivida por los destinatarios como otro "plan social" más, como cuando es presentada como el "subsidio" en el lenguaje de los agentes del Estado (que se hace lenguaje estatal). Pero no es el único ejemplo: la vida en las instituciones de servicios está plagada de situaciones en las que los derechos se desvirtúan como favores, o por el maltrato y la desconsideración, la calidad desigual, la burocratización innecesaria, por citar algunas de las tantas situaciones que expresan y reproducen la desigualdad (y las condiciones de pobreza).

Otro nivel fundamental de este aspecto de la cuestión social y la pobreza tiene que ver con que aquella erosión del sentido y los modos de pertenencia reactivó la ideología que alimenta los embates de deslegitimación a los que son sometidas las políticas de ampliación de derechos sociales. Embates que comprenden la crítica ideológica al sujeto de los derechos y prestaciones (jubilados con aportes incompletos y trabajadores informales que reciben la AUH, principalmente) puesta de manifiesto en los procesos y acontecimientos político-culturales e instalada en una parte importante del sentido común de la sociedad.

Conclusión

En síntesis, si la pobreza es vista como asunto en sí misma, solapa el hecho de su determinación por el trabajo (por las condiciones en el mundo del trabajo). El aumento de la ocupación, de los empleos protegidos (que incluyen seguridad social) y de las remuneraciones tuvo efectos positivos en la reducción de los niveles de pobreza por ingreso que se habían producido con la crisis de fin de siglo.

Al mismo tiempo, la persistencia de un piso invulnerable de informalidad laboral y de actividades de subsistencia pone de manifiesto las limitaciones del mercado de trabajo en el capitalismo contemporáneo (con estas particularidades en nuestra región) para incorporar al conjunto de la fuerza laboral en condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades. Son esas condiciones del capitalismo contemporáneo las que determinan la estructura de desigualdad actual. La persistencia de la informalidad laboral no sólo constituye un importante desafío de la política específica (regulaciones, etc.), sino a la política social entendida en general como intervención en la reproducción de la vida. Es decir, a la intervención política para asegurar las condiciones y protecciones necesarias, con independencia de la relación con el mercado.

La política social en esa dirección encuentra desafíos que son (valga la redundancia) político-culturales: en los modos de vida que se configuraron en la larga experiencia con los planes sociales que discriminaron un "sujeto pobre", inhábil para el trabajo, diferente al trabajador con derechos; en las interpretaciones y sentidos que adquieren las prestaciones de los servicios y la seguridad social en la práctica y la interacción cotidiana, y en la crítica ideológica y la desvalorización y discriminación de tales prestaciones cuando se instituyen con pretensión de universalidad. Es decir, en los procesos culturales donde se enraízan las representaciones de persona, congéneres, compatriotas, como iguales; o de "otros" diferentes, peligrosos, inútiles, ajenos. La discriminación, el temor y el prejuicio revierten como rasgos de la pobreza, pero también son condiciones de empobrecimiento de la vida social.

Todos esos aspectos conforman la cuestión social, que se re-presenta en el capitalismo contemporáneo.


A.S.V.E
ASOCIACIÓN DE
SOLIDARIDAD VECINAL
FILIAL. RENACER
P.NUEVO HUDSON



UNA MIRADA AL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN NUESTRO PAÍS, DESDE LOS ORÍGENES COMO NACIÓN HASTA EL INICIO DEL PRESENTE SIGLO. AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. ¿QUÉ TENEMOS? ¿QUÉ FALTA POR HACER?

LA COMPLEJA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ARGENTINAS

por LAURA GOLBERT
Licenciada en Sociología (UBA), Investigadora Titular y Directora Ejecutiva del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad)

Al poco de decretarse la independencia del país, Bernandino Rivadavia decidió la creación de una institución revolucionaria para su época: la Sociedad de Beneficencia. Rompiendo con el pasado colonial, su fundador decidió que fuera el Estado y no la Iglesia el que se ocupara de la atención a los pobres. Esta no fue la única novedad. Su administración quedó en manos de mujeres que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas cualquiera fuera su extracción social en una ciudad como la de Buenos Aires que, hasta ese momento, no contaba con escuelas para ellas.

A fines del siglo XIX la Argentina se inserta en el mercado mundial como exportadora de productos agropecuarios. Además de promover obras de infraestructura y estimular la inversión en el sector agropecuario, el Estado argentino decidió impulsar una serie de acciones orientadas a fomentar la inmigración. Es así como hacia fines de dicho siglo importantes contingentes de hombres y mujeres llegaron desde Europa atraídos por la convocatoria de un gobierno que intentaba poblar el extenso territorio nacional. Sin embargo, muchos de esos migrantes no pudieron trasladarse al campo y se establecieron en las ciudades, fundamentalmente en aquellas situadas en el litoral del país. El Censo de Población realizado en 1914 registra que más de la mitad de la población vivía en ciudades.

En este proceso de urbanización el Estado jugó un rol preponderante en la provisión de bienes y servicios sociales a los habitantes de las nuevas urbes. En 1884 la promulgación de la ley 1420 instituyó la obligatoriedad de la enseñanza primaria en todo el territorio nacional. Unos años más tarde, con la ley Lainez (1905), el Poder Ejecutivo quedó facultado para instalar escuelas en todo el país. Combatir el analfabetismo (el censo de 1869 registraba que el 78% de la población era analfabeta) y promover la enseñanza del idioma castellano de manera de lograr una integración plena de los migrantes, fueron las metas que se propusieron los distintos gobiernos de esos años. Desde el punto de vista de los migrantes, contar con un activo clave como el manejo del idioma les permitió, sin duda, una mejor ubicación en el mercado laboral.

El crecimiento urbano y el desarrollo de las industrias trajeron aparejado un aumento en los conflictos laborales y sociales. La oferta de vivienda resultó más que insatisfactoria para el inusitado aumento de la población que se concentró en las ciudades más importantes del país. A los reclamos por las malas condiciones laborales se sumaron, entonces, las manifestaciones por viviendas dignas. Los trabajadores, organizados en sindicatos –muchos de los cuales respondían a la corriente anarquista inspirada en las ideas de Bakunin– no dudaron en utilizar la huelga como un instrumento para hacer valer sus demandas. Pese a que los resultados no fueron en general favorables y que el gobierno aplicó severas medidas de disuasión que llegaron hasta la expulsión del país para los trabajadores, los dirigentes persistieron en recurrir a esta herramienta.

Los primeros años del siglo XX marcan un cambio en el rumbo de las políticas sociales. Reconociendo que la represión no era una metodología eficiente para mantener el orden social frente a los cada vez más violentos reclamos de los trabajadores, la elite gobernante presentó una serie de propuestas legislativas para mejorar las condiciones laborales que contó con el apoyo de diputados y senadores de distinta extracción política.

Esta legislación, que contemplaba medidas como el descanso dominical, horario de trabajos reducidos para mujeres y niños, atención especial para las trabajadoras que estuvieran embarazadas y sus futuros hijos, así como un seguro ante accidentes de trabajo, se cumplió principalmente en la ciudad de Buenos Aires y en unas pocas ciudades del interior del país. En otras, se mantuvieron condiciones laborales aberrantes como las que padecían, por ejemplo, los obreros de La Forestal. Las diferencias regionales no fueron las únicas: ciertos grupos de trabajadores

En un mundo convulsionado por el crack financiero de 1929, que puso en duda los basamentos sobre los que se fundaba hasta ese momento la economía, la elite gobernante en la Argentina se vio obligada a probar nuevas estrategias económicas.

Las circunstancias políticas y económicas por las que el país transitó desde el derrocamiento del general Perón hasta el golpe de Estado de 1976 acentuaron las características que marcaron los orígenes del sistema de protección social: privilegios para algunos y fragmentación en la oferta de servicios sociales.

gozaban de una situación de privilegio al recibir, tanto de algunas reparticiones estatales como de empresarios privados, beneficios extras no contemplados en la legislación general.

En el caso de los servicios de salud, al mismo tiempo que los inmigrantes iban construyendo sus propias mutualidades, la oferta estatal, así como de las sociedades de beneficencia, se multiplicó. Este entramado institucional fragmentado, salpicado de situaciones de privilegio del que participaron tanto el Estado como empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, dejó en el sistema de protección social huellas que se mantienen hasta el presente.

En un mundo convulsionado por el crack financiero de 1929, que puso en duda los basamentos sobre los que se fundaba hasta ese momento la economía, la elite gobernante en la Argentina se vio obligada a probar nuevas estrategias económicas. Ponerlas en marcha exigió una activa participación del Estado en la esfera económica. La creación de la Confederación General del Trabajo (CGT), que unificó a los distintos gremios, es una señal del cambio en otro de los actores clave del campo de las políticas sociales: el sindicato.

Los treinta no son, por lo tanto, sólo la década infame en la que el fraude y la proscripción están a la orden del día. Es una década de construcción de nuevos escenarios, en donde el sindicato y el Estado adoptan nuevos roles, y los enfrentamientos comienzan a resolverse por medio de la negociación. Son estos cambios los que posibilitan las políticas que años más tarde el peronismo va a poner en marcha.

El gobierno peronista representa otro hito en la historia de las políticas sociales. Además de los aumentos salariales otorgados durante este período, se tomaron también otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores. A aquellos que se encontraban en relación de dependencia les fue otorgado un sueldo anual complementario, así como vacaciones pagas y la extensión del régimen de indemnización por despido y por invalidez, con excepción del servicio doméstico. Algunos sectores comenzaron a percibir, por medio de los convenios colectivos, asignaciones familiares. Se instituyeron dos nuevas cajas previsionales: para el personal de comercio y para la industria. En 1948 por la ley 13.478 se otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran am-

parados por algún esquema jubilatorio y no contaran con medios suficientes de subsistencia. Las mismas fueron financiadas con fondos de la Lotería Nacional. Para hacer frente al siempre acuciante problema de la vivienda se congelaron los alquileres y se construyeron nuevas unidades. Sin embargo, las villas miseria que comenzaron a instalarse en los años treinta, seguirán creciendo. Y lo harán de manera inexorable hasta el presente.

Además de ampliar la cobertura de la protección social al conjunto de los trabajadores y sumar nuevos beneficios a los ya existentes, la novedad de estos años fue el sentido que se les imprimió a las políticas sociales. Ahora se habla del derecho de los trabajadores a la protección social, derechos sociales que la Fundación Eva Perón hizo extensivo a los niños y ancianos.

La frondosa literatura existente sobre el peronismo nos habla –en algunos casos de manera elogiosa y en otros en forma crítica– de la actividad desarrollada por la Fundación. Pero todos señalan el particular estilo que Eva Perón eligió para su gestión. Los fondos recaudados (provenientes de aportes obreros, de subsidios empresarios y del Tesoro Nacional) eran repartidos a los beneficiarios por la propia primera dama. Mientras que la manera elegida por las "damas de caridad" para asistir a los más pobres buscaba acentuar las diferencias sociales, la esposa del presidente al personalizar la ayuda intentaba acortar, al menos simbólicamente, las distancias sociales.

La suspensión de la actividad gremial, la anulación del derecho de huelga, el despojo del reconocimiento legal a la CGT, la represión a los dirigentes, a los delegados de fábrica y los representantes sociales fueron las medidas que acompañaron la política económica.

El turismo social que inaugura el gobierno peronista marca otra notable diferencia con las políticas sociales administradas anteriormente. Hasta ese momento las políticas públicas se caracterizaron por proteger a los trabajadores frente a determinados riesgos o a asistirlos en la satisfacción de necesidades básicas. Con la promoción del turismo social el gobierno peronista apuntó a mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias.

Las circunstancias políticas y económicas por las que el país transitó desde el derrocamiento del general Perón hasta el golpe de Estado de 1976 acentuaron las características que marcaron los orígenes del sistema de protección social: privilegios para algunos y fragmentación en la oferta de servicios sociales. Los más perjudicados fueron los sectores de menores ingresos no incorporados de manera permanente al mercado formal de trabajo, que no contaban con apoyo sindical ni, por los muchos golpes militares, con partidos políticos que los representasen. Así, la causa de los pobres, una vez disuelta la Fundación Eva Perón, quedo fuera de la agenda gubernamental.

Pero si las dificultades para consolidar un sistema democrático resultaron demasiado grandes para la suerte de los sectores más vulnerables, los sindicatos aprovecharon esta situación en favor de los trabajadores. Su dirigencia asumió la defensa de sus intereses convirtiéndose en el interlocutor obligado para los gobiernos, fueran civiles o militares. El Cordobazo, junto con otras protestas sociales que se dieron simultáneamente en distintas regiones del país, tuvo una importancia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos políticos de esos años y resultó clave para entender el comportamiento del gobierno en el campo de las políticas sociales.

La normalización de la CGT, la convocatoria a convenciones colectivas, la renegociación de los salarios con aumentos de hasta el 20%, la sanción de la ley 18.610 de obras sociales –que establecía la obligatoriedad de los aportes patronales y de los trabajadores y otorgaba a los sindicatos el poder de administrar esos fondos a través de las obras sociales–, la creación del



Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (más conocido como PAMI) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) pueden ser interpretadas como medidas tendientes a reducir la tensión social y romper su aislamiento político.

El año 1976 abre un nuevo capítulo en la historia de las políticas sociales. El 24 de marzo se produce el golpe militar que destituyó a la presidenta Isabel Martínez de Perón instalando la dictadura más violenta de que tenga memoria la sociedad argentina. El ministro de Economía, Dr. José Alfredo Martínez de Hoz, impulsó la instalación de un modelo económico de carácter neoliberal. La idea central de esta corriente de pensamiento es que el mercado, actuando sin restricciones, no es sólo el mecanismo de asignación de recursos económicos más eficiente sino también el disciplinador social por excelencia.

La suspensión de la actividad gremial, la anulación del derecho de huelga, el despojo del reconocimiento legal a la CGT, la represión a los dirigentes, a los delegados de fábrica y los representantes sociales fueron las medidas que acompañaron la política económica. Además de bajar dramáticamente el salario real, que entre marzo y abril de 1976 se derrumbó en un 60%, con el objetivo de bajar aún más el costo laboral se eliminaron las contribuciones patronales a la seguridad social, las que fueron sustituidas por impuestos, en especial los indirectos como el IVA, de carácter regresivo.

Las consecuencias de esta política no podían ser otras que una economía en retroceso, el incremento de la pobreza y un dramático aumento de las tasas de desempleo. En este escenario, las expectativas puestas en los beneficios que la restauración de la democracia acarrearía en la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares de la Argentina, eran enormes. Expectativas que por razones ajenas a las intenciones del gobierno electo en 1983 fueron sólo parcialmente satisfechas: la crítica situación económica y social dejó al gobierno democrático con escasos grados de libertad.

Pese a estas limitaciones, el gobierno tomo una serie de medidas. Una de ellas fue la implementación del Programa Alimentario Nacional (PAN). Además de proveer alimentos el programa incorporaba otros objetivos como educación para la salud, control de crecimiento y desarrollo, compras comunitarias, huertas, saneamiento básico y agua potable. Hubo también una mejora sustantiva en los niveles de los ingresos, especialmente a través de incrementos de sumas fijas para los asalariados, que aunque permitió una recuperación significativa de los sueldos no alcanzó los valores en términos reales logrados en el año 1974.

Mientras que las décadas de los cuarenta y los cincuenta se caracterizaron por la incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes sectores de población con el consiguiente crecimiento de la clase media, en la Argentina de fines del siglo XX predominó la exclusión laboral y social y la pobreza urbana.

Si bien se repusieron las contribuciones patronales que habían sido eliminadas por el ministro Martínez de Hoz, esta medida no alcanzó para generar los recursos suficientes que permitieran satisfacer las demandas de los jubilados. La pérdida del valor adquisitivo de sus ingresos durante la dictadura por el "achatamiento" de los haberes previsionales que llevó a que cerca del 80% de los jubilados cobraran el haber mínimo, provocó la protesta de los mismos y muchos de ellos optaron por entablar juicio a las Cajas, demandándoles el cumplimiento del nivel de haberes establecido por ley. Ante el reconocimiento del Poder Judicial de la legitimidad de este reclamo la multiplicación de los juicios obligó al Poder Ejecutivo a decretar, en octubre de 1986, al sistema previsional en estado de emergencia. Esta situación profundizó la litigiosidad del sistema y generó una fuerte acumulación de deuda para con los jubilados y pensionados.

Desencadenada en 1989 la hiperinflación, la situación política se hizo insostenible y la conflictividad social crecía día a día. En esas circunstancias el Dr. Alfonsín decidió adelantar la entrega del gobierno nacional al nuevo presidente electo unos meses antes, el Dr. Carlos Saúl Menem, quien encabezaba la fórmula justicialista.

Fue la repetición de episodios inflacionarios lo que decidió al nuevo gobierno a poner en marcha un modelo económico con fuerte control monetario para combatir la inflación. Con este propósito se estableció que el valor del peso argentino fuera igual al dólar estadounidense. Estas medidas fueron acompañadas por otras que respondían al llamado Consenso de Washington: apertura irrestricta de la economía a la competencia externa, privatización de las empresas y servicios públicos, desregulación del mercado de trabajo, incorporación de modalidades de contratación flexibles (denominados "contratos basura"), rebaja en un 50% de las cargas patronales y reducción o casi eliminación de la negociación colectiva por rama o sector como mecanismo de acuerdos salariales entre empresarios y trabajadores.

A principios de los años noventa se completa la descentralización de los servicios públicos con la transferencia a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires de veinte hospitales y algunas instituciones especializadas. La equidad entre las distintas jurisdicciones provinciales de la cobertura pública no fue un criterio a la hora de asignar los recursos nacionales: las provincias con mayores porcentajes de población con NBI o menor producto geográfico no recibieron una mayor proporción de recursos del gobierno central. De ahí que la dispersión del gasto per cápita en salud entre las distintas provincias se acrecentó.

Pese a que esta política económica y laboral agudizó el proceso de pauperización y expulsión del mercado de trabajo, la respuesta gubernamental se limitó a poner en marcha un sinnúmero de programas focalizados, de corta duración y limitada cobertura. El resultado fue un drástico cambio en el mapa social de la Argentina. Mientras que las décadas de los cuarenta y los cincuenta se caracterizaron por la incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes sectores de población con el consiguiente crecimiento de la clase media, en la Argentina de fines del siglo XX predominó la exclusión laboral y social y la pobreza urbana.

La crisis desatada en los comienzos del milenio aumenta aún más la desocupación, la pobreza y la marginalidad. En este escenario el gobierno encabezado por el Dr. Duhalde impulsó la puesta en marcha de un programa de transferencia de ingresos condicionados destinado a jefes y jefas de hogares desocupados en medio de un ambiente político convulsionado. En menos de dos meses de implementación el programa, que otorgaba 150

En octubre del 2009 el gobierno tomó una decisión clave para el sistema de protección social. El decreto 1.602 del mes de octubre instituyó la Asignación Universal por Hijo (AUH).

pesos por familia, cubrió a más de dos millones de personas.

A poco de asumir como presidente de la Nación, Néstor Kirchner propuso una moratoria para que aquellas personas que habían quedado fuera del sistema de seguridad social pudieran acceder al beneficio previsional. La ley 25.994 permitió que más de 2 millones de personas mayores de 60 en el caso de las mujeres y de más 65 años en el de los hombres accedieran a la jubilación mínima pagando una cuota mínima durante cinco años y aumentando así la tasa de cobertura del sistema a casi el 90% de la población mayor de 60 años.

La ley 26.425, aprobada durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, eliminó el sistema de capitalización e instituyó nuevamente como sistema único de seguridad social el público de reparto, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), basado en la solidaridad, tanto intergeneracional como intrageneracional. La eliminación del sistema de capitalización le permitió al Estado argentino recomponer los recursos públicos y recuperar los ahorros de los trabajadores para contribuir, entre otros aspectos, a la conformación de un Fondo de Garantía del Sistema. En octubre del mismo año se sanciona la ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, que instituyó un sistema y una fórmula de actualización de las prestaciones para elevar los haberes dos veces por año (marzo y septiembre) de forma automática.

En octubre del 2009 el gobierno tomó una decisión clave para el sistema de protección social. El decreto 1.602 del mes de octubre instituyó la Asignación Universal por Hijo (AUH). El decreto, que introduce modificaciones a la ley 24.714 de Asignaciones Familiares, lo encuadra dentro de los derechos de la seguridad social: la asistencia a los niños ya no depende de la buena voluntad de los gobiernos ni de los recursos disponibles. Esta medida –tendiente a corregir inequidades surgidas de un mercado de trabajo que pese a las mejoras en materia de empleo de los últimos años todavía mantiene ciertos rasgos de precariedad y exclusión– permitió, en una primera etapa, cubrir a cerca de 3,5 millones de niños y adolescentes y a más de 1,8 millones de hogares.

Los avances en el campo de la seguridad social no fueron los únicos. Señalaremos otros dos por considerarlos los más destacables. En el 2002 se pone en marcha el Programa Remediar. Destinado a la población sin otra cobertura que la del sistema público, el objetivo del programa es la provisión gratuita de medicamentos ambulatorios en Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS). Años más tarde, en diciembre de 2010, el Consejo Federal de Educación puso en marcha las políticas de inclusión digital educativa, marco legal para la implementación del programa Conectar Igualdad, iniciativa que busca reducir las brechas digitales, educativas y sociales en toda la extensión de nuestro país.

Para concluir nos interesa señalar algunas cuestiones problemáticas que hoy enfrenta la Argentina. En primer lugar, el tema del empleo: son muchos los que aún no lograron acceder al mercado formal de trabajo y la posibilidad de su inclusión en el corto plazo es incierta. En segundo lugar, la cuestión demográfica: el envejecimiento de la población, proceso inexorable que está ocurriendo en el país desde hace ya algunas décadas, así como el creciente aumento de los hogares monoparentales con jefatura femenina, son temas que año a año van adquiriendo prioridad en la agenda pública. En tercer lugar: la persistencia de desigualdades sociales como consecuencia del desempleo, la precarización laboral y los bajos ingresos que aún hoy afectan a un grupo importante de población, es otro de los desafíos a enfrentar. En cuarto lugar: las desigualdades regionales que se observan a lo largo y a lo ancho del país en áreas clave para el bienestar de la población, como salud, vivienda y educación.



LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POBREZA: DIAGNÓSTICO Y ASISTENCIA

EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS DESIGUAL, POLARIZADO Y DONDE LA CONDICIÓN DE CIUDADANÍA SE RESTRINGE A UNOS POCOS, LA RESPUESTA NEOLIBERAL ES NEUTRALIZAR EL CONFLICTO SOCIAL Y LOGRAR LA GOBERNABILIDAD. ASÍ, LOS POBRES SE VUELVEN CULPABLES DE SU PROPIA SITUACIÓN EMPUJÁNDOLOS A LA AUTOGESTIÓN DE LA CRECIENTE POBREZA.

 por SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN



por
SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN
Trabajadora Social, Master en Sociología del Desarrollo y Doctora en Antropología Social, docente investigadora del área de Antropología Urbana, Pobreza y Desarrollo Humano en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta

El diagnóstico y "asistencia" a la pobreza, en estos últimos años, conforma lo que podríamos denominar una Nueva Economía Política de la Pobreza (NEPP), un nuevo saber hacer para gobernar, como diría Foucault, a grupos meticulosamente focalizados: los más pobres de entre los pobres. Esta perspectiva combina ideas neoliberales, la concepción de pobreza de Amartya Sen, la idea de *capital social* aplicada al desarrollo y la de *activos* de los pobres fuertemente intervinculadas

Su objetivo no es atacar las causas o los procesos que producen y reproducen la pobreza, sino sólo neutralizar el conflicto social producido por el llamado *ajuste estructural* y lograr la "gobernabilidad". Categoría analítica de este saber hacer vinculada con medidas o transformaciones que permitan asegurar socialmente que las reformas neoliberales se realicen. Siendo que el modelo neoliberal produjo un mundo cada vez más desigual e inhumano, paradojalmente este saber hacer forma parte del discurso llamado de Desarrollo Humano (DH). A este nuevo estilo de gobierno sobre los pobres a nivel local y supranacional lo he denominado focopolítica.

Un poco de historia

En su construcción progresiva tuvieron un rol fundamental las llamadas Agencias Internacionales de Desarrollo (AID), como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se fue conformando por un conjunto entrelazado de diagnósticos, representaciones y categorías discusivas (teórico/prácticas) que fueron refundándose y adquiriendo consenso entre estas agencias y los espacios gubernamentales de la mayoría de los países latinoamericanos que llevaron a cabo estas reformas. La influencia de las AID, sin embargo, no es unilineal, se expresa localmente de diversas maneras y se llevó a cabo, con acuerdos y apoyos locales, incluidas organizaciones de trabajadores y representantes legislativos de partidos "populares", en forma diferenciada según los países.

Se podría decir que este discurso nace a partir del llamado Consenso de Washington, a comienzo de los años '90, aunque viene de una tradición más antigua promovida por el BM que resaltaba –durante la gestión de McNamara en 1973– la importancia de las políticas de ataque o de guerra contra la pobreza (a los fines de este artículo las denominaremos con las siglas de Políticas de Ataque a la Pobreza PAP), como una función casi misional que asume el BM para legitimar y naturalizar las reformas neoliberales que se constituye en un discurso de "verdad".

La aplicación de las recetas neoliberales tuvo como consecuencia el debilitamiento, la reducción y, en algunos casos, la destrucción de las formas anteriores de obtención de recursos como el trabajo, la tierra y el acceso a servicios o bienes provistos por medio de políticas sociales, entre otros. La llamada reforma del Estado produjo un debilitamiento de los ya débiles Estados de bienestar como consecuencia de una creciente desgubernamentalización de la intervención y protección social, pérdida de derechos sociales, traslado de la responsabilidad del *bien común* a la genéricamente llamada *sociedad civil*, pero por sobre todo a los propios pobres por medio de focopolíticas asistenciales. A nivel de políticas sociales además se tradujo en el debilitamiento, privatización o desfinanciamiento de los sistemas de seguro (jubilaciones, asistencia médica vinculada con la condición de trabajador, seguros del trabajo, etc.) y de las políticas universales como salud y educación públicas, así como una ampliación del sector asistencial. Todo ello permitió desligar los derechos sociales de los políticos, profundizando los procesos de debilitamiento de la "ciudadanía social" asociada a derechos de acceso y a ciertas garantías sociales básicas.

Al comienzo de las "reformas", las AID creían que el crecimiento que se esperaba de las mismas iría resolviendo la pobreza por el juego de la "mano invisible del mercado" y el mito del rebalse. En esos años, el BM organizó un seminario relacionado con la evaluación de los programas dirigidos a la pobreza durante el *ajuste estructural*, asumiendo que era necesario *reducir* el "impacto del ajuste inducido sobre los pobres". En el documento de 1988 que sintetiza sus resultados se condensa casi todo el sistema conceptual de la NEPP y sus dispositivos posteriores. Allí se afirma la necesidad de introducir y desarrollar programas focalizados (*targetted programs*) que se caracterizan por tener "poblaciones objetivo". El reconocimiento de la necesidad de promover estos programas aparece junto al imperativo de detectar y medir aquellos que "*realmente necesitan la ayuda*", elemento fundamental de las intervenciones asistenciales, lo que se denomina en la tradición del lenguaje técnico la *prueba de la pobreza real*. Se plantean alternativas para llevar a cabo la focalización. Una sería destinar a todas las personas con un ingreso por debajo de cierto nivel definido como la *línea de pobreza*, lo faltante para alcanzar a esa línea. El otro extremo sería proveer a todas las personas de la sociedad con un *ingreso básico* equivalente al de la línea de pobreza. Algunas de estas últimas propuestas que no eran nuevas serán luego materializadas con matices en diferentes países, una vez producida la información estadística pormenorizada, como el caso del programa denominado "Asignación Universal por Hijo" en la Argentina. Finalmente, la opción encontrada sería incrementar los *ingresos primarios* de los pobres, entendiendo por ello los ingresos "autogenerados por medio de la producción de bienes y servicios o el autoempleo". La primera de las propuestas para lograrlo era incrementar el acceso de los pobres a *activos productivos,* como líneas de créditos dirigidas específicamente a ellos, sobre todo los que generan *autoempleo en el sector informal y campesino*. Un claro ejemplo es el "Programa Social Agropecuario" en nuestro país, que buscó aumentar los retornos de los *activos* producidos por los mismos campesinos pobres para incrementar tanto su *productividad* como el acceso a los mercados.

Como veremos más adelante, la noción práctica de *activos tangibles e intangibles* se traduce en la promoción de la autoexplotación del pobre a partir de la potenciación de sus mínimos y desgastados recursos para realizar diversos trabajos, algunos a nivel territorial como el caso del "Programa FOPAR".

En segundo término el informe proponía la creación de "oportunidades de empleo", por medio de capacitación para adquirir "nuevas habilidades", promoviendo la tradición del *workfare* de Estados Unidos, es decir, subsidios transitorios para incentivar la incorporación en el mercado de trabajo con disciplinamiento y contraprestación, como el denominado "Seguro de Capacitación y Empleo" creado en el 2004 o el actual Programa "Argentina Trabaja".

Finalmente, remarcaba la importancia en la manutención del *capital humano*, entendiendo que es el único capital poseído por los hogares pobres, para que se "mantengan en buena salud para continuar sus actividades normales" y también sus hijos, que "representan la mayor inversión para el futuro de los ingresos familiares". Este será el fundamento de los programas que se denominarán más tarde programas focalizados de Transferencia Condicionada (PTC) como el "Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" en la Argentina. Estas categorías prácticas, como la de productividad y activos de los pobres, microemprendedores, capacitación, capital humano, formaran parte –en grados diversos– de los dispositivos asistenciales promovidos durante esta etapa.

Pero la NEPP no se constituye sólo a partir de las PAP, va acompañada de otras macro y micropolíticas que las podemos encontrar sintetizadas en el llamado Consenso de Washington (1989), donde su redactor Williamson afirma que "el gasto se



debe orientar de áreas políticamente sensibles –como la administración, defensa, subsidios y "elefantes blancos", que normalmente reciben más fondos de los que su *rendimiento económico justifica*– hacia otras áreas, tales como *la atención primaria de la salud, la enseñanza elemental o la infraestructura*". Esto es lo que se denominará más adelante los "paquetes básicos" de protección social con un enfoque de lo *mínimo elemental* (atención *primaria* de la salud, educación *primaria*, saneamiento *básico*), lo que he denominado como *políticas minimistas* en otro trabajo y que se traduce en la decisión de que un grupo cada vez más mayoritario de personas sólo deben tener una vida de mínimos en la línea entre la vida y la muerte o entre el bienestar y la precariedad, entre la educación "elemental" y la educación "superior", entre la nutrición básica y la nutrición "sana".

El citado "consenso" promovía lo que se denomina el "fortalecimiento institucional" que implica "la puesta en marcha de programas sociales dirigidos a los estratos más pobres". Además los neoinstitucionalistas agregarán el credo de la desregulación de los mercados y el crecimiento como única manera de resolver la pobreza. Surge entonces la cuestión de cómo gestionar estos programas, dado el diagnóstico de *ineficiencia estatal* propio del neoliberalismo y del neoinstitucionalismo.

Los Estados latinoamericanos experimentaron entonces profundas transformaciones derivadas de la aplicación de estas políticas que adquirían cada vez más consenso entre gobernantes, académicos y funcionarios políticos. Las políticas públicas, y en especial las políticas sociales, experimentaron reorientaciones, emergiendo nuevas formas de gestión de la creciente pobreza a través de las denominadas políticas de *desarrollo social*, denominación que incluye específicamente las PAP. En ese marco, el *DH* que lo incluye irrumpe a comienzos de los noventa como una nueva tematización y problematización vinculada fuertemente al gobierno de la pobreza y a la neutralización de los conflictos sociales, junto a la constatación de que el *crecimiento* y el *progreso* son *poco humanos,* a pesar de la retórica que los coloca en el "cenit de la civilización". Estas políticas constituyen una suerte de nuevo "humanitarismo" neofilantrópico. Posición ideológica que si bien deplora y lamenta la pobreza y la indigencia, no se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto, ni los mecanismos que la provocan. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza, como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los *mínimos biológicos*.

Al comienzo de las "reformas", las AID creían que el crecimiento que se esperaba de las mismas iría resolviendo la pobreza por el juego de la "mano invisible del mercado" y el mito del rebalse.

En torno a la idea de focalización

En la tecnología de la *focalización* que forma parte del Discurso del *DH* y de la NEPP reaparece la categoría de los *pobres válidos*, aquellos sujetos "merecedores" de la escasa intervención estatal. Es el producto de mediciones estadísticas agregadas, que permiten establecer entre otros: indicadores de *necesidades básicas insatisfechas* (NBI), con los cuales se podrá elaborar un *mapa* que indique los territorios donde se aplicarán las políticas. Ya no es necesario un trato personalizado, como lo suponían los "informes sociales" o los "certificados de pobreza", los indicadores socio-estadísticos sustituyen esos métodos de prueba de "la pobreza real" anteriores, aunque suman nuevas nominaciones como la de *pobre estructural*.

Las políticas sociales para los pobres promovidas por los neoliberales desgubernamentalizan entonces la protección social y se basan en un humanitarismo miserabilista elitista y propio de las sociedades estamentales.

Otra tecnología de intervención sobre los ya identificados como "pobres" focaliza en las personas y/o familias a partir de diversos criterios de elegibilidad que ponen el foco en un gama muy variada de "carencias" que el discurso denomina *atributos de vulnerabilidad* (ej.: jefes de hogar desocupados, estar en edad activa y no conseguir trabajo, vivir en una vivienda considerada precaria, familias con algún niño desnutrido, madres embarazadas, etc.). Se produce así un saber basado en la diferenciación pormenorizada y disciplinaría del territorio y de las personas, según diversos criterios que expresan gamas de necesidades, carencias o "estados" de vulnerabilidad considerados siempre "transitorios", que los hace ser objeto/sujeto de gobierno a través de *programas* que requieren de los beneficiarios mostrar o probar dichos atributos.

Surge así lo que he llamado *focopolítica* como nuevo arte de gobierno, siguiendo y dialogando con Foucault, como una nueva habilidad y un conjunto de reglas para ahorrar recursos en el gobierno de los pobres, diferente a la *biopolítica*, con una lógica utilitaria donde ya no es la población ni la vida útil de los trabajadores el fin último de gobierno. No tiene como objeto al trabajo sino el no trabajo –la desocupación o el empleo precario–, la *vulnerabilidad,* la pobreza extrema. Espulga curiosa y morbosamente en los llamados *insatisfactores* o en atributos de *vulnerabilidad*. En este sentido ha dejado de ser una "tecnología disciplinaria del trabajo" y ha pasado a ser una tecnología disciplinaria de las poblaciones pobres, con una relación precaria o nula con el trabajo o bajo condiciones de superexplotación. Es una vigilancia de la "comunidad local" y de ciertos sujetos "focos" que constituyen grupos o individuos extremadamente pobres llamados también ahora *pobres estructurales*. Por ello la focopolítica no se dirige a la población como la *biopolítica*, valora como objetos de saber y de control a la comunidad donde habita el pobre merecedor; representado como una máquina (un *capital* o un *activo*) que autogesta su propia subsistencia a niveles *mínimos* o a través de sus ingresos *primarios*.

Corrientes teórico-ideológicas y categorías prácticas

La NEPP combina ideas neoliberales, aportes de Amartya Sen y de otros autores que tienen en común un diagnóstico de la pobreza que la ve como una cuestión individual y no social.[1] El movimiento neoliberal se inspiró por las ideas de economistas como Friedrich von Hayek en Austria y Milton y Rose Friedman de la escuela monetarista de Chicago. Sus ataques al Estado de Bienestar keynesiano fueron recurrentes pero recién cobraron popularidad a partir de los '70. Promovían la privatización, la descentralización, el establecimiento de un mercado libre de intervenciones, regulaciones o protecciones estatales y la eliminación de tarifas aduaneras para permitir la libre circulación de bienes, servicios y capital a escala mundial. Estos autores promueven un Estado que se ocupe sólo de la seguridad, una mínima participación en cuestiones sociales y regulación comercial, lo que se traduce en desregulación de las relaciones económicas, sociales y del trabajo, aunque regulan otras para permitir la libre circulación y la acumulación creciente del capital. Plantean la descentralización de todas las actividades sociales, privatización de los servicios sociales en general y valoración de las "solidaridades locales" (neofilantrópicas). También esbozan la posibilidad de instrumentar sistemas de "ingresos mínimos" para aquellos que no se pueden beneficiar del mercado y valorizan las redes, las asociaciones intermedias y la "energía" local como forma básica del vínculo social y de atención a los más desfavorecidos. De allí se explica la importancia que tendrá en esta NEPP la llamada genéricamente "sociedad civil" como actor fundamental en las PAP. Para Milton y Rose Friedman la responsabilidad de atender cuestiones de los "más desfavorecidos" es considerada "moral" e "individual" o familiar. En este sentido se puede decir que el discurso neolibe-

ral promueve intervenciones pre-sociales. Proponen que los "notables objetivos sociales" o la "compasión por los más desfavorecidos" sean encarados por "formas de actividad benéfica particular". Por ello se oponen a los impuestos redistributivos que "quitan al rico para dar a los pobres" y proponen un modelo donde la ayuda a los más desfavorecidos sea *voluntaria* por medio de la beneficencia y filantropía, eliminando la educación pública. Las políticas sociales para los pobres promovidas por los neoliberales desgubernamentalizan entonces la protección social y se basan en un humanitarismo miserabilista elitista y propio de las sociedades estamentales.

Otra línea neoliberal, aunque de sustento neokeynesiano, es la que inventa el *capital humano* (KH) que luego se aplica a la NEPP. Este es un término y un saber particular neoliberal, según Foucault, para designar a un hipotético factor de producción dependiente no sólo de la cantidad, sino también de la calidad del grado de formación y productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. El trabajador se convierte en un capital-idoneidad y los ingresos se entienden como el producto o el rendimiento de este, de manera que es el propio trabajador quien aparece como una empresa para sí mismo. A pesar de haber nacido asociado con el trabajador, en la NEPP se aplica al pobre, el que puede ser un desocupado o un no trabajador. ¿Cómo se produce este artilugio? Pues subsumiendo sus escasas fuerzas físicas o posesiones en capital o activo (aunque parezca paradojal), lo que se traduce en la superexplotación de sus bienes o fuerzas psicofísicas ya desgastados.

El diseño de las programas de transferencias condicionadas a una contraprestación (PTC), como el caso de los programas "Trabajar", "Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" o "Familias para la Inclusión" en la Argentina, son la objetivación de la idea noción de KH, dado que la NEPP cree que la pobreza se debe a cuestiones individuales y familiares y se hereda debido al "circulo vicioso de la pobreza" por falta de educación y capacitación. Por ello se afirma que para romper ese círculo hay que invertir en KH "a largo plazo" (para los hijos de los pobres) y de esa manera cortar la *transmisión intergeneracional de la pobreza*, o podríamos decir, de ciertas ineptitudes: discapacidades, falta de habilidades, de entrenamiento, de capacitación, que se cree en esta NEPP tienen los pobres. Se trata de programas que otorgan subsidios al desempleado, al que tiene hijos menores o trabaja de manera informal y es pobre, a través de una serie de tecnologías disciplinatorias y de controles para acceder a educación y salud básica, partiendo del prejuicio tutelar de que los pobres tienen valores no proclives a educarse ni a cuidar de su salud ni a su prole. En este dispositivo se renuevan viejas representaciones de tipo civilizatorias y neocoloniales que explican las causas de su pobreza en la falta de educación o de capacidades para realizar "las mejores opciones" o de comportamientos considerados amorales.



La "modernidad" capitalista apela a las formas medievales o decimonónicas de atención a la pobreza, propia de sociedades estamentales aunque metamorfoseadas con un barniz eficientista, aplicando en su gestión saberes de una especializada demografía focalizada en la detección del pobre "merecedor".

2. En el caso de Amartya Sen, quien proviene de cierto pensamiento de la economía de bienestar, la pobreza no es sólo falta de ingresos o recursos materiales sino *privación de libertad*, lo que impide que las personas puedan vivir de la forma en que desean, junto a *carencia de capacidades* que serían la tasa de transformación de bienes y servicios, la que cambia según las personas. Para Sen, las formas de salir de la pobreza se localizan en el individuo, en su capacidad, habilidad o destreza para metabolizar los bienes con los que puede contar, no así en la dinámica social que produce la desigualdad. Su visión de la pobreza como falta de libertades (algo así como oportunidades), en un mundo donde la concentración de recursos es cada vez mayor, también coloca en el individuo esa imposibilidad de ejercerla y no en las condiciones sociales que las restringen. El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1 para "atacar la pobreza" del BM reconoce que está fuertemente influenciado por esta concepción. Parte de una definición de pobreza que tiene en cuenta tanto los bajos niveles de ingresos y consumo como los bajos niveles de logros en educación, salud, estado nutricional, de poder y la vulnerabilidad. Por un lado, los pobres son vistos como carentes de capacidad para "triunfar" en el mercado y también para convertir sus escasos bienes en posibilidades de sobrevivencia, pero por otro, se apuesta a su "inteligencia" para autogestionar los programas a ellos dirigidos. Dice un estudio del BM de Uphoff que los beneficiarios tienen



"más que trabajo y fondos para contribuir a que el proyecto sea efectivo. Ellos *tienen inteligencia, experiencia y habilidades* de gestión", "buenas ideas" que hay que considerarlas.

Además de lo señalado, Sen hace una importante contribución a la comprensión de la pobreza en dos sentidos. Por un lado demuestra, dialogando con los neomalthusianos, que el hambre no se produce sólo por falta de bienes sino por carencia de titularidades de acceso y, dialogando con la visión subjetiva de la pobreza de los neoliberales, demuestra que es posible la fijación de *necesidades básicas mínimas*. Elemento fundamental que se promoverá en las PAP y descubrimiento copernicano de la NEPP que recién a finales del siglo XX reconoce que se puede diferenciar la pobreza absoluta o indigencia "objetiva" y físicamente.

3. Podríamos decir que desde una mirada neoinstitucionalista, Robert D. Putman subsume los viejos conceptos de las ciencias sociales de *redes de reciprocidad* o *estrategias familiares* de vida en América latina o de *capital social*, en Bourdieu, a la lógica económica a partir de medir el valor de estas relaciones en la economía, considerándolas como motor del desarrollo. Aplicado a la NEPP, este enfoque promueve la *participación* a través de redes de reciprocidad no mercantil de los propios pobres para enfrentarla y a la llamada "sociedad civil". Esta visión también se entrelaza con la idea neoliberal de potenciar las relaciones comunitarias y filantrópicas y con la importancia de las llamadas asociaciones intermedias para enfrentar cuestiones de tipo social. Estas nociones se sintetizan en el anglicismo del empoderamiento (*empowerment*) local vinculado con las sugerencias que realizan Berger y Neuhaus en Estados Unidos sobre cómo realizar la "gestión de los recursos humanos". Proponen "potenciar al ciudadano", sacarle todo lo que pueda producir con recursos propios o autogenerados a partir de las diversas formas asociativas como las *asociaciones intermedias*, idea que se asemeja a la de *productividad* de los pobres desarrollada por el peruano neoliberal De Soto.

4. Los *activos*, otra noción práctica fundamental de la NEPP que proviene de la economía neoclásica, entendiéndose por tal a las acciones, bonos, inmuebles, monedas. Pero la idea de activos aplicada a la PAP da un paso más al vincular el *capital humano* y el *social* a esta noción. Caroline Moser, en un estudio propiciado por el BM, incorpora la categoría de *capital social* como *activo* de los hogares sobre la base de los aportes de Sen y otros. Su estudio pretende "contribuir al debate acerca de las estrategias de reducción de la pobreza a un nivel local sustentable *que refuerza las soluciones inventivas de las propias personas*, más que sustituirlas, bloquearlas o no tenerlas en cuenta". Moser caracteriza a "los activos de los individuos pobres de la ciudad en términos de cinco abordajes de la *vulnerabilidad": activos tangibles* como el *capital humano* y laboral, activos menos productivos como la vivienda y *activos intangibles* más invisibles

tales como las relaciones domésticas y el capital social. En este marco discursivo, todo lo poco que poseen los más pobres de entre los pobres se convierte en *capital (social o humano)* o en *activo*, subsumiéndose en la lógica económica. Sus viviendas precarias y sin servicios básicos mínimos se trasmutan en patrimonio, sus conocimientos en capital humano, sus relaciones de amistad y confianza mutua en *capital social* o en *activos intangibles*. La idea de activos tangibles aplicada a las focopolíticas se refería a las viviendas, al terreno, para lo que se proponía la llamada *economía popular* según documentos del PNUD.

Como he demostrado en otros trabajos, el capital social, entendido como redes recíprocas de intercambio no mercantil o también, en la jerga de la NEPP, fue trasladado al campo de la economía para generar "activos", en este entramado de relaciones en el que prima la escasez, lo que ha producido un proceso de subsunción o funcionalización de lógicas no mercantiles al ámbito de la economía, proceso similar al de la subsunción de las escasas fuerzas de los pobres para mejorar su "productividad" o su KH. Este dispositivo se traduce en diversos tipos de programas. Ejemplos pueden ser los territorializados basados en redes de autogestión de la pobreza como la provisión de infraestructura barrial con trabajo gratuito, como lo fue el FOPAR o el "Manos a la Obra" en nuestro país.

Se encarna en el cuerpo del pobre la creencia de su inferioridad, en términos de la posesión de un tipo particular de "cultura" o hábitos de vida, los que se creen se desarrolla y reproduce en un "mundo" de pobres.

Comentarios finales

Para finalizr, es interesante destacar que del análisis de la NEPP surge visiblemente que la "modernidad" capitalista apela a las formas medievales o decimonónicas de atención a la pobreza, propia de sociedades estamentales aunque metamorfoseadas con un barniz eficientista, aplicando en su gestión saberes de una especializada demografía focalizada en la detección del pobre "merecedor". El lenguaje técnico o la *compasión* elitista y neocolonial se embuten en la estrategia utilitaria de legitimación de estas políticas y saberes, lo que permite, paralelamente, avanzar en la expansión y acumulación del capital a escala global y local en un mundo cada vez más desigual, polarizado y donde la condición de ciudadanía se restringe a unos pocos. La NEPP, por otra parte, ha producido un proceso discursivo de economización utilitaria que subsume los escasos bienes y las múltiples habilidades y riqueza cultural del mundo de la vida de los pobres para sobrevivir en la escasez, a lo que denomina capitales o activos.

Se construye así una representación de los pobres que los hace culpables de su propia situación, además de recargar en ellos las soluciones que se proponen. La valoración de su capital social como las redes de reciprocidad es clave en el proceso de economización de lo social, propio de la lógica neoliberal. Este se expresa paradójicamente en un lenguaje filantrópico humanizante, como el llamado DH pero que asigna valor económico a las relaciones de reciprocidad no mercantiles, como la amistad, la vecindad, el trabajo comunitario, etc. Por ello decimos que el neoliberalismo ha culturizado e individualizado a la pobreza. Se encarna en el cuerpo del pobre la creencia de su inferioridad, en términos de la posesión de un tipo particular de "cultura" o hábitos de vida, los que se creen se desarrolla y reproduce en un "mundo" de pobres. Este se denomina de diferentes maneras: "economía social", "economía popular", según las corrientes. Por otra parte las políticas que se proponen que aparentan ser más humanas y se nominan como tales, en realidad son más biológicas: *necesidades básicas mínimas* o paquetes básicos que se pretende aseguren cierto nivel de vida mínimo cercano a la lábil línea entre la vida y la muerte. La semántica minimista que se materializa en el acceso, con suerte para algunos, a mínimos de entre los mínimos, lleva a promover una visión biológica de la vida y, paradójicamente, una culturalización de las capacidades de los pobres. Esto último permite promover el viejo lema de "ayúdate a ti mismo", remozado y "humanizado" para justificar la autogestión de la creciente pobreza.

Diagnóstico del presente: distribución del ingreso: mercado y estado

36 a 68

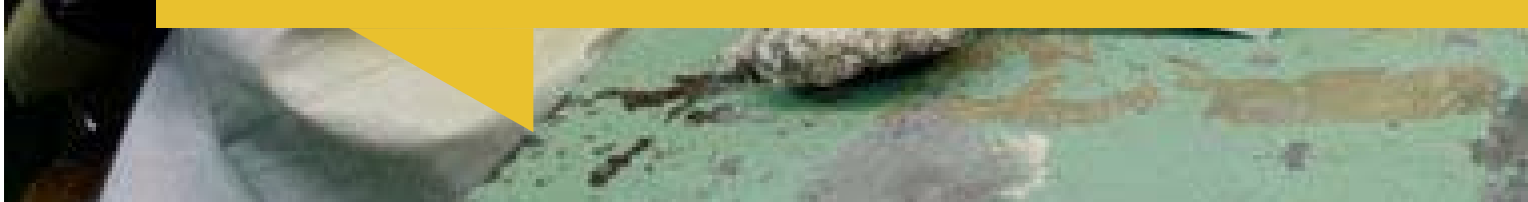
LUIS BECCARIA / ROXANA MAURIZIO / ROSALÍA CORTÉS / GABRIEL CALVI
ELSA CIMILLO / BERNARDO KLIKSBERG



LOS AVANCES LOGRADOS DURANTE EL PRIMER DECENIO DEL PRESENTE SIGLO EN MATERIA LABORAL Y SOCIAL NO DEBEN HACER OLVIDAR QUE LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES CONTINÚA SIENDO MUY ELEVADA. A CONTINUACIÓN UN DETALLADO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS CONTINUIDADES Y DÉFICITS QUE AÚN PERSISTEN.

MERCADO DE TRABAJO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

LO SUCEDIDO EN LOS 2000S Y SUS CONTRASTES CON LOS NOVENTAS



 por LUIS BECCARIA y ROXANA MAURIZIO



por
LUIS BECCARIA
Doctor en Economía. Investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento

ROXANA MAURIZIO
Doctora en Economía. Investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET

Pocos meses después del colapso del régimen de convertibilidad se inició en la Argentina un período de fuerte y sostenido crecimiento económico que se extiende hasta el presente. Esta dinámica impactó positivamente en los indicadores laborales y sociales, revirtiendo la tendencia vigente desde mediados de los setenta de continua desmejora de los mismos, agudizada por las transformaciones macroeconómicas y estructurales de los noventa. La consolidación del proceso de crecimiento económico, así como el efecto de ciertas políticas, llevaron a un crecimiento del empleo agregado muy significativo –incluso comparado con el del nivel de actividad– que estuvo, a su vez, acompañado de cierta mejora en la calidad de las ocupaciones generadas, así como en las remuneraciones y en la desigualdad de su distribución. Si bien el comportamiento positivo de las variables laborales y distributivas se extendió ininterrumpidamente desde 2002, se aprecia una desaceleración en algunas de ellas hacia fines de 2007 o 2008.

Este documento aborda el análisis del mercado de trabajo y de la situación distributiva durante el primer decenio del presente siglo, enfatizando el contraste con lo sucedido en la década anterior pero también señalando las continuidades y los déficits que aún persisten en materia laboral y social.

La dinámica del empleo

No obstante la acelerada expansión del Producto Interno Bruto (PIB), el empleo creció lentamente durante los primeros años de la convertibilidad dados los efectos negativos de la reestructuración productiva ligada a la apertura comercial y la apreciación cambiaria. Ello contribuyó al alza inicial de la desocupación hacia niveles nunca antes registrados en el país (véase cuadro). Precisamente la presencia de un alto desempleo fue un rasgo característico de la década ya que aun cuando en la segunda mitad de los noventa el empleo comenzó a mostrar el habitual comportamiento procíclico, las sucesivas crisis macroeconómicas hicieron que no fuera posible recuperar los niveles de ocupación y desempleo de la etapa previa. Hacia fines de 2001, por ejemplo, este último ya había alcanzado el 21 por ciento.

Luego del abandono del régimen de caja de conversión, la tasa de empleo experimentó cuatro fases claramente diferenciadas. Entre octubre de 2001 y mayo de 2002 se observa una contracción muy importante que reflejaba los efectos rezagados del colapso de la convertibilidad. Entre mayo y el cuarto trimestre de 2002, en cambio, se generó un volumen muy significativo de nuevos puestos de trabajo, la mayor parte derivados del Plan Jefes (PJJHD) mientras que aquel de carácter "genuino" (o neto de las políticas de empleo) detuvo su caída. La tercera fase se extendió desde fines de 2002 y hasta mediados de 2007 y se caracterizó por un acelerado crecimiento ocupacional –la tasa de empleo genuino creció a un ritmo anual del 4,9% (cuadro). Por último, desde la segunda mitad de 2007 se observa una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento de la tasa de ocupación. Si bien este período incluye a la crisis internacional, la modificación de la tendencia del empleo no parece obedecer a los efectos de este episodio ya que se produjo antes de que ella irrumpiese. Por otra parte, los impactos de la crisis, en términos del PIB, fueron breves.

Al inicio de aquella tercera fase, el empleo creció muy rápidamente en relación a la dinámica del PIB, comportamiento que fue sectorialmente generalizado. Sin embargo, la elasticidad em-

CUADRO 1. Indicadores del mercado de trabajo

AÑO / TRIMESTRE	TASA EMPLEO	TASA DESEMPLEO	ESTRUCTURA DEL EMPLEO (%)				REMUNERAC. MEDIAS 1/ PROMEDIO OCUPADOS	INGREDO FAMILIAR PER CAPITA PROMEDIO 1/	COEFICIENTES DE GINI		PROPORCI(ON DE PERSONAS QUE VIVEN EN HOGARES POBRES (%)
	% (EXCLUIDO PLANES)		ASALARIADOS REGISTRADOS	ASALARIADOS NO REGISTR.	CUENTA PROPIA	PATRONES			INGRESOS DE LA OCUPACI(ON PRINCIPAL	INGRESO FAMILIAR PER CAPITA	
1991 / II	38,4	6,4	46,4	25,6	23,9	4,3	89,0	71,6	0,423	0,486	34,0
1991 / IV	38,7	5,3	45,1	27,7	22,9	4,3	94,2	82,2	0,410	0,494	25,4
1994 / II	38,7	11,2	44,3	27,7	23,4	4,5	114,3	94,4	0,423	0,476	18,9
1994 / IV	37,5	13,3	47,2	24,7	24,0	4,1	111,5	92,2	0,412	0,503	22,4
1995 / IV	36,6	17,5	44,6	27,7	23,2	4,5	104,6	86,7	0,440	0,511	29,1
1998 / IV	39,0	14,1	42,6	31,8	21,5	4,1	105,2	94,3	0,463	0,532	30,6
2001 / II	37,3	18,8	42,2	31,1	22,6	4,0	97,4	85,9	0,539	0,539	36,8
2001 / IV	35,8	21,0	42,0	30,8	23,2	4,0	96,1	82,7	0,477	0,534	39,2
2002 / II	33,9	24,8	42,7	29,4	24,6	3,3	76,6	63,2	0,474	0,559	54,1
2002 / IV	34,6	25,5	41,3	30,2	24,6	3,9	68,3	57,3	0,495	0,547	58,6
2003 / II	34,5	23,3	40,4	31,1	24,7	3,8	68,3	60,3	0,492	0,550	55,6
2003 / III	36,2	21,7	40,2	31,9	24,0	3,9	71,3	65,3	0,481	0,544	49,1
2003 / IV	37,0	20,1	40,5	31,9	23,4	4,2	73,1	69,3	0,478	0,563	50,7
2005 / II	38,6	16,0	41,7	32,0	22,2	4,1	79,8	74,4	0,457	0,503	40,5
2005 / IV	40,4	13,1	42,2	31,8	21,8	4,2	83,8	82,2	44,600	49,300	35,7
2007 / I	41,3	11,3	45,1	30,3	19,9	4,6	96,7	96,6	0,497	0,497	26,6
2007 / II	41,8	9,8	46,1	30,0	19,5	4,5	95,5	95,5	0,428	0,476	27,3
2007/ IV	41,8	8,5	46,8	29,7	19,1	4,4	94,4	92,1	0,431	0,482	29,9
2008 / II	41,9	8,6	48,5	27,4	19,5	4,6	93,7	92,3	0,409	0,457	27,5
2008 / IV	42,6	7,8	47,7	28,6	20,6	4,8	95,0	96,6	0,407	0,461	24,2
2009 / II	42,1	9,2	48,8	26,8	20,0	4,4	96,7	100,1	0,409	0,481	24,9
2010 / IV	42,2	8,0	51,3	25,7	18,8	4,1	100,0	100,0	0,399	0,457	22,9

1/ Indice base IV 2010=100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH del INDEC

pleo-producto comenzó a reducirse al poco tiempo, sugiriendo un comportamiento temporal consistente con un proceso que comienza con una amplia capacidad ociosa del aparato productivo –resultado de la marcada recesión prevaleciente a principios de la década previa–, la cual fue disminuyendo paulatinamente a medida que la producción fue expandiéndose. Aun así, cabe esperar que no se vuelva a los niveles de la baja elasticidad promedio de los noventa sino a valores similares a los de otros países o prevalecientes en períodos anteriores en el país.

El crecimiento agregado del empleo fue acompañado de una persistente elevación de la participación de los puestos asalariados en el total, en especial de aquellos registrados en la seguridad social, lo cual revierte una tendencia característica de décadas anteriores (cuadro). El proceso de formalización de la ocupación se verificó a lo largo de todo el período 2003-2010 bajo análisis, incluso cuando las remuneraciones (y costo salarial) ya habían recuperado niveles precrisis. El carácter sostenido que ha mostrado el crecimiento económico sería el factor determinante de esta evolución, aunque también fue favorecido por políticas públicas, como un mayor control por parte de la policía del trabajo y algunas medidas para incentivar la registración. Sin embargo, ellas suelen contribuir al logro de ese objetivo durante contextos de crecimiento del empleo total pero difícilmente puedan explicar *per se* reducciones significativas de la precariedad.

La evolución de las remuneraciones reales

El comportamiento macroeconómico y del empleo tuvo un fuerte impacto sobre los ingresos laborales. Durante la convertibilidad se verificó un incremento inicial (cerca del 30% entre 1991 y 1994) derivado de la fuerte disminución de la inflación, dinámica que contrastaba con el persistente deterioro del poder de compra de los salarios verificado durante la década de los ochenta. Pero su evolución posterior se vio afectada por el comportamiento cíclico, con una erosión de su valor real durante el "tequila", una recuperación a lo largo de los tres años siguientes –pero sin alcanzar el nivel del primer semestre de 1994– y un nuevo deterioro asociado a la crisis final de la convertibilidad. Hacia octubre de 2001 superaba sólo en 8% el valor de comienzos de los noventa, lo que representa una caída de 14% respecto del máximo de 1994 (cuadro).

El significativo aumento de los precios internos provocado por la devaluación que signó la salida de la convertibilidad provocó una fuerte y rápida caída de los ingresos laborales reales –30% entre octubre de 2001 e igual mes de 2002–. Pero ya hacia la segunda parte de este último año las remuneraciones nominales comenzaron a crecer a un ritmo similar al de los precios y a partir de mediados de 2003 inician el sostenido proceso de recuperación de su poder de compra –el valor medio real creció 46% entre el segundo trimestre de 2003 y el cuarto de 2010–.

Esta mejora se verificó básicamente hasta 2007 ya que la aceleración de la inflación registrada a partir de ese año frenó esa tendencia y entre ese año y 2010 la remuneración real promedio se mantuvo aproximadamente constante. Estrictamente, se redujo 3,1% entre comienzos de 2007 y mediados de 2008, mientras que luego volvió a crecer pero a un ritmo bastante inferior al de 2003-2007.

El acelerado crecimiento del empleo fue uno de los factores que facilitó el crecimiento de las remuneraciones, pero las políticas de ingresos llevadas a cabo por el gobierno nacional jugaron también un papel significativo. Especialmente al inicio del proceso, cuando los efectos más drásticos de la devaluación comenzaban a disiparse y se registraban signos de estabilización del tipo de cambio, los precios y el nivel de actividad, las autoridades comenzaron a contemplar mejoras del muy reducido poder de compra de los sueldos y salarios reales. Reconociendo la imposibilidad de lograr acuerdos autónomos para elevarlo (o aun estabilizarlo) ante el elevadísimo desempleo e incertidumbre, se otorgaron incrementos de sumas fijas. Ellos constituían, inicialmente, adicionales no remunerativos pero a partir de mediados de 2003 pasaron a formar parte plenamente del salario básico.

Operó en la misma dirección la política de mejora del salario mínimo. En contraste con lo acontecido durante los noventa, su valor nominal se duplicó a lo largo de 2003 y la primera parte de 2004; posteriormente continuó esta tendencia a la mejora, de forma tal que se triplicó en términos reales entre 2003 y el 2010. También fue importante la promoción de la negociación colectiva, mecanismo que facilitó que el creciente poder de negociación de los trabajadores generado por la dinámica del empleo se reflejase en la fijación de las remuneraciones reales. Así, se homologaron anualmente aproximadamente mil convenios en 2006 y en 2007 y más de 1.500 entre 2007 y 2010, cifras que contrastan con la media de 190 negociaciones anuales promedio de los años noventa. Esta institución también ha desempeñado un papel activo durante la crisis de 2008/09, ya que en esta coyuntura se ha continuado con la actualización del valor nominal de las remuneraciones de modo de evitar la erosión de su poder adquisitivo, mecanismo de ajuste habitual durante las fases recesivas.

Se considera que las políticas de ingresos brevemente reseñadas influyeron en la recuperación de los sueldos y salarios de los trabajadores registrados, especialmente durante 2003 y 2004.

El proceso de formalización de la ocupación se verificó a lo largo de todo el período 2003-2010 bajo análisis, incluso cuando las remuneraciones (y costo salarial) ya habían recuperado niveles precrisis.



Respecto de las remuneraciones de los asalariados no cubiertos por la seguridad social y de los trabajadores por cuenta propia –que también mejoraron–, el aumento del empleo debió ser un factor relevante en ambos casos. La dinámica del salario mínimo pudo haber tenido algún impacto en la fijación de las remuneraciones de los primeros, pero como se verá más adelante, esta influencia en todo caso sólo habría sido parcial.

La distribución de las remuneraciones

La dinámica de los salarios medios durante los noventa no fue homogénea al interior del conjunto de los ocupados sino que tendió a incrementar el grado de concentración de su distribución; entre 1991 y 2001 el índice de Gini aumentó casi 7 puntos porcentuales (p.p.), crecimiento que se concretó enteramente entre 1994 y 2001 (cuadro).

La recuperación de las remuneraciones reales iniciada en 2003 fue acompañada por una reducción en la desigualdad de su distribución, que se evidencia en la caída del 17% del Gini de los ingresos de la ocupación principal entre mediados de 2003 y mediados de 2008. A partir de entonces, en el contexto de la desaceleración de las mejoras de los indicadores laborales, la reducción de la desigualdad también parece haberse detenido o, al menos, debilitado.

Uno de los principales factores asociados a esa disminución de la desigualdad es la reducción de las brechas entre las remuneraciones percibidas por ocupados de diferente calificación, con lo cual también se revierte una dinámica prevaleciente en los noventa. Los resultados de funciones mincerianas de ingresos estimadas para las remuneraciones horarias en diferentes años de la década de los 2000 muestran que, en línea con lo encontrado por varios análisis de la distribución del ingreso, son los premios a la educación aquellos que mostraron mayor grado de variación –en el sentido de reducir tales diferencias– especialmente hasta 2008. Precisamente, muchas de esas investigaciones sugieren que la disminución de estos premios a la educación resultaría, en una medida importante, de la dinámica de la oferta y demanda relativa de calificaciones que se registró desde 2002; en particular, de los efectos de la aceleración de la oferta relativa de profesionales así como de la demanda relativa de los calificados no profesionales.

En los noventa, en cambio, las intensidades relativas de oferta y demanda habrían favorecido las remuneraciones de los profesionales. Esta hipótesis parecería tener base en el hecho que durante los 2000 fue el empleo de aquellos con nivel educativo intermedio (secundaria completa y terciaria incompleta) el que creció más rápidamente. Sin embargo, el elevado desempleo de estos trabajadores –tanto al inicio como durante buena parte del período considerado– no resulta totalmente compatible con esa hipótesis. Tampoco se encontraron evidencias de otras regularidades que deberían prevalecer si hubiese sido significativa la existencia de dificultades para cubrir determinados puestos calificados manuales (como la inexistencia de un crecimiento de la brecha entre los ingresos medios del grupo de educación media y los de educación baja, ni un aumento en la desigualdad de las remuneraciones al interior del grupo de educación media), fenómeno usualmente mencionado para explicar la reducción de los premios a la educación. El análisis de los valores medios correspondientes a diferentes percentiles de la distribución de las remuneraciones, por otro lado, muestra que si bien se redujo la relación entre los correspondientes a los percentiles 90 y 50 –compatible con esa hipótesis basada en la influencia de los cambios en la oferta y demanda relativa según nivel educativo–, también lo hizo la existente entre los de los percentiles 50 y 10.

Por lo tanto, resulta difícil entender la dinámica de la distribución de las remuneraciones sin considerar los efectos de las políticas de ingresos comentadas más arriba, las que dieron una impronta particular a la primera década del siglo XXI. En primer

lugar, la política de fijación de incrementos salariales de suma fija desarrollada en 2002 tendió a comprimir la estructura de las remuneraciones. La extensión de las negociaciones colectivas y el mayor poder que tuvieron los sindicatos en tales negociaciones en el marco del sostenido aumento del empleo habría derivado, a su vez, en un crecimiento de las remuneraciones de los asalariados sindicalizados –que fijan sus remuneraciones a través de las convenciones colectivas– respecto de los no sindicalizados (que son precisamente los que detentan los cargos de mayor jerarquía). Acuerdos llegados en algunas negociaciones también pudieron acentuar ese proceso en tanto promovieron un mayor crecimiento de las remuneraciones inferiores al eliminar las categorías convencionales más bajas, con lo cual quienes allí estaban agrupados pasaron a recibir salarios más elevados, independientemente del incremento logrado por el conjunto del gremio. En igual sentido habría operado la difusión de ciertos acuerdos que establecieron que parte de las mejoras se concretasen en sumas fijas. Finalmente, otro factor que pudo haber tenido su influencia es el significativo incremento del salario mínimo ya comentado, en particular entre los asalariados registrados y especialmente al inicio del período (2002-03); posteriormente, sin embargo, los incrementos del salario mínimo acordados tripartitamente tendieron a convalidar los ya alcanzados en las convenciones colectivas.

Las razones que explican la disminución de la desigualdad de la distribución de las remuneraciones de los asalariados no registrados resultan menos claras. Inicialmente, los incrementos por suma fija así como la difusión del Plan Jefes debieron haber tenido algún efecto. La dinámica del salario mínimo, en cambio, no parece haber jugado un papel significativo ya que se advierte un aumento paulatino de la proporción de esos trabajadores que ganan menos del mínimo. Pero este comportamiento, y la –leve– ampliación de la brecha entre las remuneraciones medias de los asalariados registrados y no registrados pudo también obedecer a que la disminución del empleo de estos últimos se verificó fundamentalmente entre los de mayores ingresos. Alguna evidencia sobre las trayectorias laborales parece confirmar esta conjetura.

Cabe finalmente señalar que a pesar de la reversión de la tendencia persistente hacia una mayor desigualdad, la concentración de los ingresos de la ocupación principal sigue siendo muy elevada. Hacia el final de 2010, el ingreso promedio de este último grupo era de 11 veces el ingreso promedio del primer quintil, mientras que dicha relación había sido de 14 veces en 2003.

Los ingresos de los hogares y la pobreza monetaria

Como consecuencia de la favorable evolución del empleo y los salarios, el ingreso per cápita familiar promedio aumentó aproximadamente un 75% en términos reales entre octubre de 2002 y fines de 2010, después de caer 30% entre octubre de 2001 y octubre de 2002 (y 40% respecto de fines de 2008). A diferencia de lo sucedido con los ingresos del trabajo, este proceso ha permitido la recuperación del poder adquisitivo erosionado durante la crisis de la convertibilidad y a comienzos de 2010 se ubicaba 20% por encima del valor de fines de 2001 (y 6% respecto de fines de 2008). Contribuyó también a este resultado lo sucedido con algunos componentes no laborales de los ingresos de los hogares. A lo largo de la década mejoraron los haberes jubilatorios reales, que crecieron 20% entre fines de 2003 y fines de 2010. Asimismo, fue de mucha importancia la extensión de la cobertura jubilatoria –que pasó, entre 2003 y 2010, del 69% al 90% del conjunto de mayores de 65– a través de mecanismos que permitieron la incorporación de individuos que no eran elegibles para el beneficio regular contributivo. A su vez, el Plan Jefes tuvo algún efecto en los primeros años del período mientras que la Asignación Universal por Hijo (AUH) benefició a un amplio conjunto de familias más pobres en los años más recientes.

La creciente desigualdad de las remuneraciones así como de la influencia del desempleo afectó negativamente la distribución

Como consecuencia de la favorable evolución del empleo y los salarios, el ingreso per cápita familiar promedio aumentó aproximadamente un 75% en términos reales entre octubre de 2002 y fines de 2010, después de caer 30% entre octubre de 2001 y octubre de 2002 (y 40% respecto de fines de 2008).

de los ingresos familiares durante los noventa. Ello contrasta con la dinámica en los 2000 ya que la mejora distributiva que se observa respecto de las remuneraciones, sumada al incremento generalizado del empleo, hicieron que disminuyese la concentración de los ingresos familiares (el Gini cayó 10 p.p. entre 2003 y 2010). También contribuyó a este proceso la más intensa actualización de los haberes jubilatorios mínimos (66% entre fines de 2003 y 2010) y la puesta en marcha de la AUH. Sin embargo, al igual que lo sucedido con los indicadores analizados previamente, esta tendencia a la baja de la desigualdad de los ingresos familiares parece haberse desacelerado hacia comienzos de 2008.

Los avances de la década no deben hacer olvidar que la desigualdad de los ingresos de los hogares continúa siendo muy elevada: hacia finales de 2010, el 20% de los hogares más pobres recibía sólo el 5% del ingreso total mientras que el quinto quintil capturaba el 46%.

Una mirada complementaria de la magnitud de la crisis que atravesó la Argentina y del deterioro en los niveles de bienestar se centra en la evolución de la pobreza. Antes del abandono de la convertibilidad el 39% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, proporción que se elevó al 59% diez meses después de la devaluación del peso (cuadro). El desempeño favorable del mercado de trabajo y de los ingresos no laborales y la mejora gradual en materia distributiva han permitido que este porcentaje disminuyera a bastante menos que la mitad –23%– hacia fines de 2010. La mayor parte de estas reducciones se verificaron entre 2003 y 2007 ya que luego este proceso se desacelera junto con la aceleración de la inflación. Ello parece sugerir un debilitamiento a mediano plazo de la capacidad de la economía para generar los medios suficientes para permitir a los hogares pobres superar esta situación a la vez que prevenir que hogares no pobres transiten hacia ella.

Conclusiones

Las dos últimas décadas fueron marcadamente disímiles en términos de los esquemas macroeconómicos prevalecientes, así como de las políticas aplicadas en campos tales como el comercial, el productivo o el laboral, incluidas las de ingresos. La reducción que se viene observando en los 2000 en los niveles de desigualdad distributiva –los que habían crecido persistentemente a lo largo de varias décadas previas– no sólo se debió a los efectos de un crecimiento más estable sino que también se promovió el crecimiento –y mejor distribución– de las remuneraciones y –entre otras medidas– se elevó la cobertura previsional y de sus haberes, y se estableció un programa de transferencias de ingresos de amplio alcance.

Los evidentes avances logrados en el campo laboral y distributivo no deberían minimizar la persistencia de un panorama todavía insatisfactorio. Cabe, en este sentido, avanzar hacia una estrategia que rescatando varias políticas desplegadas en la última década, combine una macroeconomía encaminada a estabilizar las variables reales y monetarias y **promueva el crecimiento sostenido**, junto con **políticas que apoyen la inversión** en el marco de la búsqueda por mayor competitividad y diversidad productiva y **medidas redistributivas** de carácter permanente y abordadas desde la perspectiva del aseguramiento de derechos y reducción de la desigualdad.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN POLÍTICA SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS MANTUVO UNA NATURALEZA DUAL SEGÚN SE DESTINE A LOS HOGARES E INDIVIDUOS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y/O VULNERABILIDAD, O A TRABAJADORES FORMALES. EL PRINCIPAL DESAFÍO HACIA ADELANTE ES LA CONCILIACIÓN ENTRE ESTAS POLÍTICAS.

POLÍTICAS LABORALES Y TRANSFERENCIA DE INGRESOS: ¿ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS?





El presente artículo es una versión reducida del trabajo presentado al Segundo ISA Forum de Sociología, Agosto 1-4-2012, Bs.As.

por ROSALÍA CORTÉS
Socióloga, UBA. Magister en Economía, Institue of Social Studies, Holanda. Investigadora del CONICET, sede FLACSO Argentina

Durante la etapa de las reformas económicas y del modelo social en los años noventa, el debate latinoamericano entre impulsores de una estrategia de focalización y quienes abogaron por una política de acceso y cobertura universales tuvo lugar en un contexto de estancamiento económico, endeudamiento externo y fuerte restricción fiscal, factor este último que se utilizó para justificar la necesidad del retiro de la responsabilidad estatal en el campo social. El peso de las condicionalidades impuestas por los organismos acreedores incidió sobre la orientación de la estrategia social en la región.

Desde organismos de Naciones Unidas con sede en la región como CEPAL e ILPES se endosaban las reformas a las políticas sociales y se adhería al "nuevo paradigma" que enfatizaba la necesidad de cambios institucionales y financieros dirigidos a priorizar y limitar la atención de las poblaciones más necesitadas. El llamado a la focalización de programas iba de la mano de la idea de quitarle al Estado la responsabilidad por el bienestar del conjunto de la población.

Las condiciones económicas vigentes en países de América del Sur al finalizar la década del 2000 mejoraron notablemente respecto de la década anterior: entre 2006 y 2012 las economías han crecido 16%, al tiempo que se redujo el peso de la deuda externa.

En este escenario el debate alrededor de la política social adquiere características diferentes: a nivel del discurso y en parte también del comportamiento del gasto público social la noción de responsabilidad estatal parece surgir con fuerza. A partir de este contexto han surgido visiones que podrían calificarse de optimistas respecto de las posibilidades de los gobiernos de emprender un camino capaz de generar las condiciones para construir una estrategia de provisión y acceso universales a los bienes públicos. Sin embargo subsisten políticas sociales que representan una cierta continuidad con las estrategias anteriores.

La intervención social del Estado argentino en la post-crisis: 2002-2011

Los cambios más significativos de la reforma social de los noventa abarcaron la legislación laboral, la privatización del régimen de jubilaciones y la desregulación parcial de las obras sociales, transformaciones que recibieron el apoyo de parte del movimiento sindical. El énfasis en la flexibilización y la contención de los salarios con un congelamiento virtual de la negociación colectiva en un contexto de alto y creciente desempleo deterioraron las condiciones de trabajo y los niveles salariales. En el período, las políticas focalizadas básicamente tuvieron el carácter de "contenedoras de conflicto" generado por la extensión de la protesta social, exacerbada hasta inicios de esta década.

El gobierno de transición surgido en 2002 a raíz de la crisis social que culminara en el 2001, enfrentó altos niveles de desempleo, pobreza e indigencia –el 61,1% de la población era pobre y el 32,8% indigente–. Los planes dirigidos a paliar la pobreza e indigencia ingresaron con fuerza en la agenda pública. El énfasis fue puesto en los programas de emergencia social; se reorganizaron y descentralizaron al territorio programas preexistentes; el hito central en este período fue la implementación del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados con hijos de hasta 18 años, dirigido a paliar las condiciones de indigencia que prevalecían en hogares donde sus miembros adultos estaban



En un contexto social crítico en que las organizaciones sociales de desocupados habían ganado la escena pública con fuerza, el Plan Jefes se convirtió en una herramienta central para garantizar la gobernabilidad.

desocupados. La cobertura fue amplia y su impacto hizo que cayera la proporción de hogares indigentes. En condiciones de prolongado alto desempleo, que afectaba sobre todo a varones en hogares de bajos ingresos, la implementación de un programa con contraprestación de empleo reveló la existencia de una oferta femenina excedente, aparentemente inactiva pero de hecho desalentada, dispuesta a trabajar a cambio de un salario que estaba por debajo del mínimo estipulado legalmente.

En un contexto social crítico en que las organizaciones sociales de desocupados habían ganado la escena pública con fuerza, el *Jefes* se convirtió en una herramienta central para garantizar la gobernabilidad. Al mismo tiempo la metodología de implementación del programa alentó el fortalecimiento de las organizaciones sociales, que se convertían en bases de sustentación del poder político local. Con respecto a los trabajadores formales, esta misma administración decretó aumentos salariales no remunerativos que beneficiaron exclusivamente a los asalariados registrados del sector privado –en una coyuntura en que la proporción de asalariados no registrados había llegado al 44,2%–.

El gobierno electo en 2003 inicialmente construyó una alianza con un sector del sindicalismo y en consonancia con esta alianza la administración Kirchner le dio otro giro a la orientación de la política social; les otorgó un papel central a las políticas laborales y al seguro social. Se reformó la normativa laboral derogando las leyes de flexibilización, se reinstaló el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, y se extendió la negociación colectiva.

La reforma de la ley laboral, la extensión de la negociación colectiva y la fijación de aumentos al salario mínimo tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios. Al tiempo que la recuperación económica generaba aumentos en el empleo, aumentaba la permanencia en el mismo: caía la rotación de la fuerza de trabajo que se había intensificado entre 1999 y 2002, mientras crecían los ingresos promedio de los asalariados.

En el ámbito del Ministerio de Trabajo, paralelamente a las políticas dirigidas a los trabajadores formales, fueron implementados programas activos de empleo dirigidos a los desocupados, a beneficiarios del Plan Jefes y a jóvenes vulnerables. Estos programas tuvieron baja cobertura y una asignación presupuestaria en descenso.

A partir del año 2006, los antiguos beneficiarios del Plan Jefes se fueron incorporando a distintos programas como el Seguro de Capacitación y Empleo. En 2008 se creó el Programa Más y Mejor Trabajo, implementado desde 2009, dirigido a jóvenes entre 18 y 24 años en situación de vulnerabilidad. El resultado de los programas implementados por el Ministerio de Trabajo en el período 2003-2010 es el siguiente:

- *455.000 trabajadores formados en cursos de alto nivel técnico.*
- *43.000 trabajadores certificados de acuerdo a Normas de Competencia.*
- *262 Oficios Normalizados Sectorialmente.*
- *179 Diseños Curriculares basados en Normas de Competencia Laboral con sus respectivos Materiales Didácticos.*
- *529.000 trabajadores que finalizarán sus estudios primarios y secundarios en el marco de estas políticas.*
- *296 Instituciones de Formación Profesional fortalecidas e incorporadas a la Red de Formación Continua.*
- *44 Instituciones de Formación Profesional certificaron su Calidad de Gestión de acuerdo a Normas IRAM - MTEySS.*
- *551 empresas que accedieron al régimen de Crédito Fiscal para la formación y certificación de sus trabajadores.*

Para el caso del seguro de desempleo, la legislación establece que pueden aspirar a recibirlo los asalariados que hayan sido despedidos sin justa causa o por fuerza mayor, y que hayan realizado una cantidad mínima de aportes al sistema de seguridad

social en los dos años anteriores al despido. El monto recibido, al que se agregan las asignaciones familiares por hijo, va disminuyendo con el tiempo. Los requisitos de acceso establecen una serie de procedimientos que excluyen de este beneficio a quienes no hayan estado registrados en su empleo anterior, el monto es bajo y las restricciones al ingreso explican la escasa cobertura.

En 2004 el seguro cubría al 1,3% de 1.600.000 desocupados; entre 2007 y 2009 se dio el mayor crecimiento de beneficiarios que pasaron de 90 mil a 140 mil; posteriormente se relajaron algunos de los requisitos del seguro y la cobertura potencial continuó siendo limitada: en 2011 estaban cubiertos por el seguro el 12% de los desocupados, mientras que el número total de los mismos había caído a la mitad.

En 2009 el 27% de los beneficiarios del seguro de desempleo eran mujeres, cuando las mismas eran el 48% de los desocupados. En parte esta brecha de género en la percepción de beneficios de la seguridad social responde a la fuerte segregación de género que prevalece en el mercado de trabajo: el 55% de las mujeres desocupadas en el período provenía del servicio doméstico y el comercio, en empleos no registrados. Las reglas de acceso al seguro de desempleo les impedían obtener el beneficio del seguro.

Otro hito en la nueva política fue la nacionalización del sistema jubilatorio que había sido privatizado en la década anterior. A esta medida se agregó el llamado *Plan de Inclusión Previsional* que amplió la cobertura jubilatoria a trabajadores en edad de retiro que no hubieran realizado todos los aportes requeridos debido a interrupciones laborales o a su inserción en empleos no registrados. Esta ampliación del sistema hacia 2011 había aumentado la cantidad de beneficiarios en 59%. Estos cambios se vieron reflejados en la distribución del gasto público social de la administración nacional: entre 2005 y 2011 el peso del gasto en seguridad social, destinado a las transferencias de seguros contributivos y no contributivos del sistema de seguridad social, pasó del 53% al 69%.

En el área de políticas hacia la pobreza existieron continuidades y cambios; en primer lugar la dispersión de programas focalizados a cargo de distintos ministerios fue uno de los rasgos que continuaron. En segundo lugar parte de estos programas continuaron con bajo presupuesto y estrictos criterios de focalización. Se fue esbozando una división de la política social entre, por una parte, la regulación del empleo y los salarios, y por la otra, la asistencia a sectores denominados vulnerables que no estaban insertos en el mercado de trabajo; el primer grupo de políticas quedaría más específicamente a cargo del Ministerio de Trabajo y el segundo, del Ministerio de Desarrollo Social. Este enfocará la problemática de la pobreza desde dos ángulos; uno, con una fuerte impronta *maternalista* y *familialista*, enfatizando la importancia del papel de las familias y las madres beneficiarias de programas como *portadoras* de las políticas. El segundo, en actividades generadoras de ingresos en asociación

La intervención social del Estado mantiene una naturaleza dual, con lógicas distintas según sus destinatarios; por una parte los hogares e individuos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, y por la otra quienes participan en el mercado de trabajo formal.

con organizaciones sociales territoriales, cimentando o fortaleciendo una relación política en base al apoyo económico de las actividades productivas.

El análisis de la evolución de los programas y la asignación presupuestaria de Desarrollo Social muestra un énfasis creciente en el plano de la asistencia a poblaciones vulnerables, definidas como aquellos que por edad, enfermedad, discapacidad o número de hijos no pueden trabajar.

A mediados de 2004 el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a introducir cambios en el diseño de los programas focalizados recibidos de gobiernos anteriores; los programas estuvieron dirigidos a poblaciones objetivo específicas: ancianos, inválidos, madres de siete o más hijos, hogares pobres con hijos en situación de indigencia, entre otros. A partir del año 2005 los antiguos beneficiarios del plan Jefes quedan en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social mientras que aquellos en condiciones de trabajar ingresan en los programas de capacitación y empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entre su inicio y el año 2007 si bien se anunciaron 700 mil familias que pasarían al nuevo programa, el mismo incorporó a 454 mil beneficiarias del plan Jefes. En el año 2011 el presupuesto ejecutado de todos los programas de atención a familias vulnerables representaba menos del 1% del gasto del Ministerio de Desarrollo Social.

En las áreas de programas del Ministerio de Desarrollo Social, tres programas concentran el 84,5% del gasto: 1) El mayor esfuerzo presupuestario está dirigido a las **pensiones no contributivas**, con un concepto asistencial, para sostenimiento del ingreso de grupos vulnerables por edad, falta de cobertura, número de hijos, discapacidad o enfermedad. El presupuesto y la cobertura de este programa aumentaron fuertemente en el período 2005-2011. 2) El programa **Argentina Trabaja**, que vincula al ministerio con el territorio, impulsa proyectos productivos asociativos para fomentar el autoempleo; financia insumos y maquinarias y brinda asistencia técnica a los proyectos a través de equipos gubernamentales locales y de organizaciones sociales, que son las que ejecutan los proyectos. Este rol implica que la organización social en cuestión recibe los subsidios, está a cargo de las compras de insumos y rinde los gastos al ministerio. Las organizaciones sociales opositoras al gobierno sistemáticamente manifiestan contra la arbitrariedad de la adjudicación de los fondos de Argentina Trabaja, que generalmente benefician a organizaciones aliadas de los gobiernos locales o del gobierno nacional. Aquellos emprendedores individuales o grupales que estén insertos en el programa tienen derecho a acogerse al llamado **monotributo social**, que consiste en la posibilidad de hacer aportes al sistema previsional. 3) El programa de **seguridad alimentaria** es una continuación de los programas alimentarios de administraciones previas; desde 2003 transfiere dinero para la compra de alimentos en hogares y escuelas, y tiene componentes de educación nutricional.

Después del traspaso de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar al Programa Familias, la cobertura de los subsidios a familias en situación de pobreza había mermado en términos reales, lo que tuvo consecuencias políticas. El partido gobernante fue derrotado en la provincia de Buenos Aires, donde se concentra el 39% de la población del país y la mayor proporción de beneficiarios de programas. En esa coyuntura y en un contexto de solidez fiscal se inauguró el programa **Asignación Universal**



por Hijo (AUH) en noviembre de 2009, ampliando las asignaciones familiares que habían estado restringidas a los trabajadores en relación de dependencia en actividad (salvo los del servicio doméstico) del sector privado y del público, cuyos ingresos eran inferiores a un monto estipulado.

Este nuevo programa se amplió hacia los encargados de hijos menores de 18 años monotributistas sociales, no registrados o servicio doméstico, cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo vital y móvil. Transfiere prestaciones monetarias mensualmente a padre, madre o tutor a cargo de menores, y se fijó en un monto equivalente a la mayor asignación por hijo del esquema contributivo. La contraprestación en el caso de los menores de 4 años es el control sanitario; entre cinco y dieciocho, debe acreditarse su asistencia a una escuela pública, y para reforzarlo el cobro mensual es del 80% ya que el 20% restante se percibe al terminar el ciclo anual escolar presentando libreta sanitaria y de asistencia escolar. Si no se presentan estas certificaciones se interrumpen los beneficios. El máximo de hijos que pueden percibir la asignación es de cinco.

El derecho a la asignación se circunscribe a argentinos nativos, naturalizados o residentes legalmente al menos por tres años en el país, y requisito indispensable es tener documento nacional de identidad, tanto los responsables como los niños. Por otra parte el plan es incompatible con otras prestaciones contributivas o no contributivas; es así que los anteriores beneficiarios del Plan Familias fueron traspasados al AUH.

En 2010 el conjunto de programas de transferencias condicionadas –el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, el Familias, el Seguro de Capacitación y Empleo, y la AUH– representaban el 4,9% del presupuesto nacional. Según cálculos recientes, el programa cubre actualmente al 29% de los menores de 18 años y al 11% de los hogares del país.

El escenario social

A partir de 2003 las políticas económicas y laborales incidieron positivamente sobre el nivel de actividad económica, el empleo y los ingresos del trabajo. Entre 2003 y 2011 el producto creció 79,5% mientras el empleo pleno aumentaba fuertemente (43%) y caía la subutilización de la fuerza de trabajo. En 2011 la tasa de empleo alcanzó el nivel más alto desde la posconvertibilidad.

Sin embargo, los patrones de largo plazo de segregación según nivel socioeconómico y género en el mercado de trabajo persistieron; continuando la concentración del trabajo de las mujeres del segmento de bajos ingresos en el servicio doméstico y el empleo no registrado, y en el trabajo por cuenta propia y el empleo no registrado entre varones del mismo segmento. Las mujeres y varones de hogares de altos ingresos se concentraban en el sector público y en el empleo registrado en el sector privado.

La reorientación de la política laboral extendió la protección de la fuerza de trabajo asalariada; en el período mejoró el acceso a derechos laborales en particular de los asalariados registrados y el servicio doméstico. En 2011 la casi totalidad de los asalariados registrados accedió a vacaciones, aguinaldo, pago por días de enfermedad y obra social, frente a solamente el 15% de los trabajadores no registrados que tuvieron acceso a esos derechos. Un punto a remarcar es que la regulación del servicio doméstico trajo aparejada la ampliación de la cobertura previsional de las trabajadoras.

En términos de ingresos, las brechas entre registrados y no registrados no disminuyeron significativamente. Junto a las desigualdades de ingresos se mantuvieron núcleos de pobreza persistente y para los cuales las políticas focalizadas no fueron suficientes: en 2008, previamente a la implementación de la AUH, el 33% de los hogares del primer quintil de ingresos percibía algún tipo de subsidio, gubernamental o social, cifra que en el 2011 se elevó al 52% de esos hogares.

Continúan en la Argentina los efectos de tendencias demográficas, económicas y de patrones de género que inciden sobre la participación laboral y la estructura del empleo e ingresos. La persistencia de estas tendencias de largo plazo incluye las siguientes áreas:

- Segmentación en el acceso a la educación, logros educativos y calificación según estratos de ingreso.
- Barreras al acceso integral a los servicios de salud.
- Segmentación en el comportamiento laboral según estrato de ingresos y género.
- Bajos niveles de participación de las mujeres comparando con los países del Mercosur.
- Brechas de participación, empleo, condiciones de trabajo e ingresos entre mujeres de hogares de bajos y altos ingresos, y entre varones y mujeres de bajos ingresos.
- Altas tasas de desempleo y empleo no registrado entre jóvenes, sobre todo mujeres,
- Brechas en los ingresos registrados-no registrados.

El principal desafío hacia adelante es la conciliación entre las políticas hacia la población vulnerable, no ligada al mercado de trabajo, y las políticas laborales y sociales dirigidas a la población ocupada formal.

Conclusiones

La intervención social del Estado mantiene una naturaleza dual, con lógicas distintas según sus destinatarios; por una parte los hogares e individuos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, y por la otra quienes participan en el mercado de trabajo formal. En el primer grupo las políticas dirigidas a sectores socialmente vulnerables incluyen transferencias condicionadas de ingresos, políticas laborales activas focalizadas y un conjunto de programas focalizados en los ministerios sociales (Educación, Salud, Desarrollo Social). Esta dualidad está muy vinculada con el modelo de relaciones gobierno-sindicatos-movimientos sociales; la estrategia social iniciada en 2003 logró el apoyo del movimiento de trabajadores sindicalizados a través de la re-regulación de las relaciones laborales, la extensión y promoción de la negociación colectiva y el fuerte incremento del salario mínimo, resultando en mejoras salariales, extensión de la protección y en general ampliación de las atribuciones de los asalariados formales.

A partir de la crisis de 2001 se extendió el rechazo hacia las políticas de retracción de la responsabilidad estatal frente a la desprotección económica y social, y fue en ese contexto que la iniciativa de la AUH ha logrado un apoyo transversal. En la literatura académica y la vinculada con las instituciones internacionales continúa el debate entre voces partidarias y voces críticas de las transferencias condicionadas. Quizás en este contexto sea también relevante plantear en qué medida el subsidio a la demanda a través de transferencias dinerarias es un instrumento que puede mejorar el acceso a los bienes públicos sociales de los sectores postergados y socialmente vulnerables. Para que esto ocurra la condición necesaria es que la demanda subsidiada encuentre una oferta de servicios públicos adecuada y de calidad, con reglas de acceso abierto, que garantice la entrada y permanencia a un sistema educativo de calidad, así como a un sistema de salud satisfactorio.

La falta de información sobre los beneficiarios y sus características en el programa AUH no permite hasta ahora llegar a un diagnóstico acerca de los impactos y transformaciones en los hogares a partir de la recepción de transferencia. De todas maneras, algunos trabajos sobre los impactos de la asignación, en base a estimaciones, coinciden en señalar que las transferencias habrían mejorado los ingresos en hogares beneficiarios. Otros estudios han estimado gruesamente el impacto potencial que tendrían las asignaciones sobre la asistencia escolar. Acerca de este impacto no existe consenso en la medida en que la información censal revelaba ya en 2010 que la asistencia a la escolaridad primaria era universal; en cambio no queda claro si la recepción de los beneficios por parte de alumnos de entre 14 y 18 años que abandonaron la escuela en una etapa anterior, les permite reintegrarse a la institución escolar.

Las políticas dirigidas al mercado de trabajo han tenido impactos sustanciales sobre el nivel de vida del segmento formal de ocupados. El principal desafío hacia adelante es la conciliación entre las políticas hacia la población vulnerable, no ligada al mercado de trabajo, y las políticas laborales y sociales dirigidas a la población ocupada formal. Esta conciliación peligra en circunstancias de fuertes restricciones fiscales; los trabajadores organizados tenderán a presionar a los gobernantes en pro de evitar que los fondos asignados a los sindicatos se vean disminuidos en aras de políticas hacia los sectores vulnerables. La profundización de la dualidad de la intervención social estatal puede generar o intensificar la segmentación en el mercado de trabajo, y la forma de superar esta dualidad es priorizar las áreas de inversión social, que en un mediano y largo plazo permitan la incorporación de las generaciones hasta ahora relegadas.

LA MEJORA EN LOS NIVELES DE EQUIDAD EVIDENCIADA DESDE 2003 PUEDE EXPLICARSE EN PARTE POR LA APLICACIÓN, POR PARTE DEL ESTADO, DE UN CONJUNTO DE POLÍTICAS CON IMPACTO REDISTRIBUTIVO. A CONTINUACIÓN, UN ANÁLISIS DETALLADO DE LAS MISMAS. LOS CASOS DE LA MORATORIA PREVISIONAL Y LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO.

TRANSFERENCIAS ESTATALES Y DISTRIBUCIÓN PERSONAL DEL INGRESO EN LA ARGENTINA RECIENTE



 por GABRIEL CALVI y ELSA CIMILLO



por
GABRIEL CALVI
Licenciado en C. Política y en Sociología (UBA). Magíster en Investigaciones en Ciencias Sociales (UBA). Docente regular de la FCS, UBA

ELSA CIMILLO
Licenciada en Economía (UBA). Especialista en temas laborales y de política social. Consultora de distintos organismos públicos nacionales y subnacionales.

Evolución de la desigualdad de ingresos en la Argentina

En las casi tres décadas que transcurrieron entre los años 1974 y 2002 la equidad de ingresos en la Argentina fue objeto de un persistente y profundo deterioro. Los primeros síntomas de este fracaso distributivo se remontan a la última etapa dictatorial (1976-1983), durante la cual se acentuaron en un 19% los niveles de inequidad. Los gobiernos constitucionales que se sucedieron desde la restauración de la democracia –fines de 1983 hasta el crítico año 2002– no sólo no lograron contrarrestar la tendencia heredada, sino que contribuyeron a acentuarla.

El balance de los años de la transición democrática (1984-1989) fue claramente desfavorable, incluso si omitimos el crítico contexto desatado por los procesos hiperinflacionarios del último año del gobierno de Ricardo Alfonsín. En un escenario que combinaba el crecimiento del endeudamiento externo con el estancamiento crónico y la alta inflación, fue constante la retracción progresiva del empleo asalariado. Sólo el crecimiento del cuentapropismo, que actuó como sector refugio, logró morigerar el desempleo. Como resultado, en esta etapa la desigualdad se intensificó en más de un 21 por ciento.

El legado distributivo de las administraciones neoconservadoras de la década de 1990 fue igualmente desalentador. En esos años el Estado cumplió un papel clave en acentuar los mecanismos de mercado y la desigualdad que conllevan. Propició la flexibilización laboral, las paritarias por empresa; la política aperturista y la apreciación cambiaria desalentaron la creación de empleo, con el consecuente aumento de la desocupación y la precariedad laboral. Las políticas de transferencias hacia los hogares fueron mínimas: mermó la cobertura jubilatoria, los haberes fueron congelados y las prestaciones asistenciales resultaron exiguas. Entre 1993 y 1999 los ya elevados niveles de desigualdad se incrementaron en una proporción superior al 8 por ciento.

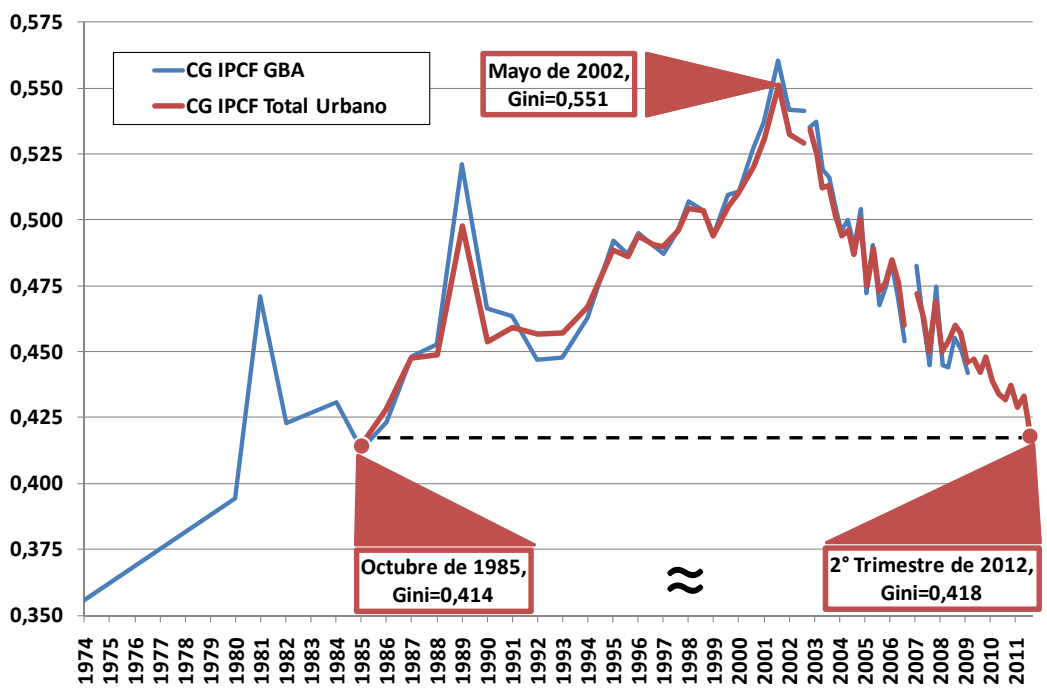
La interrumpida gestión de la Alianza (1999-2001), por su parte, sumió a la sociedad argentina en un proceso regresivo sin precedentes que, a diferencia de otros momentos históricos, no estuvo mediado por una fuerte devaluación, aunque sí por una profunda recesión, la agudización del desempleo y la precariedad laboral, así como por un inédita deflación de salarios encarada desde el Estado y emulada por el sector privado. En sólo dos años la inequidad había aumentado un 7,5%. La megadevaluación de enero de 2002, con que se inauguró la salida de la convertibilidad, hizo lo propio, elevando el coeficiente de Gini al valor máximo del que se tiene registro.

En contraste con lo acaecido en el último cuarto del siglo XX, desde 2003 los niveles de equidad distributiva experimentaron una considerable y persistente recomposición. Casi una década después, al segundo trimestre de 2012, el coeficiente de Gini se había reducido en más de 24% en comparación con el valor máximo alcanzado en mayo de 2002. La desigualdad de ingresos personales es, en la actualidad, equiparable a la vigente en el año 1985, momento en el que se registraron los niveles más moderados de la etapa alfonsinista. En otras palabras, en los últimos nueve años hubo una reversión sustantiva del proceso regresivo experimentado a lo largo de más de cinco lustros (1976-2002).

En esta pronunciada mejoría en los niveles de equidad intervinieron una multiplicidad de factores. El elevado dinamismo económico observado desde 2003, acompañado por una rápida recuperación del empleo, el aumento de la registración en la seguridad social y la recomposición las remuneraciones fueron, todos ellos, elementos que en un nuevo marco macroeconómico condujeron claramente a la mejoría de la desigualdad.

Pero crecimiento económico y equidad no son necesariamente sinónimos cuando sólo operan las fuerzas del mercado. El accionar del Estado, a través de la aplicación de un conjunto

GRÁFICO 1. Evolución de la desigualdad de ingresos personales 1974-2011. Coeficientes de Gini de IPCF para GBA y total urbano



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, INDEC (1974-2010), INDEC (2011)

de políticas con impacto redistributivo, fue el elemento clave en este proceso. Algunas, como la apertura de las negociaciones salariales o la actualización periódica del salario mínimo vital y móvil, propiciaron, en el mercado laboral, mejoras en el ingreso de los trabajadores. Las transferencias estatales, por su parte, mejoraron sustancialmente los ingresos de los sectores más vulnerables de la sociedad, repercutiendo, favorablemente y de manera directa, sobre los niveles de equidad; la ampliación de la cobertura del Sistema de Seguridad Social –por moratoria previsional y Asignación Universal por Hijo– ha sido central en la explicación de las tendencias de los años más recientes.

A continuación exploraremos los principales cambios en materia de transferencias estatales a través del análisis de la evolución de los principales componentes del gasto social del Estado.

En contraste con lo acaecido en el último cuarto del siglo XX, desde 2003 los niveles de equidad distributiva experimentaron una considerable y persistente recomposición. Casi una década después, al segundo trimestre de 2012, el coeficiente de Gini se había reducido en más de 24% en comparación con el valor máximo alcanzado en mayo de 2002.

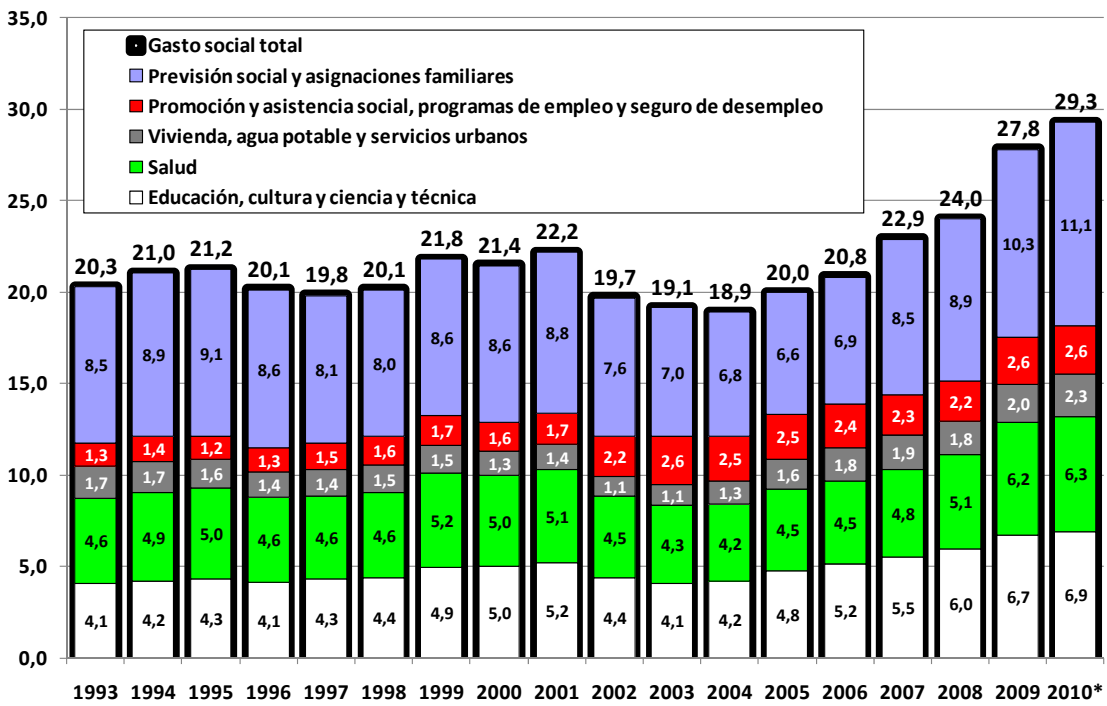
La evolución del gasto social del Estado entre 1993 y 2010

En la Argentina el gasto social del Estado en sus tres niveles (nacional, provincial y municipal) incluye: las erogaciones destinadas a la provisión de servicios educativos y de salud; los gastos relacionados con la dotación de infraestructura y servicios urbanos, y un conjunto de transferencias (prestaciones), predominantemente monetarias, canalizadas directamente hacia los hogares (jubilaciones, salario familiar, planes de empleo, pensiones no contributivas, entre otras). Si bien todos los componentes del gasto social tienen impacto redistributivo, sólo las prestaciones monetarias (previsión social y asignaciones familiares, de un lado, y pensiones no contributivas, programas de empleo y seguro de desempleo, por el otro) repercuten directamente en los ingresos de los hogares, contribuyendo a alterar la distribución personal del ingreso. La evolución de la incidencia del gasto social sobre el PIB en los últimos años, así como la de cada uno de sus principales componentes, pone en evidencia los cambios que potenciaron la mayor contribución estatal a la equidad en esta etapa.

Durante la vigencia de la convertibilidad (1993-2001) el gasto social del Estado se mantuvo con pocas oscilaciones en torno al 21% del PIB en promedio (Gráfico 2). El gasto en servicios sociales representaba, por esos años, un 9,3% del PIB (4,8% en salud y 4,5% en educación) y las erogaciones por infraestructura urbana, un 1,5%. Las transferencias monetarias –que contribuyen a engrosar el ingreso de los hogares– fueron, en promedio, del 10% del PIB (8,6% por jubilaciones, pensiones y salario familiar y 1,5% en concepto de asistencia social, programas de empleo y seguro de desempleo).

Con posterioridad a la devaluación de enero de 2002, la fragilidad de las cuentas fiscales en los primeros años y los elevados niveles de crecimiento económico en los años subsiguientes redujeron el peso del gasto social y de casi todos sus componentes sobre el PIB, de forma abrupta en 2002 y más atenuada luego, incluso hasta el año 2004. La única excepción fue el gasto social focalizado: en el contexto social extremadamente crítico de esos años las políticas asistenciales vieron ampliada su cobertura –fundamentalmente a partir de la implementación del Plan Je-

GRÁFICO 2. Gasto público social: 1993-2010 (en porcentaje del PIB)



* Estimado en base a Gaggero y Rossignolo (2011)

Fuente: Elaboración propia en base DNAGPPS (MECON) y Gaggero y Rossignolo (2011)

fes y Jefas de Hogar Desocupados y del Programa Familias por la Inclusión Social–, y el gasto en asistencia, programas de empleo y seguro de desempleo se incrementó alcanzando, en promedio entre 2002 y 2004, el 2,4% del PIB.

En los años siguientes se observa una persistente recomposición del gasto social del Estado –que ascenderá en promedio al 24,1% en esta etapa–, que se sustentará en un aumento de los recursos públicos que incluyen, como novedad desde 2002, las retenciones a las exportaciones. A partir de 2005 el mayor gasto social fue impulsado por el incremento en las erogaciones por servicios sociales (salud y educación) e infraestructura urbana, que continuarán aumentando en los años subsiguientes. Desde 2007 cobrarán creciente relevancia las transferencias monetarias por previsión social y asignaciones familiares.

Como máxima expresión de esta última etapa, en el año 2010 el gasto social superará el 29% del PIB; los servicios sociales (salud y educación) representaran el 13%, infraestructura urbana el 2,3%, y las transferencias destinadas a los hogares, fundamentalmente a los de menores ingresos, casi un 14% del PBI. El gasto en prestaciones monetarias (jubilaciones, pensiones, salario familiar, programas asistenciales y seguro de desempleo), el de mayor impacto en la distribución del ingreso, alcanza en la actualidad un nivel sustancialmente más elevado que durante la etapa neoliberal.

Políticas sociales de transferencias monetarias en la posconvertibilidad

Como quedó señalado, entre 2002 y 2004, respondiendo a la urgencia social del momento, el único componente del gasto social que se incrementó (en proporción al PIB) fue el de promoción, asistencia y programas de empleo. El masivo alcance del Plan Jefes y Jefas de Hogar y del Programa Familias (y de algunos programas alimentarios) canalizan ese incremento durante los primeros años de la posconvertibilidad, pero en los años posteriores otras iniciativas gubernamentales mantuvieron esta mayor incidencia del gasto asistencial. La más notable fue la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas de carácter asistencial, así como el incremento del monto de las prestaciones (atado a la evolución de la jubilación mínima). Así, los casi 165 mil titulares que había a fines de los '90, con una prestación mensual media de 119 pesos, se fueron incrementando paulatinamente a partir de 2004, superando los beneficios, desde 2011, al millón de ciudadanos –con predominio de discapacitados y madres de siete hijos– que reciben en 2012, en promedio, más de 1.300 pesos mensuales.



El crecimiento del gasto en transferencias monetarias de los últimos años, en particular desde 2005, fue acompañado por un cambio cualitativo en su orientación. Estuvo decididamente encaminado a reparar el deterioro de las condiciones de vida en las franjas más vulnerables de la población –los adultos mayores y los niños y adolescentes– a través de un esquema de ampliación de derechos preexistentes. El sentido fue la reparación del deterioro laboral heredado de la década neoliberal, que había vedado a buena parte de la población el acceso a estos derechos, conquistados por la clase trabajadora en etapas más favorables.

Adultos mayores

Durante la etapa neoliberal las condiciones de vida de los adultos mayores fueron empeorando como consecuencia de la reducción de la cobertura previsional y la caída de los haberes jubilatorios. La reforma previsional del año 1993 (ley 24.241), que subordinó la protección social de la población a criterios fiscalistas y a la reducción de los costos laborales, impuso requisitos más estrictos para el acceso a la jubilación, los que en el contexto de un mercado laboral deteriorado y cada vez más precarizado determinaron una merma de la cobertura. Por su parte, el cómputo que la nueva normativa estipulaba para la determinación del haber inicial llevó a que las nuevas cohortes de jubilados percibieran haberes más reducidos en comparación con las cohortes anteriores.

Como surge de los relevamientos censales entre 1991 y 2001 se registró un retroceso de la cobertura previsional del 75,1% al 70,5% en la población de 65 y más años. Evidencias aportadas por la Secretaría de Seguridad Social (Boletín de la Seguridad Social) señalan una intensificación de este fenómeno en el quinquenio siguiente –la baja de otros 140 mil beneficiarios del sistema previsional– que llevan a la cobertura, en el año 2005, a su nivel más bajo. Por otro lado, el congelamiento de los haberes durante más de una década, así como el deterioro de su poder de compra por efecto de la devaluación de 2002, impedía a una amplia franja de jubilados cubrir satisfactoriamente un nivel de subsistencia.

En ese marco, desde 2003 y en abierto contraste con lo ocurrido en la década de 1990, un conjunto de iniciativas de política pública tendió a impulsar una mejora en las condiciones de vida de los adultos mayores. El tratamiento de las necesidades de la clase pasiva fue incorporado a la agenda gubernamental a través de distintas herramientas de política pública que apuntaron básicamente a dos objetivos: la recomposición de los haberes y la ampliación de la cobertura. Entre 2003 y mediados de 2008 se realizaron actualizaciones periódicas en los ingresos de la clase pasiva que priorizaron, inicialmente, la recomposición del haber mínimo y que, desde 2006, se generalizaron a la totalidad de la clase pasiva. Durante este período el haber mínimo y medio se incrementaron un 245% y 118%, respectivamente, en términos nominales. En igual sentido, en 2008 el Congreso nacional aprobó la ley de movilidad previsional que institucionalizó un sistema de actualización bianual de los haberes (en los meses de marzo y septiembre), por el cual en sólo tres años (marzo de 2009 a marzo de 2012) acumularon un crecimiento del 144 por ciento.

Por su parte, una clara lectura de la evolución de la cobertura previsional llevó al gobierno a impulsar, en enero de 2005, la sanción de la ley 25.994, que con la creación de dos nuevas modalidades de acceso a los beneficios previsionales abrió las puertas del régimen contributivo a los trabajadores que tenían aportes jubilatorios pero no la edad para el retiro y a los trabajadores que alcanzaron la edad de jubilarse pero tenían aportes incompletos. La ley franqueó el acceso a la cobertura previsional a más de 1,7 millones de adultos mayores que, por su trayectoria laboral precaria, estaban inhabilitados de hacerlo. Al expirar esta ley quedó abierto otro canal legal (ley 24.476) para que los trabajadores precarios al llegar a la edad de retiro pudieran acceder, a través de una moratoria, a una jubilación en el régimen contributivo. Se estima que entre 2008 y 2011 otro millón de personas se incorporó a través de este instrumento legal.

Las políticas de inclusión previsional implementadas desde el 2005 no sólo tuvieron un contundente impacto sobre la cobertura jubilatoria, sino que además le imprimieron un sesgo redistributivo claramente progresivo. Desde entonces la protección social a los mayores avanzó en todos los estratos de ingreso, pero fue más reparadora para los sectores más desposeídos. Entre 2005 y 2009 la cobertura previsional experimentó un salto notable (del 61,4% a un 82,4%), pero creció más aceleradamente en el primer quintil (del 29,3% al 66,2%) que en otras escalas de ingreso, contribuyendo a estrechar la exagerada brecha en la cobertura jubilatoria (de 41,2 a 10 puntos porcentuales) entre el quintil más rico y el más pobre.

Hacia fines de 2008 la reestatización del sistema de capitalización individual –instaurado por la reforma de 1993– fue un hito en la consolidación del sistema previsional. La ley 26.425 dispuso la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino

Las transferencias estatales, por su parte, mejoraron sustancialmente los ingresos de los sectores más vulnerables de la sociedad, repercutiendo, favorablemente y de manera directa, sobre los niveles de equidad; la ampliación de la cobertura del Sistema de Seguridad Social –por moratoria previsional y Asignación Universal por Hijo– ha sido central en la explicación de las tendencias de los años más recientes.

(SIPA), financiado a través de un esquema solidario de reparto, que incorpora a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización, a los que garantiza idéntica cobertura y tratamiento que los brindados por el régimen previsional público.

Como resultado de estas políticas, la cobertura previsional (medida con datos censales) experimentó un salto notable: entre 2001 y 2010 la proporción de adultos de 65 años y más titulares de jubilaciones o pensiones del sistema previsional contributivo se incrementó en 15 puntos porcentuales, pasando del 70,5% al 86,5%. Si se suma a los adultos mayores que son beneficiarios de alguna pensión no contributiva (4,6%) la cobertura de la clase pasiva se eleva al 90,2 por ciento.

Niños y adolescentes

Las transferencias estatales orientadas a los menores de edad tienen una larga tradición en la Argentina. En 1969 la ley 18.017 estableció la universalización de un régimen de asignaciones familiares de carácter contributivo para los trabajadores dependientes del sector privado con hijos menores a cargo, absorbiendo así los sistemas corporativos preexistentes, y en 1973 sus beneficios serían extendidos a los jubilados y pensionados.

Hacia 1996 el régimen de asignaciones familiares, que en los inicios de la década había pasado a depender directamente de la ANSeS, fue objeto de sustanciales modificaciones. El contenido de la ley 24.714 estaba claramente orientado a reducir el gasto público social: a) restringió el universo del sistema contributivo a los asalariados con remuneraciones inferiores a un tope máximo; b) estableció tres escalas salariales para los trabajadores beneficiarios, con prestaciones diferenciales que disminuían a medida que se ascendía en el tramo salarial, y c) redujo el número de las prestaciones periódicas preexistentes. En el sistema contributivo, de estas, sólo se conservó la asignación mensual por hijo menor de 18 años, hijo discapacitado sin límite de edad, prenatal y la asignación por ayuda escolar anual. En el caso de los beneficiarios del régimen previsional las prestaciones cubrían también al cónyuge.

Desde su universalización (1969) hasta avanzada la década de 1970, el régimen de asignaciones familiares se caracterizó por una cobertura relativamente elevada. A esto contribuían las condiciones del mercado de trabajo de la época: bajos niveles de desocupación abierta, una relativamente elevada tasa de asalarización y baja incidencia de la precariedad laboral (trabajo "en negro"), generalmente focalizada en las inserciones laborales más tempranas. Este conjunto de condiciones extendía el régimen de asignaciones familiares entre los hogares con jefe o cónyuge asalariado, cubriendo en 1974 al 68,4% de los menores.

Pero desde principios de la década de 1980 la proporción de asalariados socialmente protegidos experimentó un paulatino retroceso, tendencia que se prolongó en la década siguiente. Así, entre 1981 y 2002 la proporción de trabajadores "en blanco" se redujo en más de 20 puntos porcentuales, pasando de 81% a un 56% de los asalariados. Consecuentemente, la cobertura del régimen de asignaciones familiares entre los menores de 18 años retrocedió significativamente –del 56% al 31% entre esos años–, en particular en la década de los '90, como consecuencia del fuerte avance de la desocupación y la precariedad laboral entre los jefes

El crecimiento del gasto en transferencias monetarias de los últimos años, en particular desde 2005, fue acompañado por un cambio cualitativo en su orientación. Estuvo decididamente encaminado a reparar el deterioro de las condiciones de vida en las franjas más vulnerables de la población –los adultos mayores y los niños y adolescentes– a través de un esquema de ampliación de derechos preexistentes.

de hogar. Acompañando esta tendencia, la caída de la cobertura del salario familiar por hijo tendió a cobrar mayor intensidad entre los hogares de menores ingresos, más afectados por el deterioro del mercado laboral. Así, paradójicamente, a medida que el contexto socioeconómico se hacía más hostil a los hogares más pobres, los menores de estos hogares se veían más privados del subsidio: en 2002 sólo el 10% de los menores del primer quintil era beneficiario del sistema de asignaciones familiares.

Con la recuperación económica posterior a la crisis de 2002, que impulsó la creación de empleo y, particularmente, de empleo asalariado registrado, este panorama comenzó a mejorar. No obstante, al año 2006 la cobertura de las asignaciones familiares era aún baja (39,6%) –similar al promedio de la segunda mitad de la década de 1990– y el subsidio sólo alcanzaba al 20% de los menores de los hogares más pobres. A pesar de la recuperación del empleo, todavía persistían en el mercado laboral niveles elevados de precariedad que dificultaban a una amplia mayoría de los niños y adolescentes más pobres el acceso a estos beneficios. Los sucesivos aumentos, dispuestos desde 2004, en los montos de las prestaciones y topes salariales para su percepción en nada mejoraban la situación de la población excluida de un régimen de carácter predominantemente contributivo.

La exclusión del sistema de asignaciones familiares estaba acompañada por otras carencias –tales como situaciones de insuficiencia alimentaria, el acceso diferencial a los servicios educativos, ingreso más precoz de estos adolescentes al mercado de trabajo– que indicaban de manera irrefutable que los menores de edad sin cobertura de asignaciones familiares eran, precisamente, quienes más necesidad tenían de acceder a este tipo de subsidios. Era un reclamo revertir la paradójica situación de un sistema de subsidio que, nacido originalmente para atender a los hogares con mayores cargas familiares, parecía profundizar las inequidades.

En octubre de 2009, por medio del decreto 1602, el gobierno nacional dispuso la extensión de la prestación por hijo del Régimen de Asignaciones Familiares (ley 24.714) a menores a cargo de trabajadores informales –asalariados y trabajadores cuenta propia no registrados en la seguridad social– y desocupados no perceptores del seguro de desempleo. Tal y como fuera implementada, la norma supuso la creación de un tercer componente (universal) del régimen de salario familiar vigente desde 1996, que se sumaría a los dos preexistentes (componentes contributivo y no contributivo). Los beneficiarios recibirían la prestación de mayor monto del régimen y la permanencia en el mismo estaba condicionada a la realización de controles de salud y vacunación para los menores de hasta cuatro años y a la certificación de asistencia escolar para niños y adolescentes de hasta 17 años.

Con esta nueva iniciativa se sumaron más de 3,5 millones de menores al régimen de asignaciones familiares, con derecho a la prestación más alta del régimen. Los menores cubiertos por el nuevo beneficio se concentran mayormente en los hogares de ingresos más bajos –el 67% en el 20% de hogares más pobre– dando cuenta de la orientación claramente progresiva de la transferencia.

En marzo de 2011 el beneficio fue extendido a las mujeres embarazadas que no disponen de cobertura, y un año más tarde eran 64 mil las mujeres embarazadas beneficiarias de la Asignación por embarazo para Protección Social.

La iniciativa que dio origen a la AUH ha coronado el proceso de recomposición del Sistema de Seguridad Social iniciado hacia mediados de 2005 con la ampliación –a través del mecanismo de moratorias– de la cobertura previsional, y que fuera secundado en 2008 con la ley de movilidad jubilatoria y la ulterior reestatización de las AFJP que llevó a la creación del SIPA al final de ese año.

Comentarios finales

Con ulterioridad a la distribución primaria del ingresos –que dirime la distribución de la nueva riqueza generada entre el trabajo y el capital– y a la salida del excedente al exterior –pagos netos de intereses y remisión de utilidades–, la intervención del Estado redefine, a través de las transferencias monetarias que recibe y otorga, el ingreso disponible de la población. Este accionar del Estado, que se denomina redistribución secundaria del ingreso, constituye una significativa fuente de equidad distributiva.

La contribución a la equidad de las transferencias monetarias que el Estado destina a los hogares no ha sido constante durante los últimos veinte años. En los primeros años de la convertibilidad monetaria (1993-1997), por ejemplo, estas transferencias reducían la desigualdad en un 12,7% del coeficiente de Gini de ingreso per cápita familiar, en promedio. Pero en los años posteriores (1998-2001), que estuvieron signados por el paulatino agravamiento del desempleo y la precariedad laboral, el alcance de las transferencias de base contributiva (jubilaciones y salario familiar) se resintió. En la medida en que cada vez menos trabajadores estaban en condiciones de acceder a los beneficios proporcionados por el Sistema de Seguridad Social, y dada la escasa envergadura del gasto público asistencial, el impacto equiparador de las transferencias monetarias estatales se retrajo al 10,9% hacia la segunda mitad del año 2000.

Esta situación se revirtió esporádicamente durante 2002. En el contexto extremadamente crítico de ese año, la masificación de la ayuda estatal a través de programas asistenciales de amplio alcance, como el Plan Jefes y Jefas o el Programa Familias, determinó un notable salto en el efecto igualador de las transferencias monetarias. En octubre de ese año los ingresos hogareños por transferencias del Estado reducían la inequidad personal en un 13,7% del Gini. Esta mayor progresividad de las transferencias estatales estaba, sin embargo, destinada a erosionarse en el corto plazo. El monto fijo de las prestaciones de los nuevos programas y la paulatina reducción de sus beneficiarios a medida que se reactivaba el mercado laboral vis a vis la recomposición de los ingresos de los trabajadores ocupados (en un contexto con inflación moderada), hacían cada vez más estéril el aporte de esas transferencias a la equidad. Más aún, dado que la precariedad contractual siguió (y sigue) siendo una de las principales patologías del mercado laboral, las transferencias de base contributiva (jubilaciones y salario familiar) continuaron su camino declinante en términos de cobertura, limitando aún más el efecto progresivo de las transferencias. Así, entre los años 2003 y 2006 la igualación asociada a estas modalidades de intervención estatal promedió el 11,1% del Gini de ingresos familiares, muy por debajo de lo observado en 2002.

Desde 2007 y hasta la actualidad asistimos a una nueva etapa en lo que refiere al impacto distributivo, de índole progresivo, de las transferencias estatales. El hecho más significativo fue la masiva incorporación de beneficios previsionales (jubilaciones) por moratoria o retiro anticipado. Este fenómeno fue el puntapié inicial de un eslabonamiento de iniciativas gubernamentales orientadas a la revitalización del Sistema de Seguridad Social.

Las moratorias previsionales, los retiros anticipados, la movilidad jubilatoria y la extensión de la cobertura del salario familiar a los hijos de los trabajadores informales fueron, todos ellos, factores que impulsaron en forma sustancial el impacto igualador de las transferencias monetarias que el Estado canaliza hacia los hogares; en virtud de ello en el segundo semestre de 2011 la desigualdad de los ingresos familiares, medida por el coeficiente de Gini, se redujo un 14,6%. La etapa abierta desde 2007 se sustenta en un esquema –difícilmente reversible, por cierto– de recuperación de los derechos conquistados por la clase trabajadora en otras etapas históricas, que resultaron erosionados durante veinticinco años (1976-2001) consecutivos de políticas de ajuste y reformas neoliberales.

El crecimiento del gasto en transferencias monetarias de los últimos años, en particular desde 2005, fue acompañado por un cambio cualitativo en su orientación. Estuvo decididamente encaminado a reparar el deterioro de las condiciones de vida en las franjas más vulnerables de la población –los adultos mayores y los niños y adolescentes– a través de un esquema de ampliación de derechos preexistentes. El sentido fue la reparación del deterioro laboral heredado de la década neoliberal, que había vedado a buena parte de la población el acceso a estos derechos, conquistados por la clase trabajadora en etapas más favorables.





EN NUESTRA REGIÓN, LA DESIGUALDAD SE MANTIENE EN ÁREAS MUY SENSIBLES COMO EL ACCESO A LA TIERRA, A LA SALUD, A LA EDUCACIÓN, AL FINANCIAMIENTO Y A LA TECNOLOGÍA, GENERANDO LA PERSISTENCIA DE ELEVADOS ÍNDICES DE POBREZA. LAS EXPERIENCIAS DE LA ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY INDICAN UN CAMINO DE SALIDA.

AMERICA LATINA MAS DESIGUALDAD, MAS POBREZA

por BERNARDO KLIKSBERG
Gran Maestro de la UBA. Premio Domingo Faustino Sarmiento 2012 del Senado de la Nación a la trayectoria

I.

El caso de América latina

Hay varias América latina actualmente. Por una parte, una donde las cifras de desigualdad siguen estando entre las más elevadas, comparativamente, del globo. Allí, la pobreza tiene alta presencia y los beneficios del crecimiento llegan muy limitadamente a los sectores populares, porque las propias dinámicas de la desigualdad y el peso político de los poderosos hacen que se queden en los estratos más ricos.

La otra, con fuerte expresión en la Unasur y especialmente en el Mercosur, es citada con frecuencia como ejemplo de que se puede enfrentar la desigualdad y reducirla.

Entre las desigualdades más significativas que presenta la región, se hallan:



La brecha de ingresos

Según lo muestra el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del 2010, las cifras sobre el coeficiente Gini en algunos países desarrollados líderes en desarrollo económico y social vs. algunos de la región en el período 2000-2010 son marcadamente contrastantes.

En Noruega, el coeficiente Gini era 25,8; en Holanda 30,9; en Canadá 32,6; en Suecia 25; en Dinamarca 24,7. En todos esos países, sus altos niveles de equidad han sido claves en sus logros.

En cambio, en Chile era de 52, en Panamá de 54,9; en México de 51,6; en Perú de 50,5; en Colombia de 58,5; en Honduras de 55,3; en Guatemala de 53,7. El Gini era el doble que los anteriores. La elevada inequidad causaba descontento y exclusión en esos países. Incluso en Chile, con sus avances económicos, encabezadas por los estudiantes dos millones de personas salieron a protestar a las calles en numerosas marchas en el 2011, reclamando por la inequidad en educación.

Las desigualdades múltiples

La dimensión más difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana de la región.

La dimensión más difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana de la región.

Otra de sus expresiones es la extrema concentración de un activo productivo fundamental como la tierra, que excluye del acceso a la misma a vastos sectores de la población rural.

Aquí la concentración es mucho peor que en los ingresos. El Gini de tierra de América latina es mucho peor que el de cualquier otra región del mundo. Supera el 0,70.

Una dimensión clave de las desigualdades es el campo de la educación. Ha habido progresos muy importantes en la región en áreas como alfabetización y matriculación en escuela primaria. La gran mayoría de los niños ingresan a la escuela, pero son muy altas las tasas de deserción y repetición. Ello genera bajos índices de escolaridad. Se examinó el funcionamiento de las desigualdades en esta área en el Suplemento X "¿Qué está pasando con la educación? Una cuestión clave".

La disparidad en años de escolaridad y en posesión de título de secundaria pesa muy fuertemente en las posibilidades futuras, pronunciando los circuitos de desigualdad. Como constata la CEPAL en un documento del año 2009: "Las deficiencias educativas condenan a los jóvenes al desempleo o a las ocupaciones informales, y a otras de baja productividad, reproduciéndose las trampas de transmisión intergeneracional de la pobreza".

A las desigualdades anteriores se suman las imperantes en el campo de la salud ya analizadas en el Suplemento VI "Salud Pública, el tema postergado", y otras altamente significativas.

Una de ellas es la operante en el área del acceso a crédito. Así, siendo las pequeñas y medianas empresas un factor decisivo en la creación de empleo en la región, las estimaciones indican que los 60 millones de pequeñas y medianas empresas existentes sólo reciben el 5 por ciento del crédito otorgado por las entidades financieras. Hay allí otra fuerte concentración.

Una nueva desigualdad es la del acceso a las tecnologías avanzadas. El número de personas que acceden a Internet está fuertemente concentrado en los estratos superiores. Se ha advertido permanentemente en la región sobre la silenciosa instalación de una amplia "brecha digital", y la generación de un amplio sector de "analfabetos cibernéticos".

Factores como la limitada conexión telefónica en los sectores más pobres y los costos significativos de adquirir computadoras dificultan que accedan a Internet los estratos de menores recursos y las pequeñas empresas. Sólo el 19 por ciento de la población tiene telefonía fija y sólo el 13 por ciento tiene una PC.

Las desigualdades tienen en América latina expresiones pico en términos étnicos y de color. Se estima, así, que más del 80 por ciento de los 40 millones de indígenas de la región están en pobreza extrema. También son muy contrastantes las disparidades entre los indicadores básicos de la población blanca y la población afroamericana. A todo ello se suma, con avances, la subsistencia de significativas discriminaciones de género en el mercado de trabajo, hacia los discapacitados, y en relación con las edades mayores.

Todas las desigualdades mencionadas, y otras, interactúan a diario, reforzándose las unas a las otras.

II.

Hay pobreza porque hay desigualdad

Pocos años atrás había en el establishment de economistas quienes defendían a capa y espada las "funcionalidades" de las desigualdades. Acostumbraban a señalar que contribuyen a acumular capitales en ciertos grupos, que luego los reinvertirán y acelerarán el crecimiento, o que son una etapa obligada del progreso.

Hoy, frente a sus evidentes disfuncionalidades, el consenso está girando fuertemente. El Banco Mundial ya reconocía en 2004: "La mayoría de los economistas (y otros cientistas sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo".

Efectivamente, numerosas investigaciones dan cuenta de cuánto le están costando a la región estos niveles de desigualdad, y qué impacto profundo tienen en obstaculizar la posibilidad de un crecimiento sostenido.

Al analizar América latina, se menciona con frecuencia que hay pobreza y que hay desigualdad. En realidad, las investigaciones evidencian una situación diferente. Hay pobreza porque hay desigualdad. Es un factor clave para entender por qué un continente con una dotación de recursos naturales privilegiada, y amplias posibilidades en todos los campos, tiene tan importantes porcentajes de pobreza.

Según la CEPAL, la pobreza actual es superior a la de 1980 en términos absolutos. En 1980 había 136 millones de pobres. Actualmente hay 170 millones. Los progresos, especialmente en el sur, han bajado el porcentaje, pero sigue siendo alto, casi el 30 por ciento.

En 2006 Vinod Thomas, director general del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, planteaba: "Ha sido un concepto equivocado la idea de que se puede crecer primero y preocuparse por la distribución después".

III.

Enfrentando la desigualdad

¿Se puede realmente reducir las desigualdades? ¿Se pueden enfrentar los círculos perversos de concentración de riqueza, incidencia desigual sobre el poder político, y aumento de la concentración que la dinamizan? ¿Es posible llevar adelante políticas en favor de las mayorías en condiciones de alta desigualdad?

No tiene sentido especular sobre estas preguntas. En América del Sur, las están contestando los hechos.

La Argentina tenía, en el tercer trimestre de 2003, una distancia entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre de 40,9 veces. En el tercer trimestre del 2011 había pasado a 20 veces. El coeficiente Gini se estimaba, en 2004, en 51,3. Ahora es 0,406.

Las mejoras en la desigualdad se debieron a políticas públicas muy concretas puestas en marcha a partir de 2003 y profundizadas desde el 2008... Al mismo tiempo, hubo políticas activas que potenciaron la capacidad de producción nacional, y generaron 5 millones de empleos entre 2003 y 2011. Se incrementó considerablemente, en términos reales, el salario mínimo, vital y móvil. Según los estimados de la CEPAL, en conjunto los salarios reales aumentaron en un 95,5 por ciento desde 2005 en el sector formal de la economía argentina.

Se expandió asimismo el sistema de protección social, haciendo ingresar en el mismo a amplios sectores, y se mejoraron significativamente los ingresos percibidos por jubilaciones y pensiones.

A ello se sumó el refuerzo de magnitud que significó el programa Asignación Universal por Hijo para los trabajadores no formales, que fortaleció los hogares fuera de la economía formal, con una transferencia de ingresos del orden del 1,2 por ciento del Producto Bruto nacional.

El gasto público generó, por otra parte, una gran ampliación en los servicios sociales a que se hacía referencia anteriormente, claves como determinantes sociales de la salud y la educación.

Como destaca Alfredo Zaiat en un artículo publicado en el periódico *Página 12* el 24 de diciembre de 2011 a partir de un estudio de Gaggero y Rossignolo, el gasto público, que significaba en 2002 el 20,2 del Producto Bruto Interno, era en 2010 el 45,5 por ciento. El gasto público social aumentó 10 puntos entre 1997 y 2010.



La gestión gubernamental argentina apeló a lo que según la OCDE son los claros efectos virtuosos del gasto público.

La OCDE recomienda, para mejorar la igualdad, "garantizar la prestación de servicios públicos gratuitos y de alta calidad, tales como educación, salud y atención de las familias".

La más que duplicación de la inversión en educación en la Argentina del período de Menem, en los '90, donde era el 3 por ciento del Producto Bruto, al 6,49 por ciento actual, está teniendo profundos impactos a favor de la igualdad. Junto a fuertes avances en matriculación, al evaluar los aprendizajes de todos los alumnos del último año de secundaria, se encontraron relevantes avances en matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales (ver el "Censo de Finalización de la Escuela Secundaria" del Ministerio de Educación de diciembre de 2011).

Brasil era considerado uno de los peores países en desigualdad. Hasta se acuñó, para llamarlo, un nombre, Belindia, refiriéndose a que convivían en él poblaciones con los mejores niveles de riqueza internacionales (como los de Bélgica) y con los peores (como los de partes importantes de la India). Está cambiando bajo las gestiones Lula-Dilma, y mucho más rápidamente de lo que nadie previó.

Políticas muy vigorosas de expansión productiva, que le han permitido reducir totalmente el desempleo, expansión de los servicios públicos, programas compensatorios en gigantesca escala como Hambre Cero y Bolsa Familia, hicieron salir de la pobreza a cerca de 40 millones. Bolsa Familia, que llega a 11 millones de familias pobres, implica una transferencia de ingresos del 0,8 por ciento del Producto Bruto de un país que pasó a ser la sexta economía en producto bruto de todo el planeta.

El gobierno de Dilma Rousseff está implementando a toda marcha Brasil sin Miseria, que se propone sacar de la pobreza extrema a los 16 millones de personas en esas condiciones, en tres años, con una masiva transferencia de ingresos y apertura de oportunidades productivas.

Las desigualdades tienen en América latina expresiones pico en términos étnicos y de color. Se estima, así, que más del 80 por ciento de los 40 millones de indígenas de la región están en pobreza extrema. También son muy contrastantes las disparidades entre los indicadores básicos de la población blanca y la población afroamericana.

Hay pobreza porque hay desigualdad. Es un factor clave para entender por qué un continente con una dotación de recursos naturales privilegiada, y amplias posibilidades en todos los campos, tiene tan importantes porcentajes de pobreza.

Tendrá un fuerte énfasis en la potenciación de la agricultura familiar.

Lo de Belindia quedó en el pasado. El coeficiente Gini mejoró. Es un país muy desigual, pero está en curso de cambiar una matriz histórica que parecía imposible de modificar.

Tras ello hubo un cambio de fondo en el paradigma. Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2010 del PNUD, un estudio sobre actitud de las elites del país hacia la educación, en 1990, encontró que eran con frecuencia reacias a ampliar las oportunidades de educación, porque consideraban que educar a los trabajadores haría más difícil manejarlos. A su vez, los que decidían las políticas gubernamentales estaban preocupados por que una mano de obra más costosa redujera las ventajas comparativas en productos trabajo-intensivos.

Concluye el PNUD: "Este pensamiento impedía el desarrollo humano, al llevar a bajas inversiones en capital humano y bienes públicos, menos redistribución y más inestabilidad política".

La gestión gubernamental del Frente Amplio en el Uruguay se propuso impulsar la igualdad, reduciendo pobreza con vigorosas políticas, y entre sus proyectos estrella democratizando el acceso a Internet.

Menos del 20 por ciento de los latinoamericanos tiene Internet. Los costos son prohibitivos para ellos. Así, en tanto cien minutos mensuales de telefonía son el 2 por ciento del ingreso de un habitante del norte industrializado, representan el 26 por ciento del ingreso de un latinoamericano.

El plan público Ceibal, basado en las computadoras ultraeconómicas desarrolladas por el MIT, llevó una computadora a cada uno de los 362.000 niños y los 18.000 maestros de la escuela pública primaria, e instaló conectividad en todas las escuelas.

El 70 por ciento de las computadoras fueron entregadas a niños que no tenían una computadora en su hogar. La mitad de ellos forman parte del 20 por ciento más pobre de la población.

Ahora se está llevando el programa a todos los estudiantes y profesores de secundaria, y preescolar. Se habilitará un sistema especial para que todos los niños ciegos de las escuelas públicas puedan utilizar la computadora. Se proyecta asimismo crear conectividad en 300 espacios públicos.

Diversos países africanos, y de otros continentes, han pedido a Uruguay asesoría para replicar el programa.

Mientras en El Salvador y otros países hay 479 alumnos por computadora, en Uruguay cada niño tendrá la suya. En la misma dirección va la Argentina, con su programa Conectar Igualdad, por el cual se entregaron ya casi 2 millones de computadoras en un breve lapso.

En esos y otros países de la Unasur, se está sembrando igualdad. La pelea es larga. Los intereses pro *statu quo* siguen activos tratando de deslegitimar a las políticas proigualdad, y de presionar para seguir cooptando los Estados, y recibiendo privilegios.

Saben en el fondo que el nuevo modelo de una economía con rostro humano será invencible cuanto más mejore la igualdad.

La pobreza como constelación de problemas sociales

70 a 104

SUSANA MURILLO / DIEGO BORN / ENRIQUE DELAMÓNICA / ALBERTO MINUJÍN
RAÚL MERCER / MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO / MARÍA CARLA RODRÍGUEZ

EN EL NEOLIBERALISMO LA RUINA O EL ÉXITO NO DEPENDEN DE UNA ESTRUCTURA SOCIAL BASADA EN INJUSTAS DESIGUALDADES SINO DE LA LIBRE DECISIÓN INDIVIDUAL. EN ESE MARCO LAS NEUROCIENCIAS Y LOS TRATAMIENTOS MÉDICOS ADQUIEREN UN ROL CRECIENTE EN EL GOBIERNO DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL Y EL GOBIERNO DE LA POBREZA

LA INTERVENCIÓN EN EL PADECIMIENTO PSÍQUICO DE LAS POBLACIONES




¿La Banda de Los
Enfermeros
también
se Drogan?

por SUSANA MURILLO
Dra. En Ciencias Sociales, Mag. en Gestión y Política de la Ciencia y la Tecnología, Lic. en Psicología, Prof. en Filosofía UBA. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA

Los planteos básicos del liberalismo centrados en el derecho universal a la propiedad, la libertad y la igualdad generaron lo que se conoce como "la cuestión social". Esta expresión refiere a la brecha entre esos principios y la realidad concreta en la que desde la primera revolución industrial se vio florecer por el contrario la pobreza y la desigualdad. Frente a ello, diversas políticas públicas intentaron restañar esta herida que gestó y gesta rebeliones, construyendo algo que se denomina "lo social", entendiendo por ello un entramado de políticas implementadas desde el Estado que tiende a contener los efectos de esa desigualdad y su compañera, la pobreza, construyendo lazos sociales de integración de todos los ciudadanos.

En oposición a esas políticas, ya desde fines de siglo XIX, se fue delineando una estrategia denominada "neoliberalismo" cuyo objetivo fue y es reemplazar esta intervención del Estado por la centralidad del mercado. La configuración de la estrategia neoliberal supuso suprimir los principios universales de igualdad y propiedad y reemplazarlos por una única aspiración: la libertad individual.



En esta clave el "neoliberalismo" dio un primer paso al sostener la teoría subjetiva del valor que propone que la fuente de la riqueza depende de la *estimación subjetiva de los hombres* y no del trabajo humano. Esta idea corrió la mirada hacia el incentivo de las acciones individuales en la búsqueda del cuidado de sí. En un segundo paso, centró el análisis en la *estructura de la conducta individual*, sosteniendo que *la ruina o el éxito, en todos los aspectos de la vida humana sólo dependen de la libre decisión individual*. Con ello, desaparecen los condicionamientos sociales en las vidas de los individuos, quienes se transforman en *participantes que compiten libremente en el mercado en tanto productores y consumidores*. Corolario de lo anterior es el carácter *natural de la desigualdad* entre los seres humanos. Desigualdad que sería efecto de esa libre competencia influenciada en cada caso por factores hereditarios, congénitos y adquiridos. En esa clave *el Estado* debe reducir su actuación a garantizar ese libre juego de la competencia; *sólo los consumidores determinarán qué función cumplirá cada uno en la sociedad*. Con ello también se elimina a la propiedad como un derecho universal; ser o no propietario depende sólo de cómo se juega el juego de la competencia, de modo que sólo la libertad negativa se conforma en atributo de la condición humana.

Libertad negativa en tanto se centra en el puro deseo individual, para quien el otro es sólo un medio o un obstáculo para los propios fines. Libertad que paulatinamente fue concebida como no acompañada necesariamente de racionalidad. El hecho de que la libertad no sea considerada necesariamente racional es un punto central en el ideario neoliberal. Las elecciones humanas no pueden conocerlo todo de modo adecuado y no están forzosamente acompañadas del cálculo destinado a ganar más en cada decisión, también están regidas por valores, ligados a emociones, recuerdos y sentidos variables con la cultura y el individuo. En consecuencia, en los fenómenos de la "mente" y la sociedad nos encontramos con sistemas complejos, en los que lo contingente de lo individual juega un rol fundamental que es preciso considerar. Conclusión de esto es que la pobreza no es

Ya desde fines de siglo XIX se fue delineando una estrategia denominada "neoliberalismo" cuyo objetivo fue y es reemplazar esta intervención del Estado por la centralidad del mercado.

hija de una estructura social basada en injustas desigualdades, sino producto de libres decisiones individuales irracionales, influenciadas por valores y emociones.

El conocimiento e intervención sobre los valores y sentimientos de las poblaciones se conforma y constituye así en un objetivo central de la estrategia neoliberal. La cuestión social pierde sentido como problema, en tanto "lo social" entendido como entramado integrador debe morir y en su lugar emerger el mercado entendido como un conjunto de individuos que compiten en el marco del Estado de Derecho; juego en el que inevitablemente habrá ganadores y perdedores, incluidos y excluidos del sistema. En este marco de ideas y políticas, los excluidos pasan a conformar un conjunto cuya integración ya no es pensable. Como consecuencia de ello, el neoliberalismo debió construir diversas estrategias para gobernar a una pobreza que concibe como irremediable y a la vez como necesaria, dado que ella, del mismo modo que la desigualdad, se convierten en estímulos a la productividad por parte de los que logran diversos grados de inclusión en el sistema. Una de estas estrategias tiene como uno de sus núcleos fundamentales el gobierno a distancia de los pobres: un modo de actuar sobre ellos sin que se perciba la coacción o en el que esta se naturalice.

Este planteo parte de dos supuestos. En primer lugar, del concepto de que la teoría económica y toda la teoría social sólo pueden describir patrones conductuales que surgirán si se satisfacen ciertas condiciones generales, pero difícilmente puede derivar de este conocimiento alguna predicción de fenómenos específicos. El segundo supuesto afirma que aun cuando un modelo o patrón conductual tiene las limitaciones antedichas, sus predicciones son testeables y valiosas, de modo que en tanto la teoría nos dice bajo qué condiciones generales se formará un modelo o patrón de conducta de algún tipo, ella nos permite construir a nivel social tales condiciones a fin de que emerja un patrón conductual esperable o deseable para el libre funcionamiento del mercado.

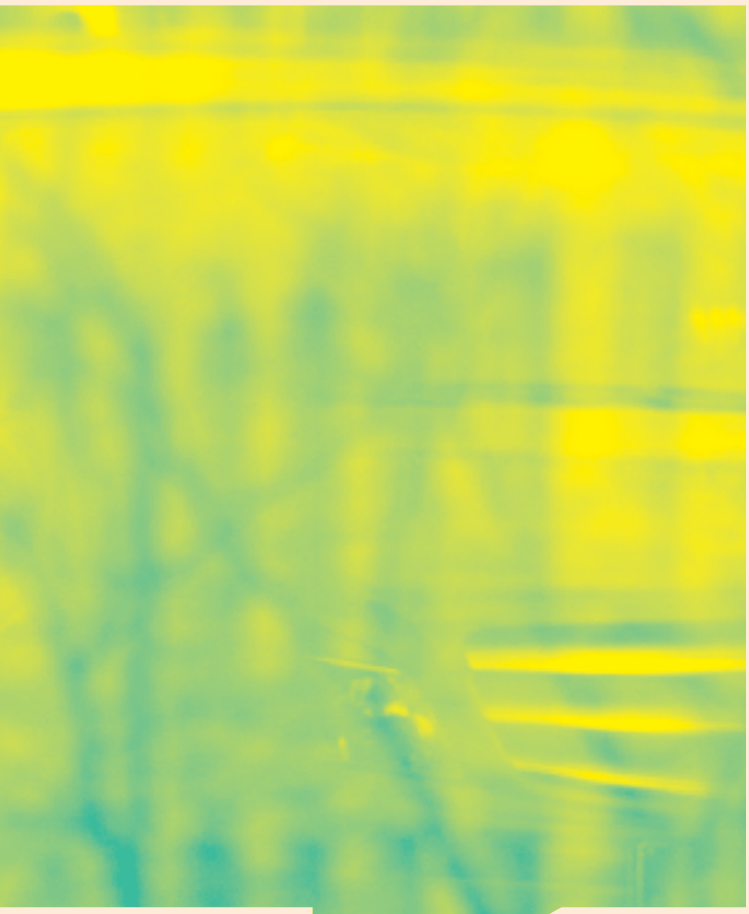
Este planteo estableció la necesidad de formar expertos en el conocimiento del sentido que en cada cultura los hombres dan a sus preferencias, en relación a los valores propios de la misma. Estos técnicos-expertos, formados en universidades y a menudo miembros de los llamados "tanques de pensamiento", son quienes deberían aconsejar a los gobernantes a fin de que en el marco del derecho se despliegue el eterno juego de la competencia entre desiguales. Luego, los medios de comunicación y los diversos modos de educación del vecino-consumidor deberían actuar sobre las poblaciones tomando en cuenta sus valores tradicionales y resignificándolos en relación a los avatares del mercado.

Conclusión de esto es que la pobreza no es hija de una estructura social basada en injustas desigualdades, sino producto de libres decisiones individuales irracionales, influenciadas por valores y emociones.



Una aplicación trágica de este complejo entramado de ideas fue el "experimento Chile", que a partir de 1975 fue llevado adelante por los Chicago *boys* liderados por Milton Friedman, quien retomó los conceptos antes mencionados y los complementó con la idea de que someter a los humanos a situaciones de terror e incertidumbre permite desestructurar sus patrones conductuales e imponer otros nuevos. En ese marco, Friedman aconsejó a Pinochet, en 1975, que aprovechase el estado de conmoción en el que se encontraba el pueblo chileno para introducir las más extremas medidas de libertad de mercado.

La estrategia de los hombres de Chicago y otras universidades gestó de modo paulatino la construcción de un nuevo *sentido común* a partir de sensaciones de terror o inseguridad producidas por violencia física, *shocks* económicos, pérdida y precarización de puestos de labor, insistencia constante en los medios masivos de comunicación acerca de hechos de robo o asesinato, entre otros. Este sentido común impregnado por nuevos valores se ha difundido y difunde en algunos sectores sociales de toda América latina. Valores que naturalizan la desigualdad y la pobreza como parte inevitable de la condición humana, en tanto ellas serían producto de decisiones individuales ligadas a condiciones genéticas, suerte y laboriosidad o astucia personal. En este proceso, el desamparo antropológico experimentado por las sensaciones de terror arriba mencionadas, naturaliza el concepto de que vivimos en la *inseguridad* y que ella es hija del delito y este de la *pobreza*. Se obturan de este modo una cantidad de complejos procesos sociales que producen pobreza; a la vez que el neoliberalismo se conforma en un proyecto civilizatorio en el cual el significante inseguridad, ligado a la pobreza, se ha constituido en un nuevo modo de gobierno a distancia de las poblaciones, y en especial de control y expulsión de los pobres, al tiempo que se elimina la necesidad de construir *lo social* como forma de integración de toda la ciudadanía. En oposición a esto se construye el centramiento en la competencia y el cuidado de sí. Pero estos rasgos en tanto se encarnan en actitudes, conforman a la postre a seres que aun viviendo en ciudades tumultuosas están solos, sienten terror y sospechan de buena parte de sus congéneres. El padecimiento psíquico es entonces su efecto inevitable. La angustia es su más



clara manifestación, pero la angustia es un temple de ánimo que no tiene un objeto definido, ella flota libremente y se encapsula en diversos objetos y puede trocarse en violencia contra sí y contra otros o puede esconderse tras el intento de consumo infinito que obture el vacío que produce el aislamiento. Sus corolarios son, entre otros: adicciones diversas, intentos de suicidio, violencia verbal en las calles o entre pares o familiares. Su efecto final: el pedido de criminalización de la pobreza –en la que se proyecta inconscientemente el propio temor al desamparo– y la condena de toda intervención del Estado que intente construir lo social como forma de integración de todos.

Sin embargo, no todo es sometimiento pasivo; en América latina la implantación de la cultura neoliberal enfrentó y enfrenta resistencias significativas. Como consecuencia de ello, el neoliberalismo, como toda estrategia, debió modificarse a partir de las rebeldías que genera. En este proceso desplegó y despliega diversas tácticas, una de las cuales consiste en realizar el viejo sueño de crear una ciencia que, a través del conocimiento del sistema nervioso, permita conocer y predecir decisiones individuales y patrones conductuales con mayor precisión. Se trata de las *neurociencias*. La década que se inicia en el 2000 es llamada la "década del cerebro". Así, en el año 2002 se les otorgaba el Premio Nobel a dos economistas que habían gestado una innovación que intenta cumplir con la propuesta de conocer más la psicología individual a fin de tornar más previsibles las decisiones individuales y grupales, presuntamente basadas en la libertad personal que se despliega en el mercado. Se trata de la emergencia de la *neuroeconomía* y su aplicación, el *neuromarketing*, disciplinas derivadas de las *neurociencias* que vienen a profundizar los principios del pensamiento neoliberal; ellas indagan en la relación entre decisiones individuales y el significado que los hechos tienen para cada uno en cada circunstancia. Ellas están ligadas a los valores, variables a nivel histórico, social y etario. Ello estaría fundado en el hecho de que la red neuronal ligada a las decisiones racionales funcionaría en relación a la totalidad del sistema nervioso y, por ende, a los centros vinculados a las emociones, pasiones, recuerdos y significados que los acontecimientos tienen para cada uno. Las neurociencias proponen estudiar en base a imágenes cerebrales a los sujetos en situaciones diversas a fin de analizar cómo los diversos sectores del sistema nervioso funcionan en el momento de tomar decisiones de diverso tipo.

De este modo es posible construir condiciones que generen patrones conductuales para diversos segmentos de población y prever sus reacciones. Esto es particularmente significativo a la hora de construir un gobierno a distancia de los pobres. En síntesis y simplificando, se produce un círculo vicioso: organismos internacionales y países centrales impulsan a través de múltiples medidas la angustia constante en las poblaciones y particularmente en aquellos grupos que carecen de trabajo fijo y se encuentran en situaciones laborales precarias, para luego producir diagnósticos y recetas que tienden a gobernar sus posibles reacciones. Según la Organización Mundial de la Salud, en un informe del año 2008, el número de personas afectadas por problemas de salud mental, así como por problemas cardíacos (frecuentemente ligados a condiciones de persistente angustia), es notoriamente mayor entre los ciudadanos que carecen de un empleo fijo y en blanco. La misma organización, en un informe de agosto de 2012, sostiene que la crisis económica mundial en curso es un fenómeno macroeconómico que se prevé tendrá consecuencias importantes para la salud mental, entre ellas,

El neoliberalismo debió construir diversas estrategias para gobernar a una pobreza que concibe como irremediable y a la vez como necesaria, dado que ella, del mismo modo que la desigualdad, se convierten en estímulos a la productividad por parte de los que logran diversos grados de inclusión en el sistema.

mayores tasas de suicidio y consumo nocivo de alcohol. Este documento subraya, asimismo, que los índices de enfermedad mental son mayores en personas sin empleo, con dificultades de acceso a la educación, sumidas en la pobreza y faltos de integración comunitaria. Ahora bien, complementariamente diversos organismos tipifican los efectos de este padecimiento como "desorden mental", al tiempo que proponen para ello formas diversas de intervención, que, más allá de una retórica que pregona la solidaridad social y los derechos humanos, contribuyen a producir procesos de subjetivación centrados en el uso de fármacos cuyos efecto fundamental es el encierro en el sí mismo y la negación de situaciones dolorosas pero inevitables en el curso de la vida humana, con lo cual se reconstruye la raíz última del padecer psíquico en nuestra cultura.

Con ello se gestiona una nueva forma de gobierno de las poblaciones en general y de la pobreza en particular; esta táctica está centrada en la difusión del uso de fármacos y de terapias focalizadas de dudoso carácter. Diversos son los ejemplos que pueden avalar esto. Mencionaremos aquí sólo el caso del conocido Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales versión V (DSM V), producido por la Asociación Americana de Psiquiatría y que comenzaría a difundirse en mayo de 2013. El DSM se utiliza en diversos lugares del planeta, tanto en hospitales públicos como privados, en el ámbito de la educación, en el forense, en el de las empresas de seguros y el de selección de recursos humanos, así como en las instituciones de encierro. A través de este manual se clasifican diversas categorías definidas como "trastornos psíquicos" y se buscan sus correlatos empíricos. A menudo los trabajadores de la salud y educadores son llevados por diversas circunstancias a "aplicar" esas categorías sin mucha posibilidad de cuestionarlas, ya que los mismos autores del manual indican que el mismo tiene como uno de sus objetivos tipificar los desórdenes mentales con criterios "breves y concisos" que sean útiles en "diversidad de contextos".

El DSM conocerá una nueva versión denominada V, la cual ha sido coordinada por un comité de 27 miembros en Estados Unidos, la mayor parte de los cuales, se afirma, estarían ligados a la industria farmacéutica. Miles de trabajadores de la salud mental han solicitado una revisión de sus características, sus clasificaciones y categorizaciones. La crítica fundamental consiste en que tanto las clasificaciones de desórdenes mentales como los modos de intervención sobre ellos carecen de una base empírica suficiente que pruebe sus afirmaciones, lo cual abre la puerta a intervenciones arbitrarias de todo tipo. Esto se torna grave pues el manual en su nueva versión tiende a patologizar casi todas las conductas que hacen a la condición humana. Atributos propios de la condición humana son transformados en patologías. Así, la tristeza producida por situaciones de duelo, si se excede en más de dos semanas y dificulta el despliegue de las actividades habituales, sería una incipiente patología; la timidez sería considerada ahora una fobia social y emparentada con desórdenes autistas; la rebeldía adolescente o juvenil y los exabruptos de carácter pasan a ser desórdenes mentales tratables con antipsicóticos; la inquietud en niños, adolescentes y jóvenes es patologizada y medicalizada a partir de pocos indicadores bajo el conocido estigma de "déficit atencional"; este cuadro, sostienen numerosos especialistas, por la forma en que es descripto, no permite diferenciar entre lo que son travesuras y rebeldías esperables en esas edades y problemas severos de enfermedad. Tampoco es claro si un aumento en las conductas inestables de niños y adolescentes se debe a una patología congénita o al exceso de estímulos a que el mundo actual los somete. Sin embargo, en todos los casos el diagnóstico es el mismo.

Estos reparos son fundamentales, dado que se vincula a otro: tal patologización tiende a la introducción de categorizaciones que pueden conducir a un tratamiento médico de conductas que

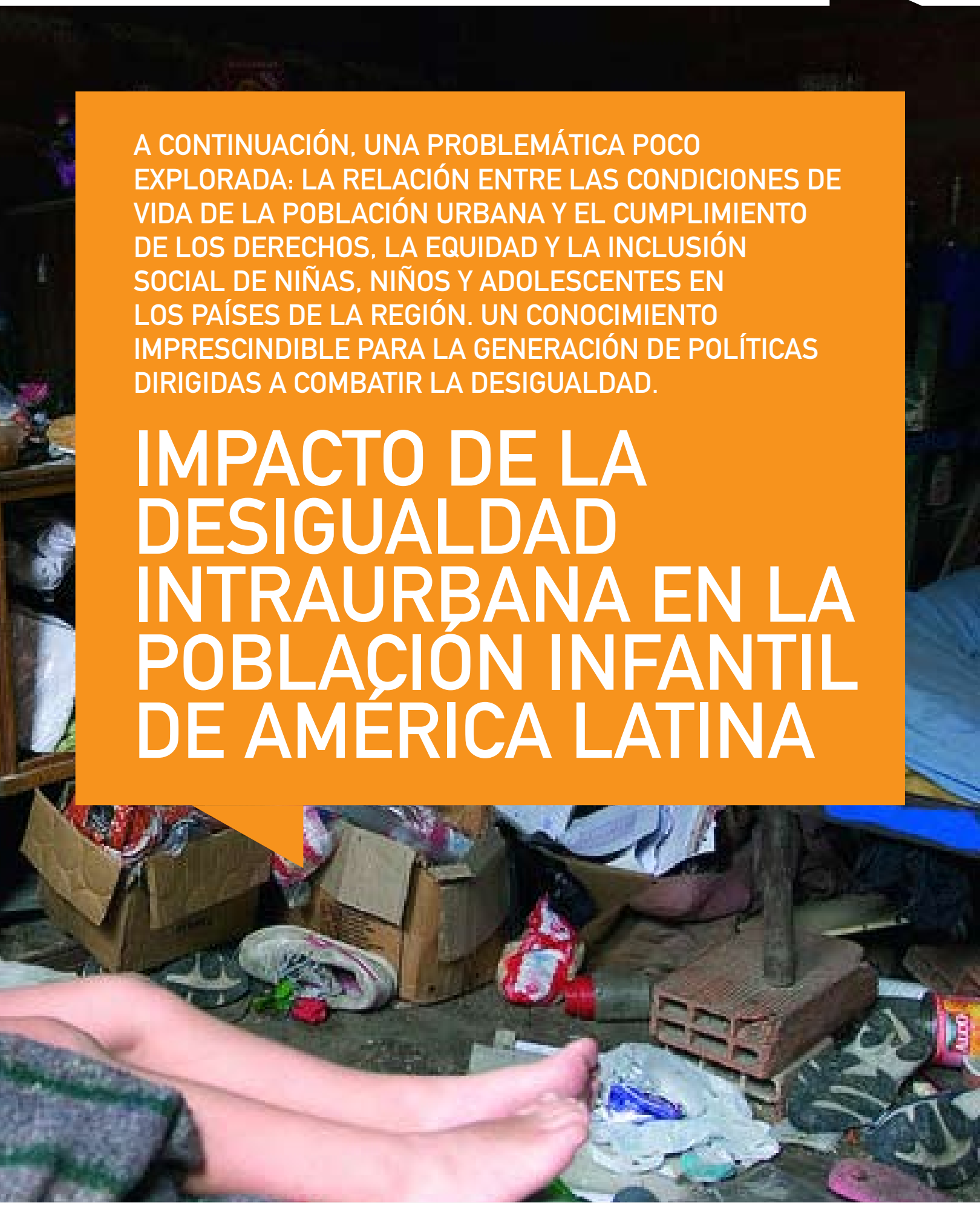
La estigmatización y el estímulo al consumo de drogas legales en los sectores pobres son de extrema gravedad, pues se conforman en una condición más de posibilidad para el ingreso de los sectores populares "excluidos" en el circuito de las drogas ilegales, las mafias y el narcotráfico.

son propias de poblaciones vulnerables, lo cual implica por un lado la patologización de la pobreza, la cual en diversas publicaciones ya es considerada la causa fundamental de los desórdenes mentales, y por otro genera el riesgo de etiquetar como desorden mental a las conductas de quienes se oponen al orden sociopolítico. El núcleo de la cuestión radica en que la nueva clasificación transforma al concepto de "trastorno mental" en un proceso caracterizado de manera muy imprecisa, con lo cual abre las puertas a diagnósticos arbitrarios y a la aplicación de fármacos a partir de vagos criterios clínicos. El DSM V generaría excesivos tratamientos masivos con medicación innecesaria, cara y a menudo con efectos secundarios dañinos. Proceso que además podría tener efectos catastróficos en los sistemas de salud de los países que lo adoptan.

Este proceso de medicalización recae sobre toda la población, sin embargo sus efectos no son los mismos en la población pobre que en los sectores medios y altos. Así, por ejemplo, en el caso del conocido déficit atencional, en los sectores pobres el diagnóstico se produce desde edades más precoces, con dosis más fuertes y con una más rápida derivación a escuelas "especiales" que en los sectores de clases medias y altas. Esto conforma a buena parte de esa población pobre en sujetos con problemas de conducta, luego derivados a instituciones especiales, estigmatizados, a la vez que su prematura ingesta de fármacos los constituyen en potenciales consumidores de drogas. Por otra parte, el medicamento más utilizado en los sectores medios altos es el metilfedinato, que tiene efectos colaterales menos dañinos que los utilizados en grupos populares y que estimulan el aumento de la productividad, con lo cual los niños y adolescentes pueden ser encaminados hacia actividades culturales múltiples y acordes con los valores de competencia que exige el mercado a sus familias. En tanto que en los sectores pobres predomina el consumo de la risperidona, que es un antipsicótico, así como anticonvulsivos que intentan limitar la actividad de los sujetos. A estos procesos es necesario agregarles el hecho de que en los sectores medio y alto, el problema se mantiene en privado, en tanto que en los sectores pobres se hace público, se culpabiliza a la familia y se estigmatiza a niños y adolescentes, lo cual luego deriva en el imaginario colectivo que, según demuestran varios investigadores, proyecta toda forma existencial de inseguridad en la potencial amenaza que representa el "joven, varón y pobre". La estigmatización y el estímulo al consumo de drogas legales en los sectores pobres son de extrema gravedad, pues se conforman en una condición más de posibilidad para el ingreso de los sectores populares "excluidos" en el circuito de las drogas ilegales, las mafias y el narcotráfico. Este gravísimo problema refuerza el círculo de criminalización y aislamiento, así como la problemática de la inseguridad como núcleos del gobierno a distancia de la pobreza.

En línea con los nuevos tipos de subjetividades que las prácticas neoliberales reclaman y producen, el DSM V eliminaría de su análisis las condiciones sociales del sufrimiento psíquico y vincularía este sólo a alteraciones cerebrales, que eventualmente pueden ser activadas por estímulos. El acento sobre los padecimientos psíquicos no se coloca en exigencias laborales, falta de recursos, trabajo precarizado o problemas de acceso a una educación, vivienda o salud adecuadas, sino fundamentalmente en las redes neuronales, sobre las que pesaría una carga genética que puede o no activarse en relación a estímulos diversos. Se instalaría así una policía médico-social de carácter global, cuyo indicador de salud es la "adaptación al medio" y cuya terapia es básicamente la farmacologización de casi todas las conductas propias de la condición humana. Se trata, al fin de cuentas, de un intento de programar la totalidad de los aspectos de la subjetividad.





A CONTINUACIÓN, UNA PROBLEMÁTICA POCO EXPLORADA: LA RELACIÓN ENTRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN URBANA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS, LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN. UN CONOCIMIENTO IMPRESCINDIBLE PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DIRIGIDAS A COMBATIR LA DESIGUALDAD.

IMPACTO DE LA DESIGUALDAD INTRAURBANA EN LA POBLACIÓN INFANTIL DE AMÉRICA LATINA

por
DIEGO BORN [1]
ENRIQUE DELAMÓNICA [2]
ALBERTO MINUJÍN [3]

El 80 por ciento de la población de América latina y el Caribe reside en áreas urbanas. Además, el predominio urbano es de larga data: ya en 1962 se superó la barrera del 50%, umbral que a nivel global fue traspasado recién en 2008.

No obstante, las condiciones de vida de las poblaciones urbanas distan de ser equitativas, más aún en una región caracterizada por su alta desigualdad. Además, los niveles de privaciones en el acceso a servicios de calidad derivados de la pobreza y los bajos ingresos tienen mayor impacto cuantitativo y cualitativo entre los niños, niñas y adolescentes (NNyA), lo que repercute negativamente en la efectiva satisfacción de sus derechos. Así, si es cierto que los niños que residen en las zonas urbanas están en promedio en mejor situación que quienes lo hacen en áreas rurales, no es menos cierto que millones de NNyA de zonas urbanas subsisten en condiciones de pobreza y exclusión, sin poder acceder a las "ventajas urbanas".

La producción de estudios sobre pobreza, desigualdad e infancia en el mundo, y en la región, es heterogénea y se ha incrementado en los últimos años. Lo mismo ha sucedido con los estudios urbanos, especialmente a partir del impulso del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), donde las condiciones de las viviendas y los barrios precarios, principalmente en lo que hace a infraestructura y acceso a servicios, merecen una atención prioritaria. Con metodologías diversas y alcance acotado, otros estudios sobre las condiciones de vida urbana se han centrado en la segregación, la discriminación, la criminalidad, la violencia y la falta de visión política con un enfoque estratégico en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, a pesar de la creciente preocupación sobre el tema de la pobreza infantil, y de los análisis sobre calidad de vida y el bienestar de los niños en los países en desarrollo, especialmente en América latina, la información cuantitativa suele ser escasa y los análisis habitualmente se centran en las diferencias entre las poblaciones rurales y urbana, entre los países o las regiones de un mismo país y, en menor medida, en cuestiones étnicas. De esta manera, resulta poco explorado en qué grado afectan y cómo se distribuyen las desigualdades que enfrentan las niñas y los niños pobres urbanos.

En este marco, el presente artículo surge de un estudio de alcance más amplio realizado por los autores, en conjunto con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF, que pretende comenzar a saldar esta cuenta pendiente. La información analizada surge de encuestas de condiciones de vida a hogares producidas por las oficinas nacionales de estadística de una veintena de países (cedidas, ya estandarizadas, por el SITEAL), así como de otras encuestas realizadas en algunos países de la región, como *Demographic Health Survey* (DHS) y *Multiple Indicator Cluster Surveys* (MICS3). Se han utilizado las fuentes más recientes disponibles, en todos los casos correspondientes al último lustro.

Esta revisión sistemática de la evidencia empírica cuantitativa, que permite caracterizar las actuales desigualdades intraurbanas entre los NNyA de los países de América latina en el acceso y cumplimiento de los derechos que hacen al bienestar infantil (salud, educación y protección), señala no sólo cuál es el impacto de la desigualdad al interior de cada país y entre los mismos, sino también aquellos temas en los que las desigualdades son más pronunciadas. Consideramos que este conocimiento constituye un imperativo para la promoción y el diseño de políticas y programas dirigidos a reducir las inequidades entre los niños, niñas y adolescentes de la región y avanzar en la realización de sus derechos en una sociedad incluyente.

Además de los autores de este trabajo, han participado en diferentes instancias de esta investigación la Lic. Victoria Colamarco (UNICEF TACRO), el Lic. Néstor López (SITEAL), la Lic. Vanesa D'Alessandre (SITEAL), la Lic. Nancy Montes (FLACSO Argentina y Demographia) y el Dr. Dario Hermo (UNLP).

Los niveles de precariedad en las condiciones de vida urbana

En los últimos años ha aumentado la preocupación por analizar la pobreza desde una perspectiva multidimensional. A nivel global pueden mencionarse los estudios de la Universidad de Bristol tendientes a desarrollar un enfoque de privaciones múltiples que dé cuenta de la pobreza en los países en desarrollo. A nivel regional vale rescatar los ya clásicos aportes de la CEPAL en el análisis combinado de los métodos de las necesidades básicas insatisfechas y de las líneas de pobreza por ingresos, y más recientemente, junto con UNICEF, en la medición de la pobreza infantil en base a la reformulación del modelo de privaciones múltiples de Bristol.

Retomando estos avances, la metodología utilizada por nuestra investigación, en primer término clasifica a los NNyA de las áreas urbanas en niveles de precariedad en función de sus condiciones de vida, definidas en relación a las características generales de la vivienda, la disponibilidad de ingresos corrientes y el clima educativo del hogar (figuras 1 y 2). Esta clasificación está definida por una parte por el marco analítico y, por otra, con las alternativas que brindan los indicadores incluidos en las fuentes de datos utilizadas.

Los niveles de privaciones en el acceso a servicios de calidad derivados de la pobreza y los bajos ingresos tienen mayor impacto cuantitativo y cualitativo entre los niños, niñas y adolescentes (NNyA), lo que repercute negativamente en la efectiva satisfacción de sus derechos.

FIGURA 1. Dimensiones consideradas para la clasificación de los NNyA urbanos según nivel de precariedad

DIMENSIÓN	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍAS
Condiciones habitacionales del hogar	Tres privaciones: • Materiales de la vivienda inadecuados • Acceso a agua de red pública • Hacinamiento (más de 3 personas por cuarto)	**Déficit grave:** Con 2 ó 3 privaciones **Déficitmoderado:** Con sólo una privación **Sin Deficit:** Sin ninguna privación
Clima educativo del hogar	Promedio de años de escolarización de los adultos del hogar	**Bajo:** < 6 años **Medio:** >= 6 y <11-12 años **Alto:** >= 11-12 años
Pobreza por ingresos	Comparación de los ingresos familiares con el costo de una canasta de bienes y servicios básicos (línea de pobreza)	**Pobres:** Ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza **No Pobres:** Ingresos familiares por encima de la línea de pobreza

Fuente: ?

FIGURA 2. Clasificación de los NNyA urbanos según nivel de precariedad

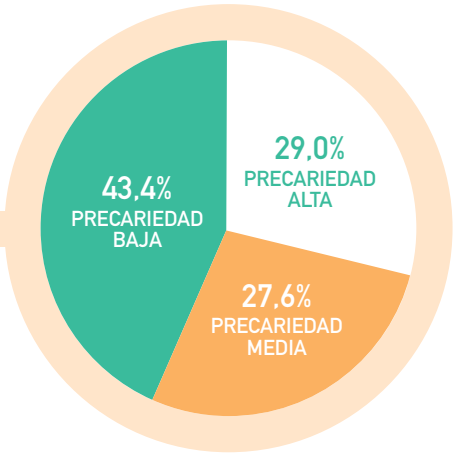
POBREZA POR INGRESOS		POBRES		NO POBRES	
CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR		BAJO	MEDIO/ALTO	BAJO	MEDIO/ALTO
Condiciones habitac. del hogar	Déficit grave	ALTA precariedad	ALTA precariedad	ALTA precariedad	ALTA precariedad
	Déficit moderado	ALTA precariedad	ALTA precariedad	ALTA precariedad	MEDIA precariedad
	Sin déficit	ALTA precariedad	MEDIA precariedad	MEDIA precariedad	BAJA precariedad

Fuente: ?

FIGURA 3. Distribución de los NNyA según área de residencia y distribución de los NNyA de áreas urbanas según nivel de precariedad por país. América Latina y el Caribe, circa 2009 (en %)

PAÍS	ÁREA DE RESIDENCIA		NIVEL DE PRECARIEDAD (ÁREAS URBANAS)		
	RURAL	URBANA	ALTO	MEDIO	BAJO
Chile	13.2	86.8	7.6	21.7	70.7
Uruguay	13.9	86.1	10.1	23.4	66.5
Costa Rica	46.6	53.4	12.3	28.0	59.7
Panamá	41.0	59.0	12.8	12.2	75.0
Argentina	-	100**	17.3	25.7	57.0
Perú	35.9	64.1	23.2	30.1	46.7
Brasil	18.7	81.3	26.0	29.0	45.0
Ecuador	37.0	63.0	27.0	25.1	48.0
Total*	25.3	74.7	29.0	27.6	43.4
México	26.1	73.9	32.1	26.5	41.4
Colombia	20.5	79.5	32.1	32.0	35.8
R.Dominicana	27.4	72.6	32.6	31.8	35.6
Paraguay	45.8	54.2	41.6	33.0	25.4
El Salvador	42.2	57.8	53.6	23.7	22.8
Guatemala	56.4	43.6	55.5	23.8	20.7
Bolivia	38.2	61.8	61.7	18.4	19.9
Honduras	59.2	40.8	61.8	24.2	14.1
Nicaragua	49.2	50.8	64.7	21.1	14.2

* Incluye Belice, Guyana y Surinam, países que cuentan con estudios de MICS3, pero cuyo tamaño muestral resulta insuficiente para presentar sus resultados por separado bajo el pre-sente análisis. **La Encuesta Anual de Hogares Urbanos de Argentina no cuenta con cobertura rural. Según los datos del Censo 2001, el 87,5% de los NNyA residían en áreas urbanas.



Fuente: Encuestas a hogares oficiales y MICS3. Los países aparecen ordenados de acuerdo al porcentaje de NNyA urbanos en hogares con alta precariedad

De esta manera para las áreas urbanas se definen tres subgrupos: alta, mediana y baja precariedad. Esto permite analizar el nivel de inequidad que afecta a la infancia en estos grupos. Como muestra la Figura 3, tres de cada diez NNyA de las zonas urbanas de la región viven en condiciones de alta precariedad (29%), mientras que una proporción similar lo hace en condiciones de precariedad media (27,6%), y poco más de dos de cada cinco NNyA residen en hogares con precariedad baja (43,4%). Resultan evidentes las diferencias entre los países que conforman la región. En un primer grupo, de cinco países (los del Cono Sur más Costa Rica y Panamá), menos del 20% de la infancia y adolescencia urbana viven en condiciones de alta precariedad. Un segundo grupo, conformado por seis países entre los que se cuentan México, Brasil y Colombia, los más poblados de la región, muestra valores intermedios (entre 20% y 40%). Finalmente, en seis países (la mayoría de los centroamericanos, más Bolivia y Paraguay) el porcentaje de NNyA en condiciones de alta precariedad supera el 40 por ciento.

El impacto de las desiguales condiciones de vida en los derechos de los niños, niñas y adolescentes

En esta sección se analizan las disparidades intraurbanas entre los grupos de NNyA con mejores y peores condiciones de vida (precariedad) para un grupo de indicadores que dan cuenta de distintas dimensiones del bienestar infantil y muestran diferentes situaciones entre los países de la región. Cabe señalar que en la investigación realizada por los autores se analizan, en total, dos decenas de indicadores.

Como herramienta sintética, se privilegia la comparación a través de brechas relativas, es decir, de la relación entre la incidencia observada en el grupo de NNyA con alta precariedad y la incidencia observada en el grupo con baja precariedad. Por ejemplo, si entre los adolescentes urbanos del país A que provienen de hogares con alta precariedad el 20% no se encuentra asistiendo a la escuela y ello ocurre con el 5% de quienes integran hogares con baja precariedad, la brecha relativa indicará que es cuatro veces (20%/5%=4) más probable hallar un adolescente no escolarizado dentro del grupo de adolescentes con alta precariedad que dentro del grupo de baja precariedad.

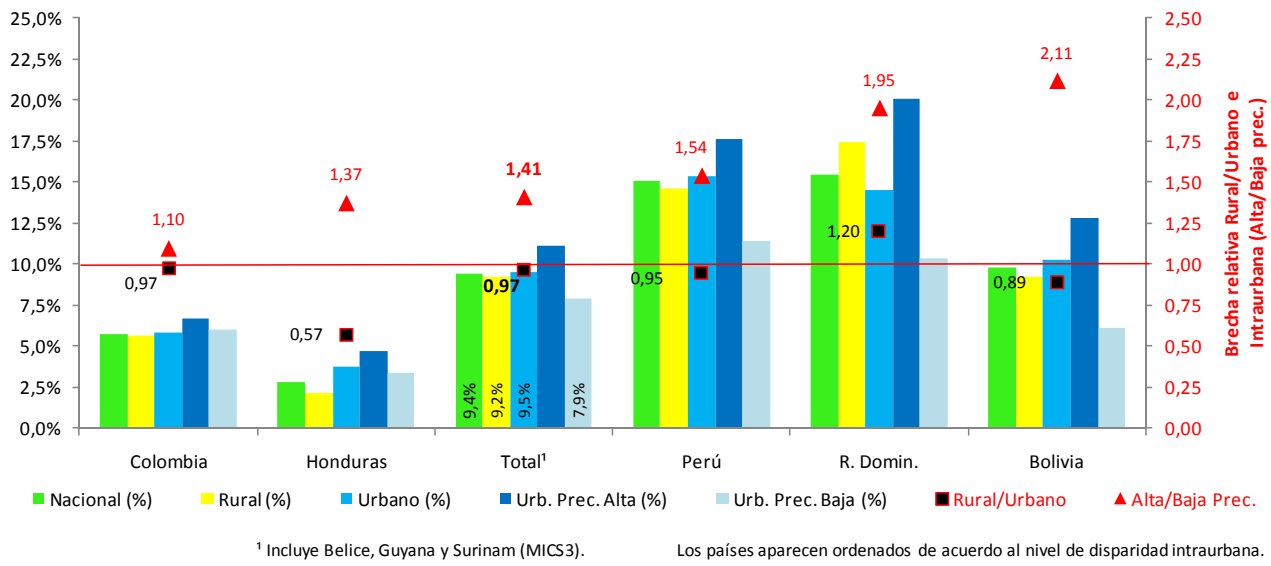
Casi uno de cada diez niños y niñas de 18 a 48 meses que habitan en el conjunto de países de la región que cuentan con encuestas DHS o MICS no está vacunado contra el sarampión. Este nivel es similar en zonas rurales y urbanas.

Niños y niñas sin vacuna contra el sarampión

Casi uno de cada diez niños y niñas de 18 a 48 meses que habitan en el conjunto de países de la región que cuentan con encuestas DHS o MICS no está vacunado contra el sarampión. Este nivel es similar en zonas rurales y urbanas. Sin embargo, al interior de las áreas urbanas las diferencias son destacadas: la falta de vacunación contra esta enfermedad afecta al 11,1% de los niños y niñas de 18 a 48 meses que integran hogares con alta precariedad, en tanto que esto ocurre con el 7,9% de quienes provienen de hogares con baja precariedad. En otras palabras, hay un 41% (o sea una brecha relativa de 1,41) más de niños y niñas sin vacunar contra el sarampión entre aquellos que integran los hogares más pobres que entre aquellos que habitan en hogares sin precariedad. En todos los países, la brecha intraurbana es siempre superior a la brecha rural/urbana.

En Bolivia y República Dominicana se verifican los mayores niveles de disparidad intraurbanos; en el último de estos países, además, se registran, junto con Perú, los mayores porcentajes de falta de vacunación en áreas urbanas (14,5% y 15,4%, respectivamente).

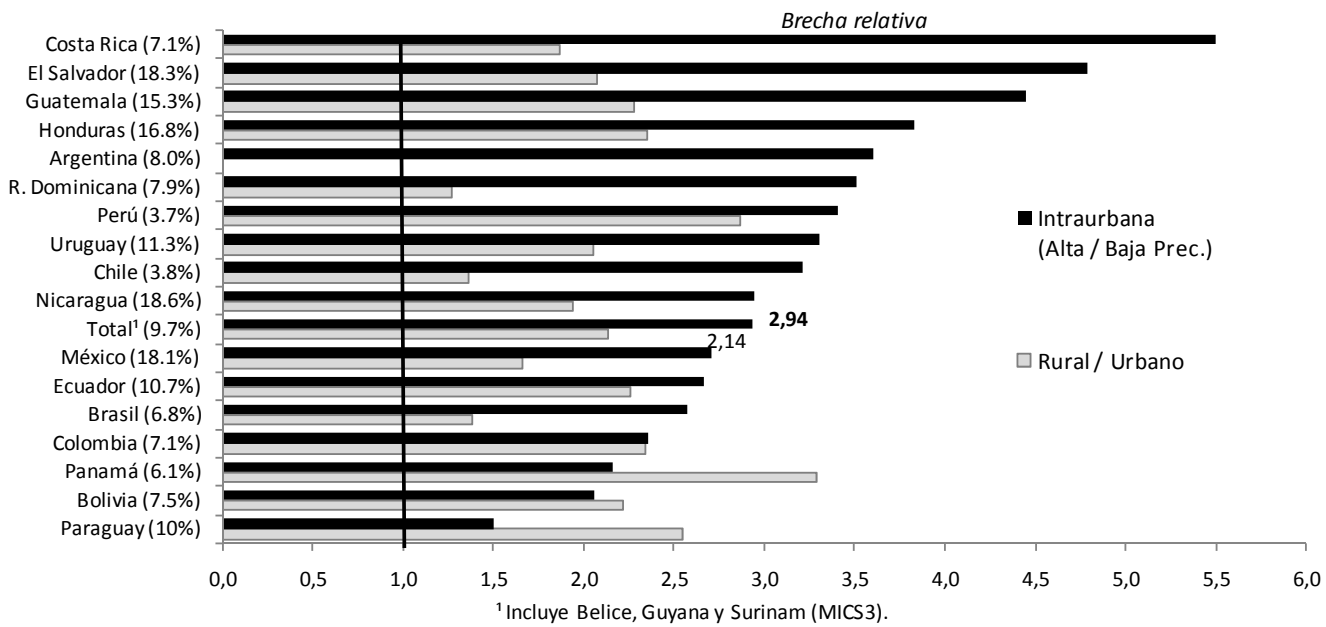
FIGURA 4. Niños y niñas de 18 a 48 meses. Porcentaje que no fue vacunado contra el sarampión por área de residencia y por nivel de precariedad en áreas urbanas, y brecha rural-urbano e intraurbano. Países de América Latina y el Caribe, circa 2009



¹ Incluye Belice, Guyana y Surinam (MICS3). Los países aparecen ordenados de acuerdo al nivel de disparidad intraurbana.

Fuente: DHS & MICS3

FIGURA 5. Adolescentes de 14 a 17 años (que no finalizaron sus estudios secundarios) que no asisten a la escuela: brechas relativas rural/urbana e intraurbana. América Latina y el Caribe, circa 2009



[1] Incluye Belice, Guyana y Surinam (MICS3).

Entre parentesis se indica el porcentaje de incidencia en zonas urbanas. Los países aparecen ordenados de acuerdo al nivel de disparidad intraurbana.

Fuente: Encuestas a hogares oficiales y MICS3

Adolescentes no escolarizados

Entre los adolescentes en edad de asistir a la escuela secundaria, uno de cada ocho (12,4%) no concurre a un establecimiento de educación formal. En las zonas rurales, esta situación se presenta en uno de cada cinco adolescentes (20,7%), mientras que en las zonas urbanas alcanza sólo a la mitad, uno de cada diez (9,7%). Sin embargo, en las zonas urbanas la proporción de adolescentes en condiciones de alta precariedad que no están escolarizados (16%) es tres veces superior a la que se registra entre los adolescentes en condiciones de baja precariedad (5,5%). Paraguay, Panamá y, en menor medida, Bolivia son los únicos países en que la brecha relativa rural/urbana es superior a la brecha intraurbana.

Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y la Argentina presentan los mayores niveles de disparidad relativa al interior de las áreas urbanas. Costa Rica y la Argentina, países con niveles relativamente bajos de adolescentes en hogares con alta precariedad, muestran una incidencia en zonas urbanas menor al promedio regional, En los tres países restantes, en cambio, el porcentaje de adolescentes en condiciones de alta precariedad es elevado, al igual que la proporción que no se encuentra escolarizada.

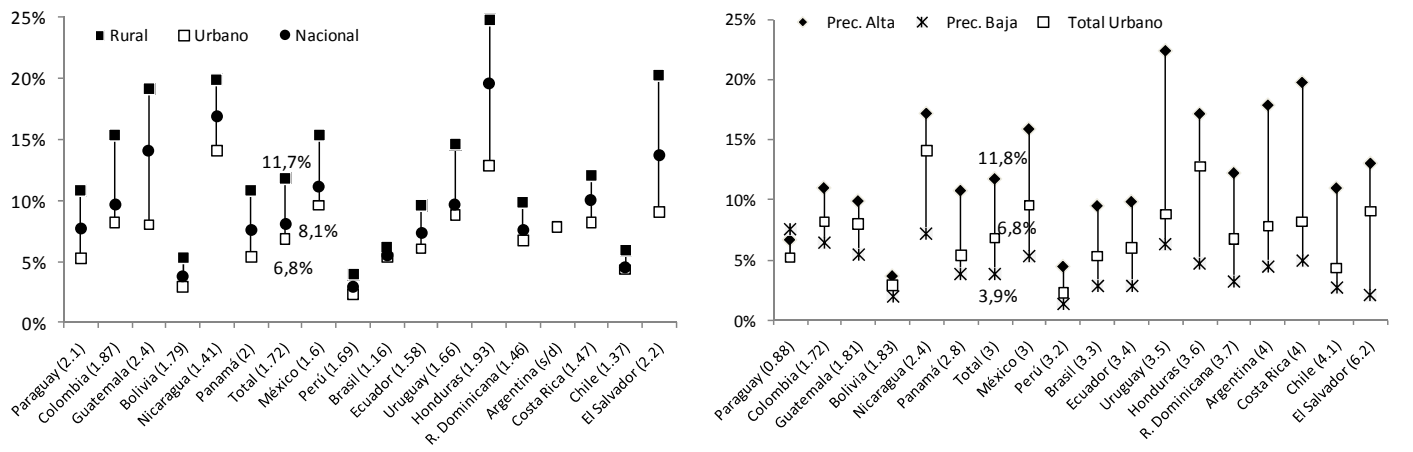
La proporción de adolescentes urbanos no escolarizados en México es de las más altas de la región (18,1%, valor similar al observado en los países centroamericanos más pobres), aunque la disparidad intraurbana (2,71) allí es apenas inferior a la media regional (2,91).

Adolescentes que no estudian ni son económicamente activos

En la región, el 8,1% de los adolescentes de 14 a 17 años (que no finalizaron el nivel secundario) no estudia ni trabaja o busca trabajo, y si bien la proporción que se encuentra en esta situación en las zonas rurales (11,8%) es similar a la registrada entre la población de adolescentes urbanos con alta precariedad (11,8%), la brecha relativa intraurbana es sustancialmente mayor a la brecha rural/urbana (tres veces y algo menos de dos veces, respectivamente). Esta situación, con menor o mayor intensidad, se replica en casi todos los países, a excepción de Paraguay, Guatemala y, en menor medida, Colombia.

La desigualdad intraurbana más marcada se observa en El Salvador, en tanto que un amplio grupo de países muestra valores por encima del promedio regional, especialmente tres

FIGURA 6. Adolescentes de 14 a 17 años que no finalizaron sus estudios secundarios. Porcentaje que no estudia ni es económicamente activo por área de residencia y nivel de precariedad en áreas urbanas. América Latina y el Caribe, circa 2009



'urbano y alta/baja precariedad en zonas urbanas). En ambos casos, los países aparecen ordenados de acuerdo al nivel de disparidad intraurbana.

Fuente: Encuestas a hogares oficiales

de los países con menores niveles de NNyA con alta precariedad: Chile, Argentina y Costa Rica. En Honduras y Nicaragua se registran las mayores proporciones de adolescentes de zonas urbanas que no estudian ni trabajan o buscan trabajo, el primero con una desigualdad intraurbana superior a la media y el segundo con la situación contraria. Paraguay y Bolivia, dos de los países más pobres de la región, combinan bajos porcentajes de adolescentes en esta situación y baja desigualdad intraurbana en relación a la media.

Cabe señalar que la contraparte de los adolescentes que no estudian ni son económicamente activos son aquellos que sólo se dedican a estudiar, pero también aquellos que trabajan y estudian y aquellos que sólo están insertos en el mercado de trabajo. El trabajo adolescente es especialmente destacado en las áreas rurales y en los países con mayores niveles de precariedad. Por lo tanto, la mayor disparidad intraurbana observada en los países del Cono Sur así como la relativamente baja prevalencia de adolescentes que no estudian ni trabajan o buscan trabajo en países como Bolivia, Paraguay o Perú se explica por la participación diferencial de los adolescentes en el mercado de trabajo.

Nupcialidad y maternidad de mujeres adolescentes

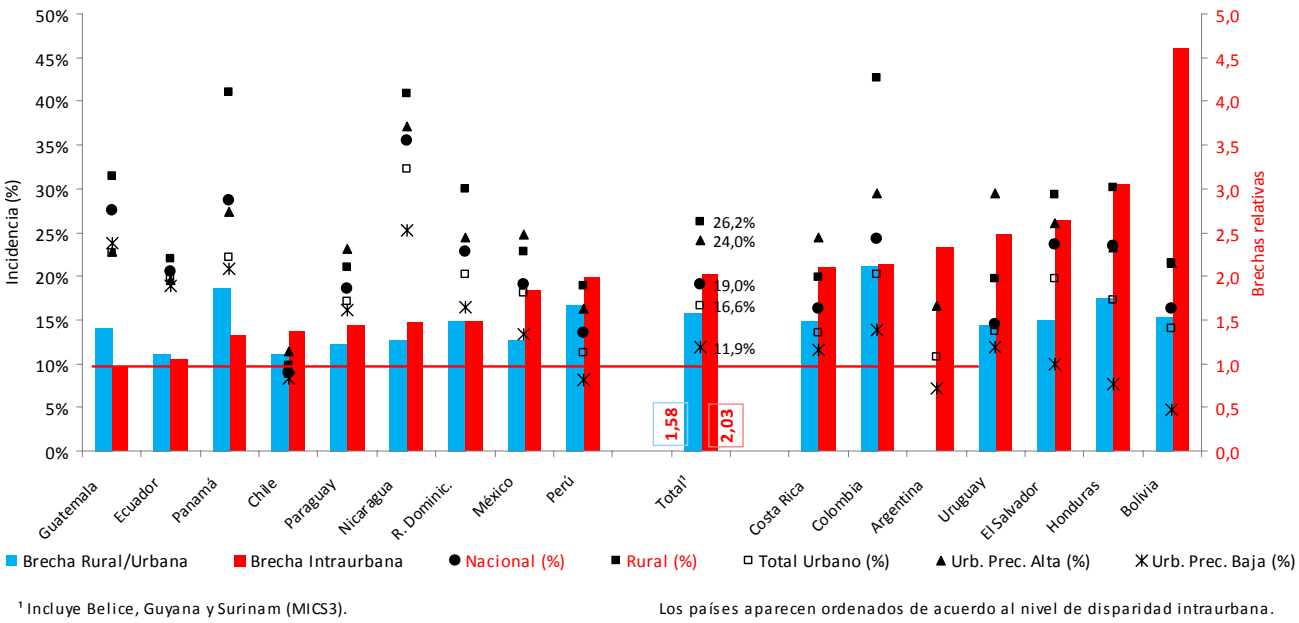
Como muestra la Figura 7, una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años de la región vive (casada o unida) o ha vivido (divorciada, separada o viuda) en pareja, ya sea legalmente o de hecho. En las áreas rurales esta proporción se incrementa hasta el 26,2%, mientras que en las áreas urbanas este valor desciende a 16,6%, lo que implica una probabilidad de hallar una mujer viviendo en pareja en las áreas rurales un 59% mayor que en las áreas urbanas. Sin embargo, aquí también la desigualdad intraurbana es mayor que la rural/urbana: entre las adolescentes en condiciones de baja precariedad esta proporción (11,9%) es apenas la mitad del registrado entre las adolescentes con alta precariedad (24%).

Solo en Panamá y Guatemala la brecha entre zonas rurales y urbanas es mayor que la brecha intraurbana, en tanto que en Colombia, Ecuador y República Dominicana estos valores son similares. En el resto de los países, las diferencias intraurbanas son mayores, especialmente en Bolivia, Uruguay, Honduras y El Salvador.

En términos generales, en los países con bajo porcentaje de población urbana con alta precariedad la incidencia es inferior a la media, aunque la desigualdad intraurbana se ubica, a excepción de Chile, levemente por encima del promedio regional. Con excepciones, como el caso de Bolivia, lo contrario ocurre en la mayoría de los países más pobres.

Lógicamente, la maternidad adolescente se encuentra ligada a la nupcialidad temprana. En la Figura 8 se presenta el análisis de este tópico (considerando a aquellas adolescentes mujeres que sean madres o estén embarazadas al momento de ser encuestadas) en los países con encuestas DHS o MICS, que permiten abordar el tema: casi una de cada seis adolescentes mujeres de 15 a 19 años (15,4%) tuvo al menos un hijo o estaba embarazada.

FIGURA 7. Mujeres adolescentes de 15 a 19 años que viven o vivieron en pareja (legal o de hecho). Porcentaje con al menos un hijo o embarazada al momento de la encuesta por área de residencia y por nivel de precariedad en áreas urbanas y brechas relativas rural-urbano e intraurbana. América Latina y el Caribe, circa 2009



¹ Incluye Belice, Guyana y Surinam (MICS3).

Los países aparecen ordenados de acuerdo al nivel de disparidad intraurbana.

Fuente: Encuestas a hogares oficiales y MICS3

Esto se verifica en el 21,3% de las adolescentes de zonas rurales y en el 13,2% de las de zonas urbanas, lo que da cuenta de una brecha entre áreas de 1,63 veces o, dicho de otro modo, de una probabilidad 63% mayor en el caso de las zonas rurales.

Nuevamente, la brecha intraurbana se revela superior a la distancia relativa entre áreas rurales y urbanas. Al interior de las zonas urbanas la brecha alcanza 2,42 veces, puesto que el 20,2% de las adolescentes que viven en condiciones de alta precariedad tuvo hijos o está embarazada (valor similar al promedio de las áreas rurales), frente al 8,3% de las adolescentes que viven en condiciones de baja precariedad. La mayor brecha intraurbana, no muy superior al promedio del conjunto, se observa en República Dominicana, país donde también se encuentra el mayor porcentaje de mujeres adolescentes con hijos o embarazadas.

Reflexiones finales

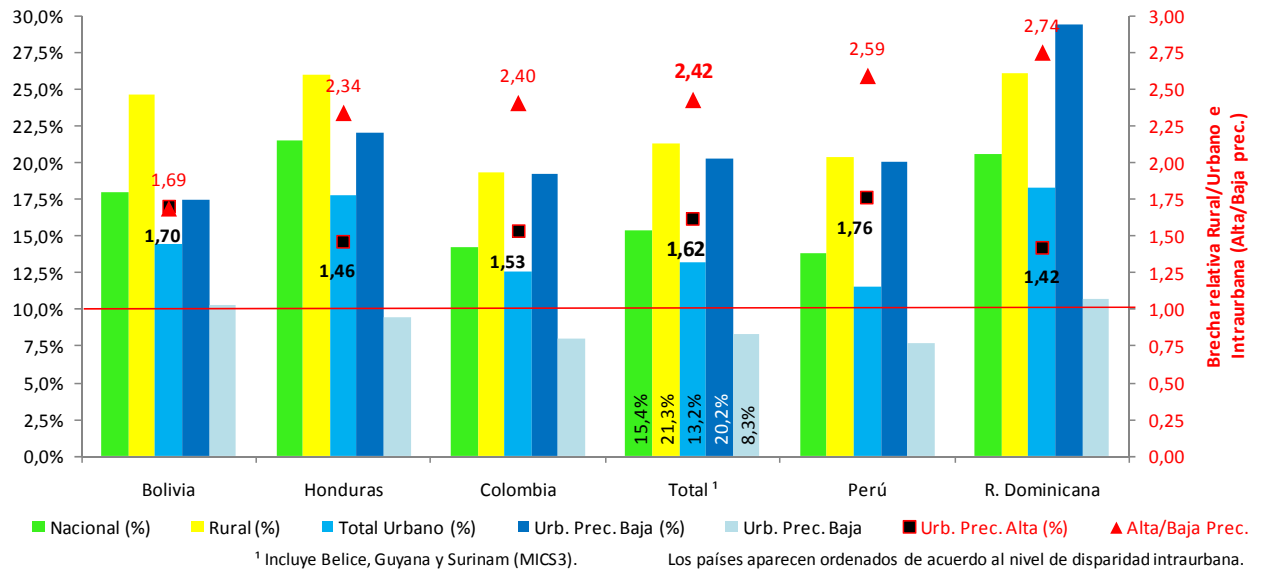
Tres de cada cuatro niños, niñas y adolescentes de América latina y el Caribe residen en áreas urbanas y, de acuerdo con la clasificación realizada en este estudio, tres de cada diez niños, niñas y adolescentes urbanos de la región residen en hogares con alta precariedad en sus condiciones de vida, lo que en términos absolutos representa alrededor de 45 millones de NNyA. De este modo, en la región, la cantidad de población infantil urbana viviendo en condiciones de alta precariedad resulta similar al total de NNyA viviendo en áreas rurales, lo cual señala la imperiosa necesidad de analizar las desigualdades que se registran al interior de las zonas urbanas y sus efectos sobre el bienestar de los NNyA, como insumo indispensable para el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen la plena satisfacción de sus derechos.

Los indicadores de bienestar infantil aquí analizados dan cuenta de una amplia heterogeneidad, tanto en relación al tema específico abordado como a las situaciones que se registran en los diferentes países. No obstante, pueden mencionarse patrones comunes.

A nivel regional, la brecha rural-urbana muestra, en general, diferencias destacadas a favor de las zonas urbanas, pero en todos los casos la brecha intraurbana resulta sustancialmente superior. Salvo pocas excepciones, esta situación se reitera al interior de cada país.

En los indicadores analizados la incidencia registrada entre los NNyA urbanos en condiciones de alta precariedad se ubica

FIGURA 8. Mujeres adolescentes de 15 a 19 años. Porcentaje con al menos un hijo o embarazada al momento de la encuesta por área de residencia y por nivel de precariedad en áreas urbanas, y brecha rural-urbano e intraurbano. Países de América Latina y el Caribe, circa 2009



Fuente: Encuestas a hogares oficiales y MICS3

en los niveles presentes en el promedio de la población infantil rural, mientras que resulta muy reducida entre la población infantil urbana que reside en hogares con baja precariedad.

En general, las áreas urbanas de los países con peores condiciones de vida (esto es, altos porcentajes de población infantil urbana residiendo en hogares con alta precariedad) suelen presentar, en conjunto, mayores falencias en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, los niveles de desigualdad intraurbana (entre quienes integran hogares con alta precariedad y sin precariedad) muestran una heterogeneidad mayor. Esto se verifica, entre los países considerados, al comparar las brechas de desigualdad intraurbana tanto con la proporción de población infantil urbana en condiciones de alta precariedad como con la incidencia urbana que alcanza el incumplimiento de los distintos derechos.

Este primer acercamiento a la desigualdad intraurbana en la región y sus efectos sobre el bienestar infantil visibiliza hasta qué punto una porción sustancial de los NNyA queda excluida de las "ventajas urbanas", y cómo la desigualdad social construye complejas barreras para la satisfacción de los derechos. Estas barreras son diferentes a las existentes en zonas rurales y, por lo tanto, requieren de acciones diferentes para superarlas. Así, este trabajo surge del convencimiento de la necesidad de ubicar esta problemática en un lugar preponderante de la agenda pública, y procura presentar evidencia analítica útil para la discusión sobre el diseño y el desarrollo de políticas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes de las áreas urbanas más postergadas de los países de la región.

(1) Sociólogo, UBA. Magister en Ciencias Sociales, FLACSO. Miembro de Demographia y Equidad para la Infancia
(2) Economista y Cientista Político. Asesor Regional de Políticas Sociales y Económicas en la oficina regional de UNICEF para América Latina y el Caribe
(3) Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor New School University (New York), Director Equidad para la Infancia y Equity for Children

LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN EN LA POBREZA ESTÁN IMPEDIDOS DE ALCANZAR UN DESARROLLO QUE LOS CONVIERTA EN MIEMBROS PLENOS Y EN PIE DE IGUALDAD DE NUESTRA SOCIEDAD. ES RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES QUE PERMITAN CAMBIAR ESTA SITUACIÓN.

SALUD Y POBREZA EN LA ARGENTINA

DIME CÓMO HA SIDO TU CUNA Y TE DIRÉ CÓMO SERÁS…





por RAÚL MERCER
Médico Pediatra. Epidemiólogo. Especialista en Salud Pública. Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO, Argentina. Integrante de PRIGEPP (Programa Regional de Políticas Públicas sobre Género) FLACSO, Argentina. Investigador del CISAP (Centro de Investigaciones en Salud Poblacional, Hospital Durand, CABA)

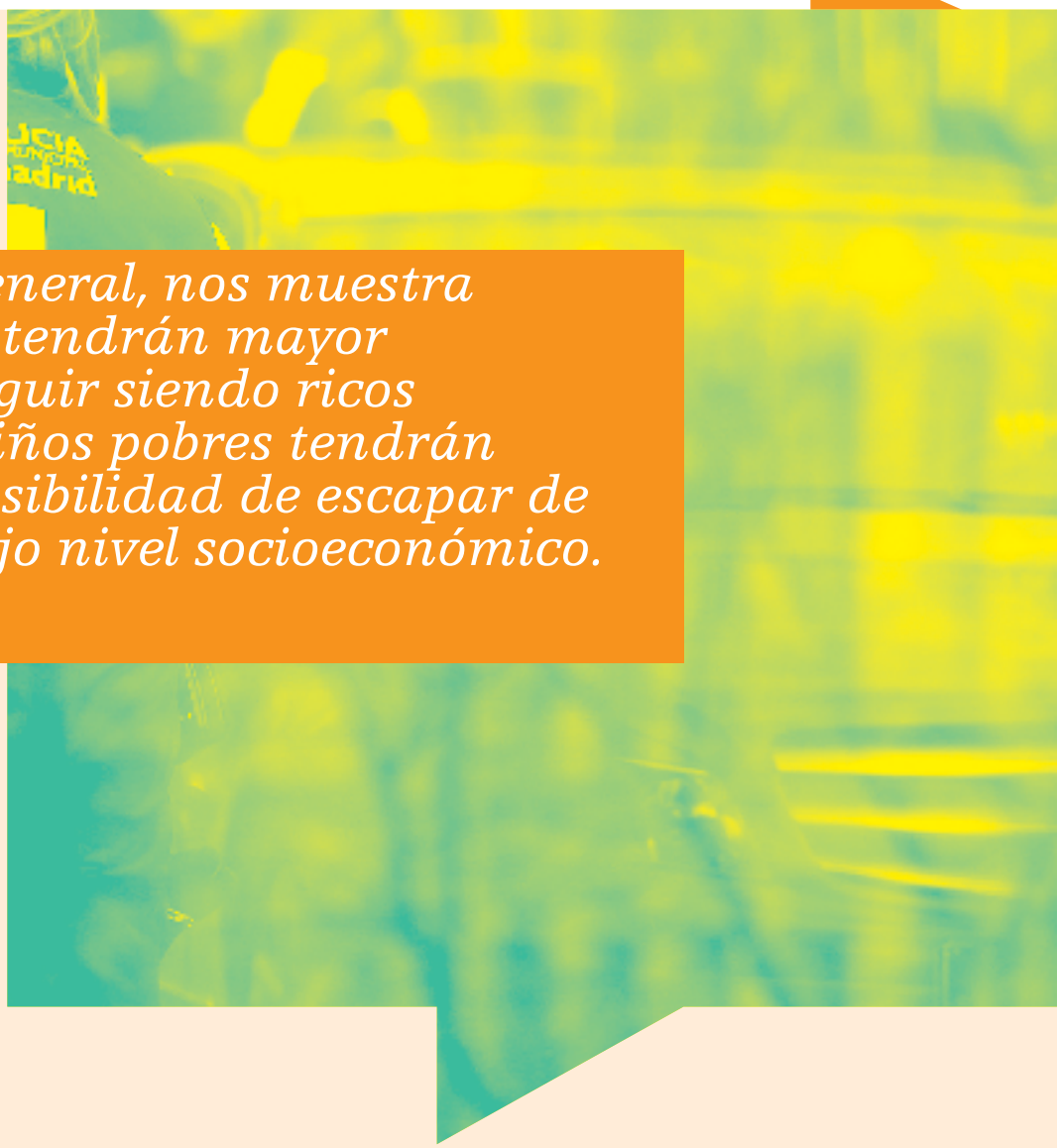
Algunas de las secuelas sociales y culturales que dejó en la Argentina la dictadura militar y la aplicación de las políticas neoliberales sustentadas en el Consenso de Washington tuvieron su epicentro durante la crisis del 2001. Actualmente, en un contexto regional con visiones afines y un escenario internacional favorable, los diferentes países de la región han profundizado procesos de reposicionamiento del Estado con el fin de atacar a **la mayor pandemia que afecta a la humanidad**: la pobreza y la exclusión social.

En un trabajo publicado recientemente por Ermisch J. y col. sobre transmisión intergeneracional de las capacidades y ventajas, un grupo de investigadores de diferentes países centrales analizó las potenciales consecuencias de la actual crisis financiera sobre las oportunidades de movilización social futura. Para los autores, las familias tienen un claro interés en invertir en el futuro social y el bienestar económico de sus hijos. Pese a que muchas de estas inversiones no requieren recursos financieros, otras, obviamente, los necesitan. Ello incluye los cuidados, la educación, bienes para asistir a la escuela (libros, computadoras), etc. En la medida en que los recursos financieros se hacen cada vez más inequitativos y restrictivos, las posibilidades de las familias ricas y pobres de invertir en sus hijos también se hace cada vez más desigual.

Estos cambios, que se han incrementado en las últimas décadas, acontecen en un período durante el cual la niñez requiere de una mayor inversión, pensando en las necesidades futuras para insertarse en el mercado de trabajo. De ello surge que la única forma de frenar esta tendencia y morigerar los efectos de las inequidades crecientes es a través de las políticas públicas. La evidencia, en general, nos muestra que los niños ricos tendrán mayor probabilidad de seguir siendo ricos mientras que los niños pobres tendrán cada vez menos posibilidad de escapar de la pobreza o del bajo Nivel Socio Económico (NSE).

La inversión en la infancia es mucho más amplia de lo que la discusión sugiere. Una inversión es una re-asignación de recursos corrientes, tales como tiempo y dinero, del destino hacia bienes de consumo corriente a actividades que se pagarán a futuro como recursos adicionales, incluyendo las que beneficiarán a los niños. El primer ejemplo que surge, obviamente, es la educación, pero hay muchas actividades que los padres llevan adelante para sus hijos y que implican una inversión en el mismo sentido.

El objetivo de este artículo es el de abordar el contexto de la salud de la niñez en la Argentina y su relación con la pobreza. Se destaca el significado social de la salud en contraposición a la salud como expresión unívoca del saber y quehacer médico. Por su parte, el rescate de la niñez tiene diferentes connotaciones orientadas a reconocer los aspectos históricos que acompañan el proceso salud-enfermedad-atención y al modo a través del cual el niño/la niña va realizando transacciones con su entorno en función de un futuro socialmente determinado. Dicho en otros términos, todas las personas negocian con sus entornos a lo largo de sus vidas. Ello implica tomar decisiones vinculadas con su cotidianeidad, con su salud, con su proyecto de vida. Hoy sabemos que la pobreza es un potente factor que incide sobre estas capacidades de decidir libremente y de manera informada. Esta circunstancia, como veremos más adelante, va modelando los perfiles asimétricos de salud en las poblaciones.



La evidencia, en general, nos muestra que los niños ricos tendrán mayor probabilidad de seguir siendo ricos mientras que los niños pobres tendrán cada vez menos posibilidad de escapar de la pobreza o del bajo nivel socioeconómico.

¿De qué salud hablamos cuando hablamos de salud?

La salud ha estado tradicionalmente relacionada con la presencia o ausencia de una enfermedad o la inminencia de la muerte. Si bien estas aproximaciones son ciertas, no es menos cierto que la salud contempla hoy una serie de dimensiones que van más allá del acto médico. Por ejemplo, gozar de una vivienda digna, de un ambiente con condiciones de saneamiento básico, acceder al sistema educativo, contar con una familia continente, y vivir en un barrio solidario, son aspectos que hacen a la salud. Las sociedades más cohesivas son más saludables que aquellas sociedades fragmentadas. De allí que hablar de **salud** es también hablar de **calidad de vida y bienestar**.

Hoy la salud es comprendida como una construcción social en donde varios factores se conjugan condicionando sus niveles de expresión en una comunidad y un territorio. Estos factores reciben la denominación de **determinantes sociales** y expresan las condiciones básicas necesarias para que las personas puedan lograr niveles asequibles de salud que les permitan vivir con dignidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define los determinantes sociales como las **condiciones sociales** en las cuales las personas viven y trabajan. Estas condiciones reflejan las diferencias existentes entre su posición social, de poder, prestigio, recursos y la estratificación social existente. Entre los determinantes sociales podemos mencionar a la educación, el nivel de ingresos, el trabajo, la vivienda, el acceso a la atención sanitaria, la alimentación, el saneamiento, la pobreza, el desarrollo temprano, y el género, entre otros. Como observamos, la contribución de los servicios de salud y el sector sanitario representan sólo una cuota parte de los aspectos necesarios para alcanzar la salud y el bienestar. Dicho en otros términos, incrementar el número de recursos sanitarios (hospitales, ambulancias, farmacias) o de profesionales (médicos) no implica necesariamente que la población estará más sana. La Argentina muestra una situación paradojal en la que la alta inversión sanitaria no se correlaciona con niveles deseables de salud poblacional. Algo está pasando.



Algunos determinantes sociales de la salud en la niñez

1. Pobreza y salud

La OMS clasifica a la extrema pobreza con el **Código Z 59.5** dentro de su Clasificación Internacional de Enfermedades, como la más cruel de las dolencias. Sostiene que la pobreza es el motivo de que no se vacune a los lactantes, de que las poblaciones no dispongan de agua potable apta para el consumo humano ni de estrategias de saneamiento ambiental adecuado; de que los medicamentos curativos y otros tratamientos adecuados resulten inaccesibles al alcance de los pobres y de que las madres mueran durante el embarazo, el parto o el puerperio.

En la Argentina, por caso, la brecha de mortalidad materna entre provincias ricas y pobres constituye un claro ejemplo de inequidad sanitaria, y expresión del impacto de la pobreza sobre la posibilidad de ejercer el derecho a la salud y a la supervivencia. Casi la mitad de los nacimientos en nuestro país son producto de embarazos no buscados, no planificados, y en algunos casos, no deseados. Más de 3.000 nacimientos se producen en chicas menores de 15 años, en muchas circunstancias producto de la vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos, poniendo en riesgo la vida de los bebés y la de sus madres. Esta es sólo una imagen fotográfica sobre modos de inicio de un trayecto de vida, de un proyecto de vida atravesado por las condiciones de vida.

Según UNICEF, "los niños y niñas" que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.

2. Desarrollo temprano y salud

Los logros en salud y educación están íntimamente relacionados con las condiciones socioeconómicas en las que vivimos. Las habilidades cognitivas, por ejemplo, están parcialmente determinadas genéticamente y en gran parte por la calidad de relacionamiento que tenemos con el ambiente en el cual somos criados y de las habilidades en los cuidados parentales. A su vez, las habilidades parentales dependen de las condiciones en las cuales ellos han sido criados desde niños. Cuanto menor sea el NSE de los padres, mayores las posibilidades de sufrir del estrés condicionado por la situación de salud o financiera, y de transmitir el estrés a sus hijos en la forma de relaciones conflictivas o falta de relacionamiento. Los niños que nacen en hogares con bajo NSE tienen mayor prevalencia de problemas de salud física y mental y viven menos (mayor mortalidad infantil) que aquellos provenientes de sectores afluentes de la sociedad.
El concepto de **"gradiente de salud"** expresa la correlación sistemática entre el nivel de salud alcanzado y el estatus social. Ello se asocia a un descenso progresivo en los niveles de salud alcanzados a medida que se desciende en el NSE.

Las consecuencias de crecer y desarrollarse en entornos desfavorables aumentan las probabilidades de desenlaces adversos en materia de salud, comportamentales y económicos a lo largo de la vida. Según el enfoque de **curso de vida**, el gasto público orientado a mitigar los efectos adversos de la pobreza en edades tempranas es mucho menor que aquellos orientados a reparar las consecuencias de la misma en edades ulteriores. Sabemos que muchos problemas de la edad adulta como las enfermedades crónicas no transmisibles (como la obesidad, baja talla, problemas cardíacos, comportamientos antisociales y violencia) tienen sus raíces en etapas tempranas de la vida.

Por su parte, se sabe que la mayoría de los niños y niñas gozan de las mismas potencialidades biológicas al nacer y es la calidad de relacionamiento con los entornos lo que va modelando la capacidad de expresar dichas potencialidades en mayor o menor medida. Según la **Convención de los Derechos del**

La salud contempla hoy una serie de dimensiones que van más allá del acto médico. Por ejemplo, gozar de una vivienda digna, de un ambiente con condiciones de saneamiento básico, acceder al sistema educativo, contar con una familia continente, y vivir en un barrio solidario.

Niño (CDN), todo niño/a tiene el derecho a alcanzar el máximo estándar de salud posible. La realidad muestra que el ejercicio pleno de este derecho está limitado significativamente por las condiciones adversas de vida.

Los primeros años de vida constituyen un período decisivo en la vida de las personas, es durante este tiempo que los niños y niñas se constituyen como sujetos, configuran sus vínculos con otros, sus trayectos escolares, sus gustos, sus temores, sus posibilidades e intereses, sus valores, su confianza y autoestima. El desarrollo del lenguaje y las funciones intelectuales básicas, así como también las habilidades emocionales y sociales durante la primera infancia facilitan la integración, la igualdad de oportunidades y el progreso social en su conjunto. De allí que es tan importante asegurar una buena calidad de vida a la mayoría de niños y niñas de nuestro país que sobreviven, como al hecho de prevenir la muerte.

Finalmente, el desarrollo infantil temprano es un potente ecualizador. Asegurar igualdad de condiciones para todos los niños y niñas "desde la cuna" es un modo de reducir el impacto negativo de la pobreza sobre la salud presente y futura de la población infantil y de la sociedad en su conjunto.

3. Género, niñez y salud

El enfoque de género en la niñez es pertinente por varias razones: la construcción de los roles de género que acompañan al desarrollo de los niños y niñas es parte de su socialización. La sociedad en general suele potenciar los estereotipos de género. El género se constituye como una de las relaciones estructurantes que sitúan al individuo en el mundo y determina a lo largo de su vida oportunidades, elecciones, trayectorias, vivencias, lugares e intereses. En realidad, las diferencias de género son construcciones sociales que acontecen a lo largo de la vida y que pueden ser cambiadas, hecho que no acontece con las diferencias biológicas.

Asistimos a importantes cambios de las estructuras familiares con aumento de las familias monoparentales con jefas, de los hogares unipersonales, matrimonios del mismo sexo y de las familias de doble ingreso. Así, quienes estaban a cargo del cuidado en épocas anteriores no disponen del tiempo para cumplir esta tarea o bien se ven sobrecargadas por haber asumido labores de producción fuera del hogar junto con las funciones de reproducción doméstica.

La CDN, en su artículo 28, hace referencia al derecho a la igualdad y la no discriminación, entendiendo que cualquier actitud o comportamiento discriminatorio afecta las libertades y posibilidades de desarrollo inclusivo. También afecta a la salud. Las pautas de género predominantes en nuestras sociedades llevan a los varones a no reconocer sus emociones y a sentir que no necesitan cuidarse –ya que pueden ser cuidados por otras–. Las masculinidades están asociadas a pautas que impiden el reconocimiento de fragilidades y desfavorecen la búsqueda temprana por las prácticas preventivas.

Las semillas de la inequidad de género en la edad adulta se siembran en la primera infancia. En esta etapa los temas relacionados con la igualdad de género –socialización, prácticas alimentarias y acceso a la escolaridad– son determinantes de la salud y desarrollo temprano. Cuando la desigualdad de género a temprana edad es reforzada por relaciones de poder, normas y experiencias cotidianas sesgadas en el seno de la familia, la escuela, la comunidad y la sociedad en general, avanza hasta llegar a causar un profundo impacto sobre la inequidad de género en la edad adulta. La equidad de género repercute, desde la primera infancia en adelante, en la formación y el empoderamiento humano en la adultez.



En las relaciones de género, las jerarquías son creadas, reproducidas y mantenidas por la interacción entre los miembros del hogar. Por lo tanto, la familia es la institución primaria para la organización de las relaciones de género en la sociedad, donde se puede ejercer los derechos individuales, pero también donde se establecen relaciones de poder desigual y asimétrico, se presenta el conflicto social, la discriminación y el maltrato, siendo sus víctimas los más débiles: las mujeres, niños y niñas y adultos mayores. Así, las influencias de género, como las de clase social, al configurar contextos de interacción específicos, repercuten de forma sustancial en los procesos de desarrollo y construcción de identidad de cada niño/a o adolescente.

Las desigualdades en salud por causa de género también están presentes en la infancia, pero las niñas sufren una **triple discriminación** (por género, por edad y por ser pobres) que las hace aún más invisibles que las mujeres adultas. Las diferencias de género pueden evidenciarse en el estado de salud en la niñez y acceso a los servicios de salud. Algunos de los problemas más estudiados desde esta perspectiva comprenden situaciones tales como: mortalidad, morbilidad (enfermedades transmisibles, infecciones de transmisión sexual, HIV/sida), estado nutricional, trastornos de la conducta alimentaria, violencia y explotación, accidentes, embarazo en niñas, responsabilidades en el trabajo reproductivo y el trabajo productivo, problemas de autoestima.

A modo de ejemplo, y desde la perspectiva de determinantes sociales, el estado nutricional de la niñez depende de las condiciones de vida (pobreza), del nivel educativo formal de la madre, del estado de salud materna y del acceso a alimentos. Los programas de erradicación de la desnutrición infantil no pueden restringirse a una ecuación calórica con entrega de alimentos y sus derivaciones negativas en materia de asistencialismo y clientelismo. Pero además, la mejora en las condiciones ambientales (vivienda digna) contribuye a reducir la violencia de género. La integración del enfoque de género y derechos constituyen dos pilares fundamentales para entender esta problemática desde una lógica constructivista.

Momento de propuestas: de un Estado sectario a otro intersectorial

Es muy claro a partir de la evidencia empírica disponible que no existe una única política o estrategia que pueda lograr la reducción de la pobreza y de las inequidades existentes y contribuir a reducir los gradientes en materia de salud, educación y desarrollo. En su lugar se requieren estrategias integrales de gobierno, mediante políticas y programas coherentes y armonizados que atiendan la distribución desigual de recursos en la sociedad y mejoren las condiciones estructurales que afectan a sectores importantes de la población. Los esfuerzos del sector educativo como espacio de inclusión son reconocidos, pero insuficientes en la medida en que otros determinantes sociales no sean abordados. Del mismo modo, las mejoras en la calidad de cuidados tempranos serán insuficientes si otros factores contextuales no son tomados en consideración. Lo mismo acontece con la salud, donde garantizar el acceso y la atención es insuficiente si otros factores no son considerados. El concepto de **"Salud en todas las políticas"** contempla una forma concreta de abordar la problemática apelando a la responsabilidad de cada sector del Estado.

Pocas veces en nuestra historia fue tan evidente el rol rector del Estado, además de contar con holgados recursos presupuestarios y un escenario económico favorable desde el contexto internacional. Por cierto, el Estado argentino está realizando significativos esfuerzos en materia de políticas y programas que atienden a atacar los determinantes de la pobreza y la exclusión social.

Para erradicar la pobreza el Estado plantea dos estrategias: por un lado, el diseño e implementación de políticas y programas integrales coherentes con la ampliación de las oportuni-



Se requieren estrategias integrales de gobierno, mediante políticas y programas coherentes y armonizados que atiendan la distribución desigual de recursos en la sociedad y mejoren las condiciones estructurales afectan a sectores importantes de la población.

Acciones del Estado para la protección social de la niñez y adolescencia en la Argentina

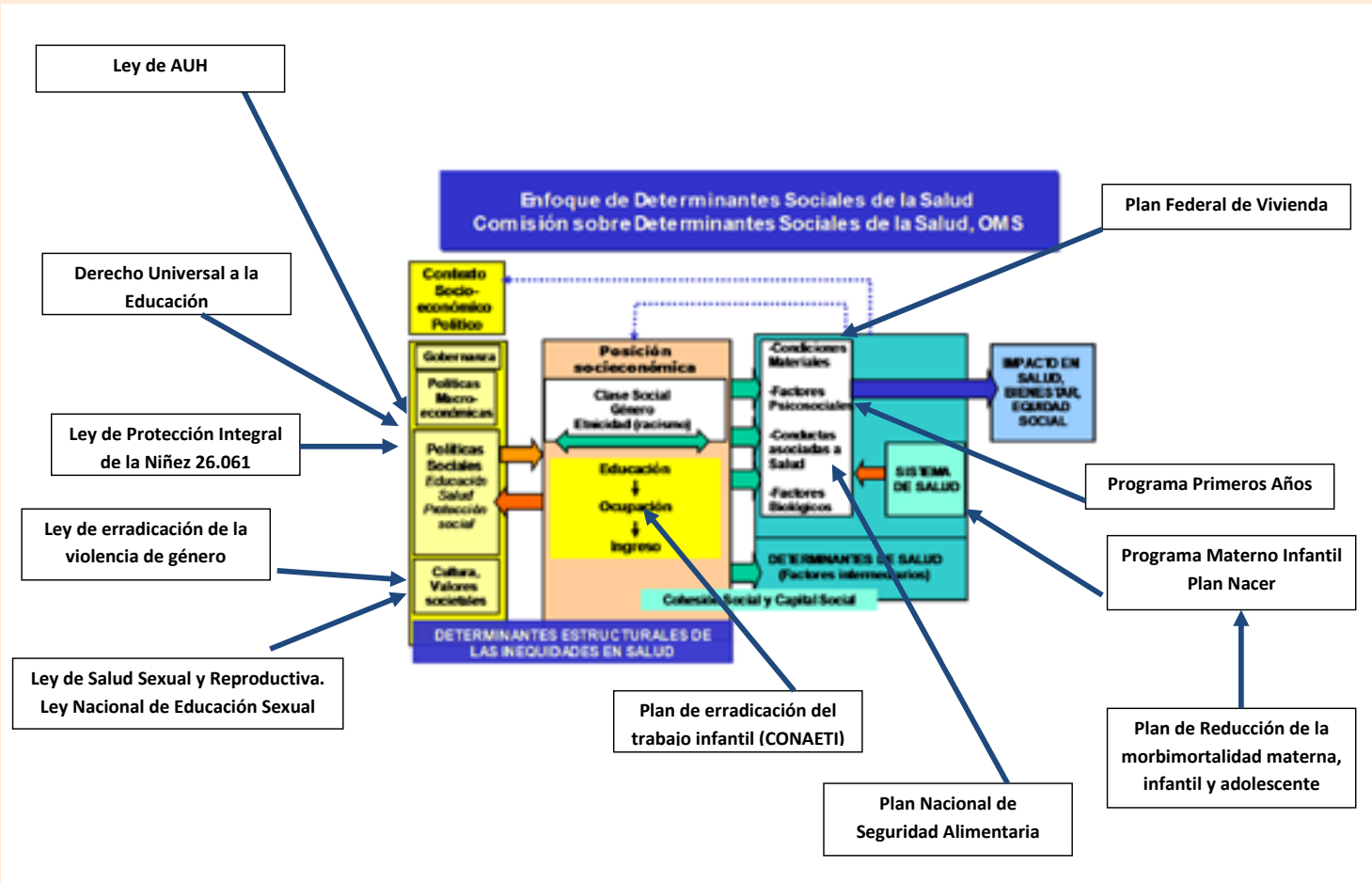
Planes orientados a la seguridad económica
Asignaciones familiares (contributivas), Asignación Universal por Hijo.
Asignación por Embarazo para Protección Social (no contributivas)
Planes que colaboran con la construcción del Piso de Protección social
Salud
Plan Nacer, extensión de redes de Centros de Atención Primaria, las campañas de vacunación gratuita y educación y promoción de la salud (municipios saludables).
Sistema educativo
Programa Nacional de Becas.
Programa Nacional de Inclusión.
Plan Conectar Igualdad.
Iniciativa "Secundaria para Todos", entre otros.
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
Primeros Años (de carácter intersectorial).
PNSA (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria).
Ministerio de Planificación Federal
Plan Federal de Vivienda.

dades de acceso al mercado de trabajo formal, la creación de cooperativas de trabajo y programas de microcréditos. La segunda de las estrategias se basa en la promoción de políticas basadas en derechos. Esta perspectiva obliga a las políticas públicas a desplazar su atención desde la oferta (Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Social, etc.) hacia la demanda de las familias, los jóvenes, las organizaciones locales. Lo dicho hasta aquí no resuelve, sin embargo, la complejidad que ofrece un país federal en el cual persisten inequidades territoriales históricas tanto entre las provincias como al interior de cada una de ellas.

La tipología o cartografía para la acción política sobre los determinantes sociales de la salud seleccionados (**pobreza, desarrollo infantil temprano y género**) y las inequidades en materia de salud presentan los siguientes puntos de acceso para las políticas e intervenciones sobre dichos determinantes:

- Reducir la **estratificación social** propiamente dicha, es decir, "reducir las desigualdades en el poder, el prestigio, los ingresos y la riqueza vinculadas a diferentes posiciones socioeconómicas".
- Reducir la **exposición específica** a factores que dañan la salud sufridos por las personas en posiciones desfavorecidas.
- Procurar reducir la **vulnerabilidad** de las personas desfavorecidas a las condiciones perjudiciales para la salud en las que se encuentran.
- Intervenir mediante la **atención de salud** para reducir las consecuencias desiguales de la mala salud y prevenir el deterioro socioeconómico adicional entre las personas desfavorecidas que se ponen enfermas.

FIGURA 1. Las políticas del Estado Nacional para erradicar la pobreza infantil desde el enfoque de determinantes sociales (OMS)



Fuente: OMS 2008 – modificada por el autor

La niñez es el punto central al momento de discutir estrategias de erradicación de la pobreza. Aquellos países que invierten más en la infancia han logrado cambios significativos en la salud no sólo en la población infantil sino en el conjunto de la sociedad.

Comentarios

La Argentina, al igual que la mayoría de los países de América latina, ha pagado los costos sociales de las políticas neoliberales. Ello se tradujo en una nueva lógica-país, diferente de la que nuestros ancestros habían soñado: una tierra inclusiva, diversa, austera, respetuosa de las diferencias. Los modelos de exclusión estereotipan en ambos sentidos a través del fenómeno de "ghettoización" creciente. Los pobres, viviendo en conglomerados y asentamientos precarios, a veces amurallados por barreras físicas que impiden la integración social. Los ricos, viviendo en barrios privados, rodeados de muros o en entornos estrictamente vigilados bajo el supuesto imaginario del goce de la seguridad plena. A los **muros físicos** se les suman los **muros subjetivos**, que se expresan en comportamientos reactivos, discriminatorios, homofóbicos. Esta nueva geografía territorial y social tiene su correlato con los indicadores de salud y calidad de vida que expresan el impacto de los determinantes sobre la biología de las sociedades. Es difícil, casi imposible, pensar en un país saludable en la medida en que estos gradientes y niveles de fragmentación se perpetúen.

El Estado argentino está desarrollando multiplicidad de acciones tendientes a erradicar la pobreza y sus consecuencias, a promover acciones y políticas inclusivas. En este sentido, el enfoque de determinantes sociales de la salud, aplicado a mejorar las condiciones de vida y reducir las inequidades en salud, resulta un buen modelo que nos aproxima a comprender las complejidades que entran en juego. Desde esta perspectiva sería deseable que las instancias de coordinación de organismos del Estado expresen modelos de gestión articulada, planificada, con objetivos claramente definidos y que permitan evaluar el impacto de dichas acciones. Si bien los aspectos de integralidad, articulación intersectorial, derechos, universalidad, se encuentran presentes en el campo discursivo, los modos de gestión de las propuestas distan de ser una realidad tangible.

La niñez es el punto central al momento de discutir estrategias de erradicación de la pobreza. Aquellos países que invierten más en la infancia han logrado cambios significativos en la salud no sólo en la población infantil sino en el conjunto de la sociedad. Abordar los gradientes de inequidad en salud y desarrollo durante los primeros años tiene un impacto en el largo plazo.

Las lógicas de gestión de las políticas públicas y las respuestas institucionales persisten ancladas en modelos centrados en la coyuntura, en lo emergente y circunstancial. El tránsito del paradigma de necesidades al de derechos dista de ser un logro generalizable a todo el espectro de políticas y la gestión del Estado.

Por su parte, integrar a la salud como un tema de derechos humanos implica, en primer lugar, que la salud no sea asumida como un bien de cambio ni una mercancía. En este sentido es responsabilidad del Estado asegurarlo, garantizarlo y protegerlo.

Al integrar la perspectiva de derechos al campo de la salud estamos reconociendo que todas las personas, independientemente de su condición física, edad, género, orientación religiosa, cultural o sexual, son sujetos de derechos y por lo tanto capaces de exigirlos. Los derechos, por lo tanto, no varían en su dimensión valorativa a lo largo del curso de vida. Un recién nacido, al igual que una persona adulta o un viejo, comparten la igualdad plena en materia de derechos, pese a que la realidad nos muestre un panorama diferente.

Los derechos están relacionados entre sí en cuanto a su interdependencia e indivisibilidad. Pero también están relacionados los derechos de los diferentes grupos de una sociedad. Por ejemplo, los derechos del niño no están escindidos de los derechos sexuales y reproductivos de sus padres (fundamentalmente los de la mujer), por lo que la garantía de los derechos humanos debe recorrer y acompañar cada uno de los estadios del curso vital.

El abordaje de la salud desde los derechos implica el reconocimiento de aquellos determinantes que más inciden sobre ella (la pobreza, el desarrollo temprano y el género) y transformarlos en políticas y acciones que permitan reducir las inequidades y la exclusión social.



EL PROBLEMA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES SE HA AGRAVADO DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS. EL CARÁCTER EXCLUYENTE DE LA CIUDAD PUEDE APRECIARSE EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN VILLAS O ASENTAMIENTOS. A CONTINUACIÓN, UN DIAGNÓSTICO PRECISO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y PUNTOS A RESOLVER.

BUENOS AIRES, UNA CIUDAD SIN TECHO



 por MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO y MARÍA CARLA RODRÍGUEZ



por
MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO
Dra. en Ciencias Sociales, UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA-CONICET)

MARÍA CARLA RODRÍGUEZ
Dra. en Ciencias Sociales, UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG-UBA-CONICET)

Entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010.

Actualmente en la ciudad de Buenos Aires 142.924 hogares desarrollan su vida cotidiana en condiciones habitacionales deficitarias (Cuadro 1). En esos hogares conviven 470.966 habitantes que representan al 16,7% de la población de la ciudad.

Una mirada retrospectiva sobre el problema habitacional en Buenos Aires pone en evidencia que la situación se ha agravado durante las últimas décadas. Entre 1991 y 2001, de acuerdo con el Instituto de Vivienda de la Ciudad, la incidencia del déficit habitacional aumentó tanto en términos relativos como absolutos. El déficit habitacional afectaba al final de ese periodo a unos 86.185 hogares (que representaban el 8,4% del total de los hogares residentes en la CABA); 5.690 hogares más que en 1991. En aquel año el déficit habitacional afectaba a 80.495 hogares que representaban el 7,9% del total de hogares residentes en la ciudad, según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. En ese marco, 229.306 porteños estaban afectados por situaciones habitacionales deficitarias. En 2010, a los 86.185 hogares con problemas de vivienda se suman 56.739 nuevos (Cuadro 1).

Tal como surge de los datos consignados hasta aquí, entre 1991 y 2010, la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó un 77,6%. Del aumento ocurrido en los últimos 20 años, aproximadamente el 70% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período se torna aún más crítica si se tiene en cuenta que: (i) la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940. (ii) Existen en la ciudad 342.842 inmuebles deshabitados. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el parque habitacional de la ciudad de Buenos Aires comprende 1.425.840 viviendas y el 24% se encuentra actualmente desocupadas. (iii) En las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados y los que se encuentran en situación de calle están habitualmente sub-estimados. Resulta evidente, entonces, que en materia habitacional la ciudad, lejos de haber avanzado, ha retrocedido.

Según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, las situaciones habitacionales deficitarias afectan a familias que habitan tipologías de vivienda que desde el punto de vista constructivo son consideradas inadecuadas –ranchos, casillas,

CUADRO 1. Hogares según situación habitacional, tipo de vivienda y hacinamiento. CABA. 2001 y 2010

SITUACIÓN HABITACIONAL Y HACINAMIENTO		TOTAL	TIPO DE VIVIENDA								
			CASAS		DEPTO	CASILLA	RANCHO	PIEZAS EN INQUILIN.	PIEZAS EN HOTEL	LOCAL NO CONSTR.	VIVIENDA MOVIL
			TIPO A	TIPO B							
Total de hogares	2001	1.024.231	237.827	11.099	725.110	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	1.150.134	261.476	18.838	818.341	2.308	708	25.558	20.348	2.458	99
No presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	925.661	231.783	5.422	706.263	3.735	221	7.785	9.429	1.647	54
	2010	1.033.241	237.539	9.365	760.306	1.308	407	11.287	11.148	1.793	88
Presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	98.570	6.044	5.677	18.847	4.076	194	13.041	9.179	814	20
	2010	116.893	23.937	9.473	58.035	1.000	301	14.271	9.200	665	11
Total de hogares deficitarios	2001	86.185	6.044	11.099	18.847	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	142.924	23.937	9.473	58.035	2308	708	25.558	20348	2458	99

Nota: Se define como casa a la vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común).
La casa tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.

Fuente: Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en base a datos del Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. INDEC, Censo de Población y Vivienda 2010. http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp Consultado el 5/10/2012.

piezas en inquilinato y hotel, locales no construidos para habitación y vivienda móvil– y a familias que aun cuando habitan en viviendas que no presentan déficits constructivos graves, resultan inadecuadas en relación al tamaño del hogar –familias que residen en casas tipo A y B y departamentos y conviven con situaciones de hacinamiento–. Ambos grupos han visto empeorar su situación durante la década: más hogares residen en viviendas constructivamente deficitarias y más hogares habitan en condiciones de hacinamiento. Interesa destacar que habitualmente, entre las familias que residen en viviendas consideradas inadecuadas, los problemas constructivos de sus unidades habitacionales se superponen y conviven con situaciones de hacinamiento críticas.

Tal como venimos señalando en trabajos anteriores, ofrecer una medida que permita estimar la magnitud del problema habitacional no es una tarea sencilla. Esta dificultad se relaciona con la complejidad del problema y con las restricciones que presentan las fuentes, en general, y los indicadores, en particular, que permiten aproximarse a su medición. De este modo, no es posible contar con un único indicador que devuelva una foto más o menos ajustada del problema. El tipo de vivienda nos permite aproximarnos, en parte, al estado de la construcción de los inmuebles clasificando a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en viviendas deficitarias o no deficitarias. El hacinamiento nos permite incorporar en el análisis la relación entre las características de la vivienda y la composición de los hogares, definiendo entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de hacinamiento (dos o más personas por cuarto). Sin embargo, ninguno de estos indicadores nos aproxima a las características del entorno en el que se localizan viviendas y hogares. Es por ello que, para completar el cuadro de la situación, resulta necesario indagar cómo ha evolucionado, durante el período 1991-2001, la situación de la población residente en villas de emergencia y de las personas que se encuentran en situación de calle.

Tal como señala Tomás Guevara en su tesis doctoral *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*, en 1991, un 1,8% de población residente en la ciudad de Buenos Aires se localizaba en villas o asentamientos.

CUADRO 2. Evolución de la población en villas en la ciudad de Buenos Aires

VILLA O ASENTAMIENTO	1976	1980	1991	2001	DATOS POSTCENSO 2001	2010	% VARIACIÓN RELATIVA 2001-2010	% VARIACIÓN RELATIVA 1991-2010
Total	213823	37010	52608	107805	-	163587	51,7	211,0
1-11-14	36515	3114	4894	21693	-	25973	19,7	430,7
3	48737	2097	3503	7090	7551***	10144	43,1	189,6
6	13775	1982	5604	7993	9136****	9511	19,0	69,7
13-13bis	355	319	266	621	-	482	-22,4	81,2
15	14579	7137	5167	9776*	-	15568	59,2	201,3
16	200	180	110	118	-	162	37,3	47,3
17	1750	714	554	784	-	471	-39,9	-15,0
19	9000	2438	2006	3343	3467**	4010	20,0	99,9
20	21305	4144	7460	16323	17820****	19195	17,6	157,3
21-24	12120	6525	10822	16108	-	29782	84,9	175,2
26	125	117	220	456	-	636	39,5	189,1
31-31bis	24324	796	5668	12204	14584***	26492	117,1	367,4
N.H.T. Av. Del Trabajo	1558	1525	1645	1735	1869***	1836	5,8	11,6
N.H.T. Zavaleta	2367	2110	2572	4814*	2814**	2906	-39,6	13,0
Villa Dulce	-	-	-	280	-	-	-	-
Piletones	-	-	-	2328	2606***	5218	124,1	-
Carrillo 2	-	-	-	383	-	-	-	-
Calacita	-	-	-	640	430***	499	-22,0	-
Reserva Ecológica	-	-	-	356	-	2795	685,1	-
Ciudad Universitaria	-	-	-	76	-	-	-	-
Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	547	808***	-	-	-
Ex Fca. Morixe	-	-	-	137	-	-	-	-
Nuevos asentamientos	-	-	-	-	-	8907	-	-

*Incluye nuevo asentamiento; **Dato relevado en 2002; ***Dato relevado en 2003; ****Dato relevado en 2004

Fuente: Di Virgilio, 2007 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), 2011

Diez años más tarde, en 2001, el porcentaje de población que habitaba en villas de emergencia trepó al 3,9%, lo que implicó un crecimiento relativo del 116%. En la actualidad, según datos del Censo 2010, unas 163.587 personas viven en una villa porteña –que representan aproximadamente el 52% más de la población residente en 2001 y el 211% más de la residente en 1991 (Cuadro 2)–. Ubicada en el barrio de Barracas, la 21-24 es la villa más poblada: residen allí casi 30.000 personas luego de haber experimentado en el período un importante crecimiento (84,9%). Le siguen en tamaño las villas 31-31bis y la 1-11-14. La villa 31-31bis, si bien se ha convertido en el barrio más mediático de los últimos años por su ubicación en la metrópolis, no es la que más ha crecido en el período 2001-2010: sobresalen dramáticamente el asentamiento Reserva Ecológica (Rodrigo Bueno) (685%) y el barrio Los Piletones (124%). En algunos barrios se observan procesos de de-crecimiento poblacional vinculados a planes de urbanización y ordenamiento urbano (Villa 13-13bis y 17). Cuando se analiza la localización de las urbanizaciones populares no pasa inadvertido al observador atento que su amplísima mayoría se localiza en el sur y suroeste de la ciudad –a excepción de la villa 31-31bis–. El crecimiento de la población residente en las villas porteñas se da en un contexto en el que la población total de la ciudad, durante el período, no experimenta variaciones significativas: en 1991 residían en la ciudad unos 2.965.403 habitantes, y en la actualidad, unos 2.827.535.

La ciudad es también hogar de los *homeless* que desarrollan su vida cotidiana en el espacio público. El fenómeno de los *homeless* crece a partir de los '90 y se consolida con la crisis del

El crecimiento de la población residente en las villas porteñas se da en un contexto en el que la población total de la ciudad, durante el período, no experimenta variaciones significativas.

2001. En el año 2000 se realizó en la ciudad de Buenos Aires el tercer Conteo de Población "Sin techo" en situación de calle en el mes de noviembre. El mismo arrojó un número final de 1.103 personas "sin techo": este total se obtuvo de la suma de la cantidad de personas relevadas en calle (705), sumadas las personas que solicitaron pernocte el día del relevamiento en las distintas instituciones (398). En este caso se definió como unidad de análisis a todas las personas que se hallaban pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda aunque la misma sea precaria. A inicios de la década, la mayor concentración de población "sin techo" en la ciudad fue hallada entre las avenidas Pueyrredón-Jujuy, Amancio Alcorta-Brandsen. En este circuito imaginario que incluye los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta, Retiro habitan 486 *homeless*. Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial en la zona. La menor concentración de personas sin techo se da en los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Soldati, Villa Pueyrredón y Agronomía. Ello se explica porque estas son zonas de casas bajas con un circuito asistencial más acotado. La situación de inicios de 2000 parece haberse consolidado transcurridos largos 10 años: el conteo realizado en diciembre de 2010 arrojó que hay 1.287 personas adultas viviendo en las calles de la ciudad de Buenos Aires, una cifra que prácticamente se mantiene estable respecto de 2009, cuando se contabilizaron 1.356 personas en esa situación. Las localizaciones más frecuentes tampoco parecen haber cambiado, tal como detecta Rosa en su tesis doctoral en curso *Entramado de relaciones: Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

¿Cómo se explican estas cifras? Desde hace más de dos décadas la ciudad experimenta importantes transformaciones motorizadas por la acción pública y privada. Tímidamente, en las postrimerías de la década de 1980 y abiertamente desde 1990 hasta la actualidad, el desarrollo de inversiones inmobiliarias, la dinamización comercial, la oferta de servicios culturales y de recreación impulsaron la modernización y la valorización de ciertas zonas de la ciudad potenciando procesos de acumulación de capital. Las huellas de esta dinámica resultan evidentes. Imposible no advertir la enorme cantidad de emprendimientos inmobiliarios construidos en Buenos, Aires. De los 47 barrios porteños, cinco son los que concentran estos nuevos desarrollos (Palermo, Belgrano, Núñez, Caballito y Flores), que la más de las veces coincide con la tipología de vivienda suntuosa. Se trata de edificios en altura, que integran el segmento de viviendas destinadas a hogares de ingresos altos y que se localizan en zonas de alta renta. Si bien algunos ofrecen unidades de vivienda con 3 o 4 dormitorios, la mayoría ofrece monoambientes o departamentos con un único dormitorio, pensados para hogares unipersonales o parejas sin niños. El mercado orientó su oferta hacia los sectores de mayor poder adquisitivo, asegurándose una demanda estable y con capacidad de compra, que se traduce en márgenes de ganancia seguros. Paradójicamente, muchas de estas nuevas unidades de vivienda permanecen vacías. Tal como señaláramos anteriormente, según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, por ejemplo, en las comunas 13 y 14, que comprenden los barrios de Palermo y Belgrano, un 24,6% y un 29,5% de las viviendas particulares se encuentran deshabitadas.

¿Qué hace el gobierno local frente a esta situación? ¿Cómo se ha posicionado frente a ella? Resulta evidente que la ciudad no ha llegado a esta situación en materia habitacional por obra y arte del accionar del partido actualmente a cargo de la Jefatura de Gobierno. Durante las últimas décadas los gobiernos nacional y local han jugado papeles complementarios fomentando los distintos procesos de valorización a través de la definición de políticas que fueron favoreciendo esos patrones inequitativos de acceso a la ciudad, a través de cambios de normativas, desalojos en zonas a ser renovadas, inversiones en obras de infraestructura, definiciones del uso del suelo de propiedad pública, incidencia en las condiciones de acceso al crédito, etc., así como de sus omisiones, que acentuaron la liberalización del suelo, como escenario de fondo de este proceso.

La política urbana y habitacional del gobierno de Mauricio Macri fortaleció, de este modo, el carácter excluyente de la ciudad, naturalizando la decisión política, transformada y reforzada activamente como sentido común de que "se puede vivir donde se puede pagar".

En ese marco, la política habitacional del macrismo poco ha contribuido a zanjar la situación. La política hacia estos sectores estuvo orientada al debilitamiento de la percepción social de derechos ganados con rango constitucional: ignorándolos cuando le resultó posible y desarticulando las construcciones institucionales y jurídicas que, en muchos casos, han sido producto de la participación popular en democracia. También incorporó notas de ilegalidad asociadas al ejercicio de la represión directa (como expresivo sucesor del ingrato y celebre dicho dictatorial "hay que merecer la ciudad"), junto con la creación de la –hasta ahora dudosamente útil pero no por ello menos inquietante– Policía Metropolitana. La política urbana y habitacional del gobierno de Mauricio Macri fortaleció, de este modo, el carácter excluyente de la ciudad, naturalizando la decisión política, transformada y reforzada activamente como sentido común de que "se puede vivir donde se puede pagar", con los ingresos que cada familia percibe de modo individual vía el mercado de trabajo.

Asimismo, el actual gobierno local desanda la construcción social e histórica de derechos constitucionales expresados en el artículo 31º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El desfinanciamiento de las asignaciones presupuestarias que permitirían su cumplimiento, la desactivación de las capacidades institucionales con que contaba el Estado, la neutralización de la existencia del Banco de Inmuebles previsto en la ley de creación del IVC (Ley Nº 1.251/03) –y su constitucional direccionamiento hacia los sectores populares de demanda crítica de hábitat–, los deliberados intentos de la gestión por desprenderse del patrimonio estatal incluyéndolo en el mercado inmobiliario, y la obstaculización de los planes autogestionados (leyes 341/964) dan cuenta de ello.

Durante los '90 las gestiones locales tuvieron una política más bien permisiva respecto de los desalojos en las propiedades públicas, que el ex jefe de gobierno Aníbal Ibarra empezó a modificar, siendo expresivo el desalojo efectuado en 2003 del Ex Padelai, con uso de la fuerza pública. La actual gestión profundizó el carácter represivo e instaló notas de ilegalidad en los desalojos. El surgimiento de la UCEP implicó la articulación paraestatal de un grupo de choque que impulsó de manera violenta, sistemática e intimidatoria la expulsión de numerosas familias que residían en la ciudad, sin orden judicial, haciendo del "desalojo administrativo" una práctica habitual. De esta manera la UCEP fue desplazando el accionar del programa Buenos Aires Presente (BAP) –programa del gobierno porteño que tenía como objetivo asistir y contener a las personas en situación de calle–, expulsando a los sin techo de la ciudad formal y empujándolos hacia los pasillos de las villas.

La gestión macrista mantiene, de este modo, un conjunto de acciones y omisiones que redundan en la falta de intervención con respecto a la recuperación de los inmuebles ociosos de la ciudad y el castigo impositivo de quienes especulan con el valor del suelo; al mejoramiento de viviendas precarias y los procesos de regularización urbana y dominial; a la regulación de los alojamientos temporarios y la exclusión de los que encubren locaciones, y al cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de los grandes propietarios.

Finalmente, entre las intervenciones (también sujetas a la lógica de acción/omisión) de competencia recurrente entre el gobierno local y el nacional, encontramos: el impulso de lógicas inmobiliarias que definen procesos de expulsión y no de radicación; omisiones respecto de la regulación del precio de las locaciones, que siguen una curva ascendente pronunciada (y cotizada en dólares) escindida de la curva de los ingresos familiares; omisiones con respecto a la regulación del valor y la creación de suelo urbano de calidad; omisiones en cuanto a la derogación de la figura de usurpación y su carácter de causalidad penal. En otras palabras, intervenciones que refuerzan la centralidad, la concentración y la desigualdad.

La pobreza como constelación de problemas sociales

106 a 123

MARTA BEKERMAN / MIRTA L. DE PALOMINO / JOSÉ LUIS CORAGGIO

UNA DE LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE REPRODUCCIÓN CON QUE CUENTA LA POBLACIÓN DE MÁS BAJOS RECURSOS ES EL DESARROLLO DE LAS MICROEMPRESAS DE SUBSISTENCIA. UN ANÁLISIS SOBRE EL APORTE FUNDAMENTAL DEL CRÉDITO Y LA CAPACITACIÓN. EL CASO DE LA ASOCIACIÓN AVANZAR.

EQUIDAD Y DESARROLLO

POLÍTICAS PARA FORTALECER LA SITUACIÓN DE LAS MICROEMPRESAS POBRES



 por MARTA BEKERMAN y MIRTA L. DE PALOMINO


I'm all i

por MARTA BEKERMAN
Integrante del Plan Fénix, Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET y Presidenta de la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano

MIRTA L. DE PALOMINO
Socióloga. Especializada en Investigación social y Diseño y evaluación de proyectos sociales en ámbitos públicos y organizaciones sociales

Uno de los grandes desafíos para el desarrollo equitativo de la Argentina se vincula con mejorar la situación de la población que vive en villas de emergencia. Se calcula que sólo en el área metropolitana esa población alcanza a los dos millones de personas. Este segmento de población se caracteriza por trayectorias laborales signadas por trabajos de breve duración y alta rotación, desprotección e informalidad, ya que poseen escasos niveles de calificación y de educación, lo que redunda en empleos de baja calidad, elevadas tasas de desempleo, pobreza y marginación social.

Una alternativa para obtener ingresos por parte de estos sectores es el desarrollo de microemprendimientos por cuenta propia de producción y venta de bienes y servicios en el mercado. Si bien estos emprendimientos suelen presentar una inserción muy precaria, demostraron constituir un sector con potencialidades y recursos para afrontar el desempleo.

La situación descripta requiere instrumentar políticas específicas orientadas a su fortalecimiento, lo que implica aumentar su acceso a nuevos activos o recursos productivos, en particular a través del crédito y la capacitación.

Con el objeto de contribuir a la formulación de propuestas de innovación social para la inclusión, el presente trabajo intenta un aporte sobre esta temática. A partir de una breve presentación sobre las razones y potencialidades de desarrollo de programas de microcrédito como respuesta a las necesidades de financiamiento de las microempresas pobres, analiza la pertinencia de implementar, complementariamente al otorgamiento de microcréditos, acciones de capacitación destinadas a los microemprendedores.

Cabe destacar que el caso argentino muestra diferencias respecto de otros países de América latina. Los microemprendimientos surgen desde el inicio del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, pero es con el incremento de las tasas de desocupación a partir de la década de los ’70 y sobre todo en los años ’90 cuando se convierten en una alternativa al desempleo. Esta concepción de “refugio” no es aplicable a cualquier segmento de población: quienes poseen mayores credenciales educativas, calificaciones laborales y recursos culturales podrán encarar un emprendimiento como paso previo a su conformación como empresa. En cambio, aquellos que sufren condiciones más desventajosas en esos aspectos, cuyo principal recurso es su propio trabajo (y muy frecuentemente el de sus familiares), difícilmente logren superarlas imposibilitando que se constituyan en “protoempresarios” a menos que existan programas específicos de apoyo.

La literatura sobre “fallas de mercado” plantea, en líneas generales, que los mecanismos de mercado presentan fallas en relación con los costos y beneficios sociales y privados, y propone políticas que corrijan estos efectos a través de la intervención gubernamental. Las vertientes “evolucionistas”, por su parte, consideran a los individuos y a las firmas como agentes imperfectamente informados y con una racionalidad acotada respecto de las opciones que deben enfrentar, pero con capacidad de desarrollar nuevas aptitudes a través del ensayo y error, acumulando experiencias y realizando nuevas actividades.

Problemas que afrontan las microempresas de subsistencia

Las microempresas se definen fundamentalmente por sus carencias. La experiencia en terreno en las villas de emergencia donde actúa la Asociación Avanzar permite detectar una serie de limitaciones asociadas a su condición de marginalidad y derivadas del objetivo esencial de cubrir su subsistencia. Tal como señalan Bekerman y Monti Hughes en el número 254 de la revista *Realidad Económica*, las características principales de estas microempresas son las siguientes:

- Falta de acceso a fuentes de financiamiento / muy escaso acceso al crédito.
- Ausencia de estrategias de promoción y de comercialización de sus productos.
- Desconocimiento del rol y de la existencia de competidores.
- Ausencia de tecnologías de gestión, evidenciadas en la falta de definición de un plan de negocios y en carencia de registros contables y de acciones de seguimiento de su evolución en el tiempo.
- Progresiva desacumulación de capital vinculada, en muchos casos, a omitir la depreciación del capital fijo en los costos.
- Ausencia de separación entre capital y trabajo, lo que incide en una insuficiente determinación de ciertos costos fijos y de la valoración de la mano de obra propia y redunda en el cálculo inadecuado de costos y beneficios, generando distorsiones en las decisiones.
- Escasa división del trabajo entre los integrantes del emprendimiento.
- Escasa reinversión de las ganancias, que limita las posibilidades de expansión más allá de una reproducción simple del capital.
- Falta de reinversión en nuevo capital fijo (equipamiento y maquinarias), incluso para remplazar el capital amortizado.
- Falta de diversificación de productos e innovación como estrategia para mejorar la inserción en mercados existentes o nuevos.
- No aprovechamiento de economías de escala (como por ejemplo, mayores niveles de producción, de flujos de información, o de nuevos conocimientos).
- Limitadas redes de comercialización.
- Incertidumbre, escasez de información o información asimétrica, que dificultan colocarse en una posición de asignación "óptima" de recursos.

Los insuficientes niveles de inversión y la falta de innovación o diversificación de productos permiten una libre entrada de competidores, lo que limita los niveles de demanda e ingresos de las microempresas establecidas, generando un círculo vicioso de bajos niveles de inversión o de reproducción de los comportamientos de subsistencia.



Enfoques teóricos sobre el comportamiento de las microempresas y sobre el rol de la capacitación en los programas de microfinanzas

En el marco del objetivo del presente trabajo se consideran los enfoques neoclásico y evolucionista.

El enfoque neoclásico se basa en una serie de supuestos de comportamiento económico derivados de la existencia de un único agente representativo de todo el resto (es decir que todos los individuos son iguales), que actúa como maximizador, hiperracional e hipercompetente.

Esa supuesta racionalidad de los individuos resulta en que las empresas logran lo que se considera una asignación óptima de sus recursos, que les permitirá alcanzar una maximización de sus beneficios y una minimización de sus costos en forma sistemática.

Bajo este enfoque los problemas que muestran las empresas de subsistencia se encontrarían vinculados a lo que dentro de esta literatura se denomina "fallas de mercado", situaciones en que las fuerzas operantes en el mercado no garantizan una situación óptima. Respecto de las microempresas se trataría de que el mercado no puede garantizar su acceso al crédito, lo que requeriría algún tipo de intervención pública o de instituciones de microcrédito que aseguraran dicho acceso.

El supuesto de la existencia de un agente representativo del conjunto, que reúne las cualidades señaladas, excluye la consideración de acciones de capacitación, en la medida en que la concepción neoclásica, también llamada minimalista, considera que el microcrédito es suficiente para mejorar las condiciones

socioeconómicas de las personas. Esta concepción define a las instituciones de microcréditos como especializadas exclusivamente en otorgar créditos, condición necesaria para asegurar la efectividad de sus acciones y su propia sostenibilidad, por lo que no le compete la provisión de servicios de capacitación: la capacitación, u otros servicios no financieros, aumentan los costos de las instituciones, recargan sus tareas administrativas y encarecen los costos para los prestatarios, sin que ello se traduzca en beneficios tangibles y significativos. En síntesis, este enfoque rechaza la posibilidad de optimizar la eficiencia operativa de las instituciones al integrar distintos servicios destinados a la misma población.

El enfoque evolucionista, por su parte, cuestiona al aparato neoclásico al incorporar en su concepción comportamientos basados en agentes de racionalidad limitada, heterogéneos, poseedores de competencias y grados de acceso y capacidad de procesamiento de los flujos de información diversos. A partir de este supuesto, considera poco plausible que empleen procedimientos de maximización (asignación óptima de recursos), que probablemente resulten ineficientes en contextos caracterizados por la desinformación y los imprevistos que en la microempresa, particularmente en la marginal, ocurren muy frecuentemente.

Este enfoque incorpora el concepto de rutina. Las rutinas de las firmas son estructuras de comportamientos que conducen a esquemas repetitivos de actividad y constituyen la memoria organizacional que orienta la toma de decisiones en la empresa. Se trata de rutinas no óptimas, que evolucionan a lo largo del tiempo como resultado de procesos de aprendizaje. La naturaleza misma de las competencias acumuladas en su seno y su capacidad para desarrollar los aprendizajes necesarios determinan las trayectorias que va a seguir la firma. Este comportamiento particular de las firmas se conoce como *path-dependent* o dependiente de trayectoria.

Este marco conceptual hace de los propios agentes sujetos "evolutivos", carentes de esa supuesta hiperracionalidad, que construyen sus comportamientos en el curso del aprendizaje, donde los agentes con rutinas superiores se desempeñarán mejor, en el mismo ambiente selectivo, que otros que se desenvuelven con rutinas inferiores. En ese contexto, podría plantearse que los problemas que afrontan las microempresas de subsistencia, señalados en la sección anterior, suscitan rutinas no óptimas, cuya superación requiere procesos de aprendizaje que permitan mejores prácticas, y por ende obtener mejores resultados económicos. Es decir que "los distintos agentes económicos aparecen desarrollando nuevas capacidades a través del ensayo y el error, acumulando experiencia y realizando nuevas actividades. Como señala Rodrigo Carmona en "Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local", estas características "modelan un proceso de tipo 'madurativo', donde el tiempo y la historia son factores fundamentales que condicionan las conductas de los actores y conforman una 'cultura' productiva e institucional determinada".

Por lo tanto, desde una perspectiva evolucionista estamos en presencia no sólo de fallas de mercado, sino también de agentes que son muy heterogéneos en cuanto a las capacidades alcanzadas. Esto implica que los mecanismos que provee el mercado no sólo pueden generar ineficiencias, sino además inequidades sociales derivadas de la falta de igualdad de oportunidades definida por la señalada heterogeneidad de los agentes. En consecuencia, como señalan Bekerman y Monti Hughes, se requiere algún mecanismo de intervención que corrija esta situación. Las políticas de desarrollo deben tomar en cuenta esta heterogeneidad a través de la focalización de los programas que implementen, otorgando un rol importante a acciones de capacitación que permitan a las empresas pobres alcanzar mejores prácticas a través de la adquisición de las competencias que requieren los microemprendedores.

Los microemprendimientos surgen desde el inicio del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, pero es con el incremento de las tasas de desocupación a partir de la década de los '70 y sobre todo en los años '90 cuando se convierten en una alternativa al desempleo.

El rol de los microcréditos y de la capacitación como políticas de desarrollo para microempresas pobres

El desarrollo económico local implica un proceso de carácter integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de un determinado territorio, en este caso las villas de emergencia, mejoran de manera sostenida a través del incremento de oportunidades y de la generación de nuevas fuentes de ingreso mediante el autoempleo, el cuentapropismo y el desarrollo de microemprendimientos.

El diseño de estas políticas de desarrollo requiere el involucramiento de los actores que son objeto de las mismas, recuperando sus saberes, muy frecuentemente adquiridos a lo largo de sus complejas trayectorias laborales y del aprendizaje familiar, saberes que son parte de sus mecanismos de subsistencia. La participación de dichos actores en el diseño y la implementación de los programas incrementa su legitimidad, en la medida en que son asumidos como propios por parte de la población involucrada. Por el contrario, tal como señalan Chiara, Di Virgilio, Fournier, Soldano y Suárez en la Cartilla de Desarrollo Local Nº 3 del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, los programas de desarrollo concebidos desde una centralización absoluta de su diseño generan un diagnóstico errado de las prioridades y las necesidades de la población objetivo generando distanciamiento, falta de compromiso y de identificación con los objetivos y las acciones por parte de la misma, que no logra identificarse con la propuesta elaborada sin su participación.

Los programas de microcréditos complementados con actividades de capacitación, que actúan en áreas marginales y lo hacen en estrecho contacto con la población involucrada, presentan importantes rasgos positivos, entre los que cabe destacar:

- Generan mejores diagnósticos, ya que tienen en cuenta las realidades locales y los recursos y necesidades específicas de los actores involucrados.
- Muestran apertura hacia los requerimientos y las ideas de los microempresarios.
- Promueven la participación activa de la población atendida.
- No están expuestos a clientelismos políticos que distorsionen los objetivos.
- Logran acercarse a personas que normalmente no tienen acceso a la obtención de activos como el crédito y la capacitación.

Estas características permiten afirmar que estos programas pueden contribuir a contrarrestar algunas de las fallas de mercado que afectan especialmente a los sectores carenciados, como la falta de acceso al crédito y a ciertos flujos de información. Además pueden contribuir a disminuir la falta de oportunidades de formación que muestran las microempresas más pobres, a través de brindar capacitación y asistencia técnica a los emprendedores.

Los programas de desarrollo concebidos desde una centralización absoluta de su diseño generan un diagnóstico errado de las prioridades y las necesidades de la población objetivo generando distanciamiento, falta de compromiso y de identificación con los objetivos y las acciones por parte de la misma.



Estudio de caso

Se presenta aquí la experiencia de un proyecto de capacitación integrado al otorgamiento de microcréditos. Se trata de la que desarrolla la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano desde el año 2000. La misión de la asociación es "contribuir al desarrollo de las capacidades y a la mejora del nivel de vida de sectores de bajos recursos a través de la provisión de distintos instrumentos, tales como el crédito, el acompañamiento continuo, la capacitación y la promoción de la interacción social (véase www.avanzar.org.ar).

Además de otorgar microcréditos, esta institución llevó adelante, desde su creación, programas de capacitación con diferentes niveles de profundidad en función de los recursos disponibles. Desde el año 2010 profundizó sus actividades de capacitación a través de la implementación de un programa denominado "Desarrollo de capacidad empresarial en microempresas de subsistencia" destinado a microemprendedores pertenecientes a sus áreas de trabajo, sean o no prestatarios de la institución. Sus áreas de trabajo incluyen a las villas de emergencia y zonas aledañas de los barrios de Soldati, Lugano y Mataderos, incluyendo las villas de Los Piletones, Fátima (Nº 3), Ciudad Oculta (Nº 15), Carrillo y Villa 20. Las acciones iniciales del programa consisten en sensibilizar a los emprendedores sobre la conveniencia de mejorar su gestión a través del dictado de un taller de gestión empresarial. Los objetivos del taller son los siguientes:

- Conocer y establecer relaciones de confianza con sus proveedores y consumidores.
- Conocer el precio de mercado de sus productos y servicios.
- Registrar las operaciones realizadas, diferenciando los consumos del microemprendimiento de los del hogar (dado que en su gran mayoría son emprendimientos familiares).
- Controlar la calidad de los productos y servicios.
- Planificar compras y ventas.
- Articularse en la cadena de valor, a través de acuerdos con otras empresas.

Los talleres de gestión brindan una capacitación general, que se complementa con capacitaciones específicas y asistencia técnica personalizada a través de tutorías.

La atención a las demandas y necesidades de los emprendedores condujo a la incorporación de talleres específicos sobre compras, costos y ventas. También llevó a realizar algunos ajustes que facilitaran el acceso y la continuidad de la asistencia a los talleres, considerando los obstáculos de esta población para asistir a estas actividades no inmediatamente rentables. Es que la oportunidad de realizar "changas", la atención a los integrantes de la familia y la búsqueda del sustento diario dificultan la realización de actividades que no estén estrechamente ligadas a la satisfacción de necesidades básicas. En este sentido debe destacarse la mayoritaria presencia de mujeres, que deben atender, a la vez, el emprendimiento y las tareas domésticas, en particular aquellas que tienen hijos pequeños a los que no pueden dejar para asistir a los talleres. Estos inconvenientes son abordados por Avanzar a través de mecanismos que permitan una asistencia sostenida a los cursos y que se reflejan en una mejora en términos de concurrencia y permanencia a lo largo de la ejecución del programa.

Con el objetivo de relevar los grados de satisfacción sobre las actividades de Avanzar se aplicó una encuesta a 100 emprendedores (70 mujeres y 30 varones), realizada al año y medio de iniciado el programa de capacitación. Los principales resultados muestran lo siguiente:

- La encuesta incluyó una serie de preguntas acerca de la situación del microemprendimiento en el último año respecto del pasado inmediato. Las respuestas fueron altamente positivas: el 84% de los encuestados afirma que mejoró, mejoría atribuida por el 74,5% a la capacitación recibida.
- Las respuestas acerca de los objetivos por los cuales se capacitó indican que algo más de la mitad lo hizo para generar un microemprendimiento. Cabe aclarar que muchos emprendedores ya contaban con un emprendimiento pero deseaban agregar otro; en este sentido el 41% respondió que la capacitación incidió positivamente tanto en la mejora como en el crecimiento del mismo.
- La utilidad de los temas incluidos en las acciones de capacitación (competencia, clientes, costos, ganancias, entre otros) fue considerada como muy alta en la casi totalidad de los aspectos relevados.
- Ante la pregunta sobre la necesidad de mayor capacitación, cerca de un tercio de los encuestados respondió que necesita más capacitación. Ante la indagación acerca de si otras personas deberían capacitarse, el 80% respondió afirmativamente, priorizando los familiares como quienes necesitarían hacerlo, seguidos por amigos y vecinos.
- Un aspecto positivamente valorado de los talleres fue el de conocer a otros emprendedores, indicador de la propensión a la asociatividad, que es uno de los objetivos de Avanzar.



Los programas de microcréditos complementados con actividades de capacitación, que actúan en áreas marginales y lo hacen en estrecho contacto con la población involucrada, presentan importantes rasgos positivos.

Los resultados de la encuesta confirman la utilidad de la capacitación recibida, que se manifiesta sobre todo en la percepción de mejora en el funcionamiento de los microemprendimientos y profundas mejoras sobre las expectativas para el futuro. Otro análisis sobre el impacto social de las actividades que realiza la Asociación Avanzar puede verse en el texto de Renaud e Iglesias, "El impacto social de las microfinanzas. El caso de Avanzar", editado como Documento de Trabajo Nº 18 por el Centro de Estudios de la Estructura Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Resumen y conclusiones

En este trabajo hemos señalado que uno de los grandes desafíos para el desarrollo equitativo de la Argentina se vincula con la necesidad de ofrecer respuestas frente a la situación que presenta la población que vive en villas de emergencia y barrios carenciados, la que muestra un fuerte crecimiento a lo largo de los últimos tiempos.

A los efectos de encontrar respuestas a los problemas que presenta dicha población, planteamos, en primer lugar, una serie de obstáculos asociados a la condición de marginalidad que muestran sus emprendimientos. Por otro lado, hemos presentado dos enfoques teóricos muy diferentes sobre el comportamiento de las microempresas y las perspectivas que podrían derivarse de los mismos en cuanto a la provisión de microcréditos y al rol de las actividades de capacitación: las perspectivas neoclásica y evolucionista. Desde la perspectiva neoclásica, los programas de microcréditos vienen a resolver un problema de falta de eficiencia del mercado, lo que requiere una intervención orientada a resolver esas fallas y deja muy poco espacio para el desarrollo de programas de capacitación. Desde la perspectiva evolucionista, la existencia de agentes que son heterogéneos entre sí (debido a que poseen diversos grados de desarrollo de sus capacidades) podría presentar una postura favorable a la capacitación como medio para alcanzar mayores grados de equidad social a través de la corrección y el perfeccionamiento de las rutinas de comportamiento del conjunto de las microempresas.

A partir de una postura cercana al enfoque evolucionista, en cuanto a los microfundamentos que definen a las empresas pobres, presentamos la experiencia que implementa la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano, que muestra cómo las actividades de capacitación permiten mejorar considerablemente las rutinas desarrolladas por las microempresas pobres. Sumado esto a la posibilidad de acceso al crédito, ofrece nuevas perspectivas para contribuir a que estas empresas puedan ir superando su situación de marginalidad.





LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA ANTE LA POBREZA

UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE UNA MATRIZ DE PENSAMIENTO QUE SUBORDINA LA ACUMULACIÓN A LA REPRODUCCIÓN Y DESARROLLO DE LA VIDA, Y QUE ENTIENDE QUE LA RIQUEZA CONSISTE EN LOS BIENES, SERVICIOS Y CAPACIDADES ÚTILES PARA RESOLVER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN.

por JOSÉ LUIS CORAGGIO
Master en Ciencia Regional, Universidad de Pennsylvania. Investigador docente y Director de la Maestría de Economía Social, Instituto del Conurbano, Universidad nacional de General Sarmiento



La doctrina económica dominante

No es posible encarar el tema planteado sin un encuadre más amplio de la situación actual y una caracterización general de qué es la Economía Social y Solidaria. Esta propuesta está presente –como búsqueda teórica y como práctica– en América latina así como en Europa y Canadá, para mencionar algunos países. Su sentido es el mismo que Karl Polanyi marcaba a mitad del siglo pasado: "...es preciso comprender con mayor claridad con la que a veces se lo hizo en épocas anteriores, que el mercado no puede, de manera alguna, ser suplantado como marco de referencia, a menos que las ciencias sociales logren desarrollar otro más amplio, al cual pueda referirse el propio mercado. Tal es hoy nuestra principal tarea intelectual en el campo de los estudios sociales. Como hemos tratado de demostrar, una estructura conceptual de esa índole tendrá que fundamentarse en el significado sustantivo de lo económico". Esa tarea ha vuelto a ser urgente ante la hegemonía de las teorías y prácticas que tienen al mercado perfecto como utopía orientadora.

El concepto neoliberal de economía que hoy domina en el mundo (con su ortodoxia pero también con sus heterodoxias) se refiere al arte o la ciencia del economizar, es decir, de ahorrar, de minimizar costos, de maximizar el producto a partir de factores de producción limitados. Y el sistema económico ideal para institucionalizar estos comportamientos considerados racionales es el sistema capitalista, donde el accionar económico se traduce en valores mercantiles y lo económico consiste en maximizar las ganancias monetarias. La consecuente definición de riqueza como masa de valores netos producidos y transados en el mercado hace que el indicador de eficiencia de un sistema económico sea el crecimiento de esa riqueza medida como el producto neto nacional.

Eso requiere individuos (personas, grupos, empresas) compitiendo antes que cooperando, movidos por el interés utilitario antes que por la solidaridad, y un Estado limitado a cuidar que las instituciones del mercado estén a salvo de la sociedad organizada y la política: propiedad privada irrestricta, garantías de cumplimiento de los contratos, estabilidad monetaria, aceptación de los precios que resultan del libre juego de la oferta y la demanda, limitación de formas colectivas de acción económica, entre otras. Así, si el mercado de trabajo indica que para que haya plena ocupación es necesario bajar los salarios muy por debajo de los niveles requeridos para adquirir una canasta de bienes y servicios asociados con niveles de vida digna, es racional que así sea.

La generalización de estos criterios por la Teoría de la Acción Racional afirma que todas las actividades humanas que pueden generar negocios privados deben organizarse como mercados, así sean la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, las artes, los afectos, la protección. Todo esto es fundamentado por la aparente cientificidad de estas afirmaciones, basada en el formalismo lógico-matemático y la especulación propia de esa disciplina: el conocido "supongamos que...". El punto de partida de esa construcción es la afirmación de que los seres humanos son utilitaristas, egoístas e insensibles al otro como persona, el denominado "homo economicus", esto por naturaleza universal y no como construcción social.

De esta ideología económica liberal extremadamente mate-

Para la economía de mercado sólo es riqueza la producción que es vendida y comprada en un mercado, riqueza mercantil, producida para otro que sólo interesa como comprador. […] Para la ESS la riqueza consiste en los bienes y servicios y capacidades que son útiles para resolver las necesidades.

rialista (el bienestar se asocia con la disponibilidad y distribución "equitativa" de bienes y servicios, la economía predomina sobre la sociedad) hay "modelos" menos salvajes, como el que caracterizó los "treinta años dorados" en el centro o su correlato desarrollista en la periferia. Sin embargo, son variantes que siguen teniendo en su núcleo los principios del mercado y la acumulación sin límites. De hecho, el problema no es sólo dejar la sociedad en manos del mecanismo de mercado. Los mismos modelos "socialistas", al reemplazar el principio de mercado total por el de la planificación total, cayeron en la misma contradicción: buscar el máximo crecimiento, a costa de la vida digna de seres humanos y de la biodiversidad, sustento de aquella vida.

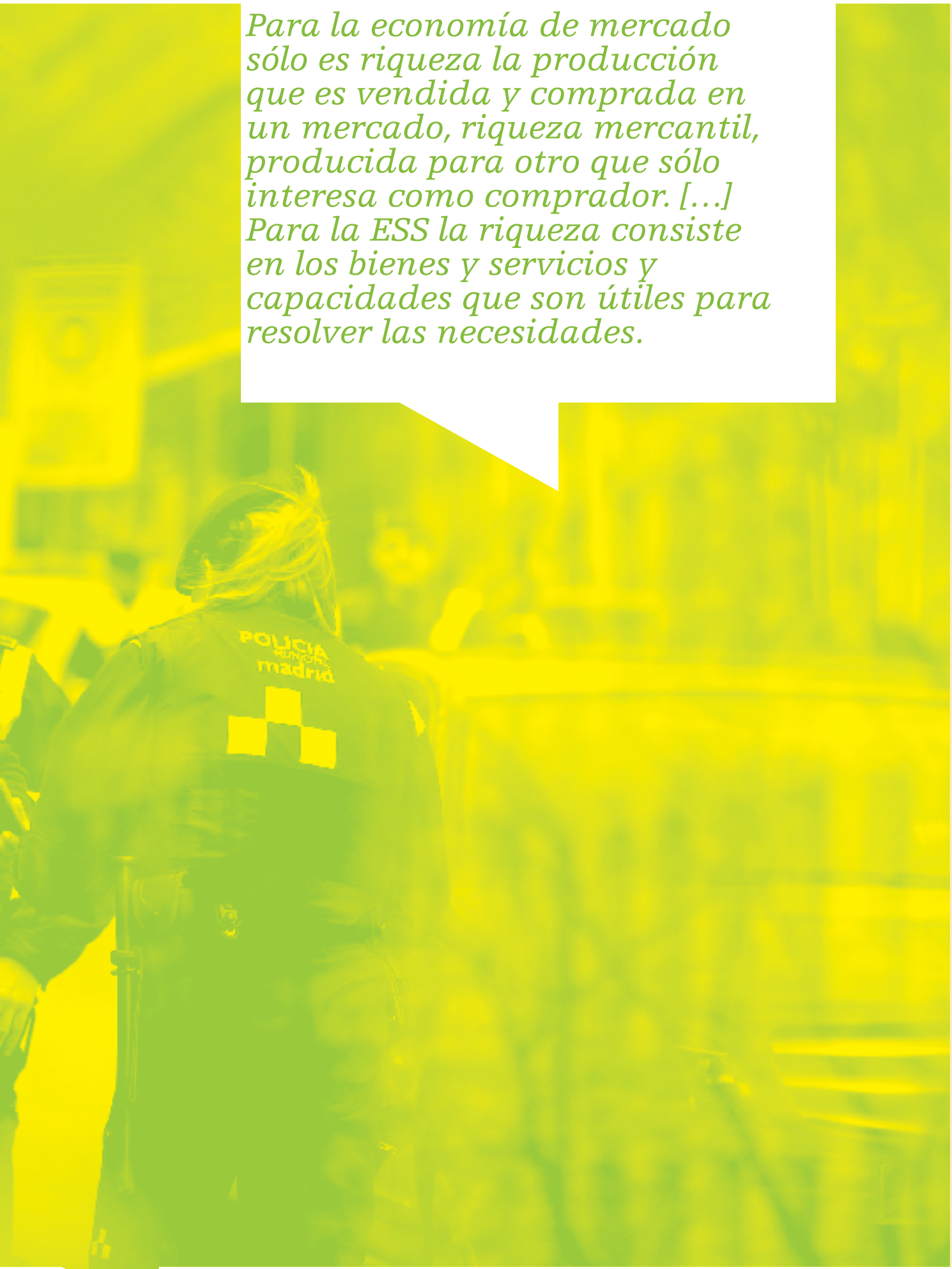
En ambos sistemas la **pobreza** se define desde un rústico materialismo, en función del acceso a una canasta de bienes y servicios considerada el mínimo necesario a cubrir. En una economía socialista centralmente planificada, las necesidades definidas burocráticamente deben ser resueltas para todos mediante la producción y distribución de tales bienes, se limita el ejercicio del deseo y la innovación individual. En una economía capitalista de mercado, las necesidades sólo son tomadas en cuenta si se manifiestan como demandas solventes, lo que implica que sólo los que tienen éxito en el mercado pueden satisfacerlas usando su dinero. Y el sistema competitivo se encarga de que los deseos sean ilimitados llevando al consumismo de los que pueden comprar, a la **pobreza** de muchos y a la insatisfacción permanente de todos.

En una economía socialista la búsqueda del crecimiento industrial y la acumulación dejó de lado los efectos indirectos y no deseados de ese sistema productivo, generando desastres ecológicos. En una economía de mercado, dados los fines de los individuos y grupos, se buscan los medios más eficientes para lograrlos, sin tener tampoco en cuenta los efectos que tendrán sobre la vida social digna y sobre la biodiversidad y por tanto sin someterlos a una crítica ética. Cuando aparecen problemas de gobernabilidad o "morales" como la existencia de indigentes, la respuesta racional es reducir el problema a las carencias más básicas, definidas también burocráticamente y atendibles al menor costo posible, focalizando acciones, buscando satisfactores singulares (al hambre, comida; al desempleo, un curso de capacitación; al daño ambiental, un programa de limpieza) y ni siquiera se considera como resolubles problemas complejos como el de la destitución o el del recalentamiento de la tierra.

Al globalizarse, tal como fue anticipado por Marx y Polanyi, el capitalismo está llevando a catástrofes de orden planetario, como el cambio climático con efectos irreversibles por muchas generaciones, y la nueva cuestión social de la exclusión masiva del trabajo asalariado –institución que fue central para la cohesión del sistema social capitalista– y la correspondiente pauperización de las mayorías si es que no a su genocidio.

La crítica profunda de estos fenómenos concluye en que forman parte inescindible de la modernidad, a la cual pertenece también el socialismo real, y en particular del capitalismo y su

Para la economía de mercado sólo es riqueza la producción que es vendida y comprada en un mercado, riqueza mercantil, producida para otro que sólo interesa como comprador. […] Para la ESS la riqueza consiste en los bienes y servicios y capacidades que son útiles para resolver las necesidades.



absolutización del mecanismo de mercado. Aparte de las crisis del sistema, particularmente las financieras, investigadores del largo período y de los sistemas complejos afirman que estamos atravesando una crisis epocal, donde la modernidad y su pretensión de dominar con la ciencia el mundo natural y social, y en particular el sistema capitalista y el estado nacional están en su ocaso, agravado esto por la pretensión de Estados Unidos de actuar como cabeza de un imperio global. Sin embargo, el capitalismo tiene todavía recursos, incluidas las guerras, para extender en el tiempo la resolución de grandes crisis y no se espera una caída cercana pues continúa siendo hegemónico. Por ejemplo, el neoliberalismo sobrevive aún, cuando las críticas principales a ese "modelo" son meramente funcionales o morales, buscando hacerlo más eficiente o menos cruento. El lema "crecimiento con equidad" es un ejemplo de estas posturas. Por otro lado, experimentamos en América latina un resurgimiento de formas estatales que parecían perimidas, pero está por verse si llevarán a regenerar las condiciones de su sostenibilidad o a superarlo. Una indicación de esto será el modo en que se trate la **pobreza** estructural heredada después de treinta años de liberación del mercado. Como decía Polanyi, para superar esta situación es necesario contar con otra matriz de pensamiento económico. La Economía Social y Solidaria intenta hacer una contribución en ese sentido.

La Economía Social y Solidaria (ESS)

Se trata de una corriente de pensamiento y acción que tiene muchas vertientes históricas y en general, pero no siempre, se ubica como parte de la crítica no funcional del contexto social y económico contemporáneo. La corriente a la que nos adscribimos conceptualiza el problema económico (de manera sustantiva, según lo denominó Karl Polanyi) como el de lograr un sistema de instituciones que orienten las prácticas de producción, distribución, circulación y consumo de modo que se asegure el sustento de todos, lo que equivale a la eliminación de la **pobreza** y sus causas. No presupone escasez ni es una definición formalista, basada en un procedimiento de cálculo.

Su elaboración no sigue un método especulativo sino básicamente inductivo, buscando grandes principios invariantes de organización económica, sustentados en estudios empíricos, históricos, antropológicos. La conclusión a que llegan esos estudios –que a nuestro juicio constituyen un sistema abierto, no utópico ni pretendidamente cerrado a nuevas evidencias como el neoclásico– es que toda sociedad que resista el paso del tiempo, que mantenga su resiliencia, organiza los procesos económicos de modo de satisfacer las necesidades de todos sus miembros y en relación armónica con la naturaleza. Lo contrario resulta ser autodestructivo. El resultado es una mayor cohesión social y la institucionalización de otra racionalidad, no eliminando pero sí subordinando la racionalidad instrumental. La ESS no es una utopía o un sistema normativo sino el desarrollo de variantes institucionalizadas de los principios básicos de organización de la economía y sus relaciones con la sociedad, la política y la cultura, donde los agentes alienados pueden devenir en actores que actúan con grados de libertad dentro de las instituciones y eventualmente en sujetos con proyectos de transformación de la sociedad. No pretende definir un sistema institucional óptimo llamado a uniformar las economías del mundo, sino a respetar la diversidad cultural, siempre dentro de su objetivo estratégico.

Para la ESS, las prácticas económicas deben ser juzgadas por su contribución positiva o negativa, directa o indirecta, a la reproducción y desarrollo de la vida. Ese criterio es un principio ético, no un criterio operativo como el de la optimización instrumental de los recursos. Esa vida no puede ya ser una sumatoria de vidas individuales que interactúan compitiendo para sobrevivir, sino que implica el reconocimiento de los otros en toda su diversidad, como culturas y como seres necesitados. Se trata, como fundamenta Hinkelammert, de una racionalidad fácticamente necesaria, reproductiva de la vida. Maximizar el crecimiento del producto nacional en base a un extractivismo que acaba con la biodiversidad y genera desastres naturales y sociales es ahora considerado irracional. También lo es hacerlo mediante tecnologías que excluyen masas de ciudadanos, regiones o etnias completas de los beneficios de la actividad económica. La ESS subordina la acumulación (no de capital) a la reproducción y desarrollo de la vida.

Las dos concepciones contrapuestas, la neoliberal y la de la ESS, ven la creación de riqueza como sentido inmediato de la economía, pero la definen de manera distinta: para la economía de mercado sólo es riqueza la producción que es vendida y comprada en un mercado, riqueza mercantil, producida para otro que sólo interesa como comprador. Por ejemplo, ni la producción para el autoconsumo familiar o comunitario, ni las mismas capacidades humanas o naturales son consideradas riqueza si no circulan como mercancías a cambio de valores monetarios. Para la ESS la riqueza consiste en los bienes y servicios y capacidades que son útiles para resolver las necesidades. No le

El término "solidario" no es una apelación moral sino una consideración objetiva: la única manera de lograr un sistema económico racional es afirmando la solidaridad y la complementariedad antes que la competencia.



cuesta advertir que en toda sociedad una proporción enorme de la riqueza es producida en las unidades domésticas, algo que fue ocultado cuando la naciente ciencia económica decidió que era muy complicado medir esas formas de riqueza. Incluso la biodiversidad y el trabajo mismo son vistos desde la ESS no como medios sino como condiciones fundamentales para la vida humana. Todo esto repercute sobre la definición y el tratamiento de la **pobreza**. Aunque desde otra perspectiva, van en esa dirección la crítica y las propuestas de Stiglitz, Sen y Fitoussi al sistema de indicadores sobre el desarrollo y el progreso social.

El término "solidario" no es una apelación moral sino una consideración objetiva: la única manera de lograr un sistema económico racional es afirmando la solidaridad y la complementariedad antes que la competencia. Como es el caso de la solidaridad de quienes se asocian para actuar juntos, la de la redistribución mediada por el Estado o las instituciones basadas en redes de reciprocidad y ayuda mutua antes que en contratos de toma y daca. O la de una sociedad que toma democráticamente decisiones difíciles para orientar la economía antes que dejarlas en manos de un mecanismo ciego como el de mercado, que, como elogiaba Von Hayek, nos libera de la tarea de decidir quién muere y quién no, quién será exitoso y quién indigente, muerto en vida.

La pobreza para la ESS

En cuanto a su carácter disciplinario, la ESS no es una sociología de la economía, ni una economía política, ni una antropología política, ni una psicología social de las motivaciones humanas, sino que pretende superar esos compartimientos en que la visión positivista de la ciencia segmentó el pensamiento sobre la sociedad, viendo a lo económico como un objeto que exige un tratamiento transdisciplinario. Un ejemplo de esta diferencia puede ser su aporte a la resignificación de la cuestión de la **pobreza**.

Habiendo sido asociada la noción de **pobreza** con la no satisfacción de las necesidades, el concepto de necesidad es fundamental. Usualmente limitado al concepto de carencia de bienes o servicios, para la ESS es otro su concepto y su relación con los bienes y servicios. Para la economía de mercado las necesidades son ilimitadas (ilimitación que, junto con la escasez de recursos, es condición para que haya un problema económico). Para la ESS, siguiendo a Max Neef, las necesidades son pocas. En una enumeración abierta, serían: *subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad.* Realizarlas (algo más que satisfacerlas) requiere bienes o servicios (aquí sí hay una capacidad de innovación prácticamente infinita) pero ello se logra a través de *satisfactores,* no reducidos al consumo sino a modos culturales de tener, ser, hacer y estar.

Para la ESS un bien o servicio no es meramente una cosa a

ser consumida, viene envuelto en relaciones interpersonales, sociales, sin las cuales las necesidades son reducidas a su mínima expresión. No es lo mismo comer en familia que en un comedor asistencialista. No es lo mismo recibir una educación elemental en un sistema jerárquico de enseñanza que participar de una relación liberadora de enseñanza-aprendizaje. No es lo mismo producir aislado que en comunidad. No es lo mismo disponer de los residuos enterrándolos que racionalizar los procesos de producción pautando la producción y definición misma de residuos de manera responsable. No es lo mismo la filantropía que la reciprocidad. No es lo mismo la distribución clientelista que la redistribución basada en derechos. No es lo mismo la libertad negativa (individuos libres de actuar según sus propósitos, sin otra restricción que la competencia) que la positiva (todos expanden sus capacidades por la asociación democrática). No es lo mismo trabajar subordinado que como parte de una asociación libre de productores. No es lo mismo sostener la identidad cultural mediante la resistencia a las diversas formas de colonialismo y segregación que ser reconocidos como contribución a la rica diversidad en un sistema plurinacional. Mientras que unas modalidades de definir y encarar los problemas fragmentan las sociedades, otras crean sociedad. De ahí la designación de Economía *Social*.

Para la ESS la **pobreza** fundamental y las políticas para enfrentarla tienen que ver con los satisfactores, lo que va más allá del acceso a bienes como condición material de la vida. Esto implica que la pobreza no es un asunto privado, de consumo insuficiente por insuficiencia de ingresos o de recursos productivos, sino un asunto de convivencia, de relaciones sociales en cuyo interior circulan y adquieren sentido social los bienes y servicios. Y que la economía, lejos de ser una esfera separada de la sociedad, debe estar subordinada, integrada a esta. Lo que Polanyi llamaba el encastramiento, arraigo o inserción de la economía en la sociedad, obviamente no en la sociedad de mercado sino una sociedad racional, justa y democrática. En ello juega un papel fundamental la política, el contenido del poder y su ejercicio. Hay al menos dos formas de asumir y ejercer el poder. La propia de la democracia liberal, en que la soberanía popular se ejerce sólo en los momentos de votación, transfiriendo por un período de tiempo el poder de decisión sobre la sociedad a los representantes, que actúan como detentadores de un poder que puede volverse arbitrario y privatizable. O una por construir, apenas indicada por la experiencia de la Comuna de París o por los sistemas comunales ancestrales, donde la comunidad política asigna responsabilidades y autoridades, e institucionaliza la rotación y no la reproducción de políticos profesionales o de una clase política. Como dicen los zapatistas, no es lo mismo mandar mandando que mandar obedeciendo.

Resolver la **pobreza** definida como carencia de bienes y servicios puede basarse exclusivamente en hacer progresivo el principio de redistribución de la riqueza, pero no puede limitarse a eso, menos aún cuando es mínima y sólo se refiere a transferir ingresos monetarios. Para la ESS, dada la multidimensionalidad de la **pobreza** de satisfactores, esa redistribución debe combinarse con un progreso en relación a otros principios de organización social de la economía, entre los cuales destacamos:

I) Organización de los procesos productivos: mejoramiento en las condiciones de trabajo de los asalariados e impulso a las formas no subordinadas de trabajo, como la producción familiar o comunitaria para el autoconsumo, el trabajo asociado autogestionado, y en general lograr una relación no extractivista del trabajo con la naturaleza, respetuosa de los equilibrios ecológicos.

La pobreza no es un asunto privado, de consumo insuficiente por insuficiencia de ingresos o de recursos productivos, sino un asunto de convivencia, de relaciones sociales en cuyo interior circulan y adquieren sentido social los bienes y servicios.

II) Apropiación/distribución social: reapropiación del conocimiento y de los medios de producción, en particular la tierra, a favor de los trabajadores; reconocimiento de formas no privadas de propiedad y usufructo, afirmando los comunes.

III) Circulación: afirmación de redes de reciprocidad y solidaridad simétrica por sobre la solidaridad filantrópica; promoción de formas de comercio y términos de intercambio justos, desplazamiento de las relaciones entre mercancías y la competencia por relaciones intersubjetivas de complementariedad.

IV) Consumo: afirmación del consumo responsable por sobre el consumismo.

V) Coordinación: afirmación de formas de coordinación comunitaria, participativa o estatal por sobre la autorregulación del mercado.

Un criterio ético fundamental es que la asignación de recursos debe asegurar que toda la población tenga trabajo digno, aunque la eficiencia en términos de crecimiento o ganancia resulte ser menor. Un modelo que en nombre de la eficiencia admite altas tasas de desocupación y precarización del trabajo no es admisible para la ESS aunque se asegure un ingreso mínimo mediante la redistribución. En todo caso hay que ubicar estas propuestas en un proceso de transición hacia una economía regida por criterios de justicia y convivencia social.

La ESS no propone prescindir del mercado como mecanismo de coordinación del complejo sistema económico, pero se trata de institucionalizar una economía *con* mercado, no *de* mercado. Tampoco se limita a la redistribución de los resultados del proceso económico sino que incluye la de los recursos y capacidades. Construir una economía sin **pobreza** lleva tiempo, y los tiempos para avanzar en uno u otro principio no tienen la misma métrica. Los procesos de reforma fuerte en marcha en Bolivia, Ecuador y Venezuela muestran que la legitimidad de sus gobiernos depende no sólo de las sucesivas elecciones democráticas que han tenido, sino de un avance sostenido en un proceso inicial de redistribución de resultados. Que requiere la generación o reapropiación de excedentes y asumir los conflictos sociales que eso conlleva. Sin embargo, simultáneamente, se avanza en otras transformaciones estructurales para aproximarse al régimen que denominan del Buen Vivir, Vivir Bien o Socialismo del Siglo XXI.

La **pobreza** es un fenómeno acuciante que requiere respuestas inmediatas, pero a la vez es apenas un indicador de la cuestión social y su relación con la economía, mucho más profunda y demandante de tiempo generacional. No se trata meramente de aliviarla sino de erradicarla. Por su lado, las catástrofes ecológicas ya puestas en marcha no son reversibles y la defensa de la vida requiere una aplicación del principio de planificación global, posiblemente para un par de siglos, un poco más que el "largo plazo" de la economía de mercado. En esto debe valorarse las iniciativas de Unasur, el ALBA y CELAC.

Un modelo que en nombre de la eficiencia admite altas tasas de desocupación y precarización del trabajo no es admisible para la ESS aunque se asegure un ingreso mínimo mediante la redistribución.

Algunos ejemplos de ESS a distintos niveles de acción

Para avanzar en dirección a otra economía, integrada solidariamente por la sociedad en base a la racionalidad reproductiva, las prácticas de ESS deben sostenerse y articularse, ganando sinergia y legitimidad social en tanto no intentan hacer aguantable la **pobreza** sino superarla estructuralmente.

Cuando examinamos el campo de prácticas que se autodenominan de ESS, diferenciamos **tres niveles de acción**:

a. El micro-socioeconómico, que impulsa formas económicas internamente solidarias, ya sea como las iniciativas desde la sociedad o a partir de planes públicos de promoción para organizar emprendimientos asociativos de *producción destinada al autoconsumo* (ej.: el Programa Pro-Huerta, organizaciones de producción asociada del hábitat como Tupac Amaru; las empresas recuperadas por sus trabajadores; el programa "Argentina Trabaja" de promoción de cooperativas); *de circulación* (ej.: asociaciones de comercialización conjunta, como las ferias de Misiones o el Mercado de la Estepa, o los nodos de trueque); *de financiamiento* (ej.: sistemas de finanzas solidarias), o *de consumo* (ej.: asociaciones de abastecimiento compartido). De hecho, estas iniciativas suelen estar focalizadas en los más pobres y excluidos.

b. **El meso-socioeconómico**, que promueve la formación de redes y asociaciones que expanden la solidaridad articulándose territorial y horizontalmente y más allá de cada unidad económica (ej.: cadenas de producción y comercialización como La Justa Trama, redes internodales de trueque, redes de comercio justo, asociaciones de segundo grado entre cooperativas, armado de mutuales extendidas, etc.).

c. **El sistémico**, que busca transformar macroestructuras que sientan bases para otro sistema económico, como las *formas de reconocimiento jurídico de identidades y derechos de la propiedad* (ej.: ley de bosques, reconocimiento de los territorios indígenas, la nacionalización de YPF o Aerolíneas Argentinas, las leyes y ordenanzas de economía social y solidaria, el monotributo social, la reconstitución como sistema de reciprocidad del sistema de seguridad social, etc.). Cuando de lo que se trata es de generar un sistema económico social y solidario, como indica la Constitución de Ecuador, entran entre las realizaciones eficaces de la ESS el rechazo al ALCA y la profundización del Mercosur y de Unasur, la renegociación de la deuda y liberación de las tenazas del FMI y el BM. Quedan grandes tareas, como la de una fuerte regulación del uso de la tierra que supere el extractivismo hoy reinante, o la de la priorización de la soberanía alimentaria. Sin duda que los ejemplos de Bolivia, Ecuador y Venezuela son paradigmáticos de procesos cuyo mandato constitucional es emprender cambios sistémicos bajo el lema de otra economía, comunitaria, social y solidaria o popular.

En nuestro país predomina un concepto de ESS restringido a acciones del primer nivel, aunque desde la sociedad y desde el Estado existen iniciativas al segundo y tercer nivel apoyadas en otros esquemas mentales. No ver todos esos niveles de acción como parte de un programa estratégico que debe tener coherencia intra e interniveles, puede debilitar la fuerza del conjunto de iniciativas y permite estigmatizar la versión débil y asistencial de la ESS como una salida temporal para los excluidos. En todo caso, lejos de atacar el problema estructural, la extensión de iniciativas a nivel micro-socioeconómico sólo puede atender a la **pobreza** de grupos particulares. Dentro de esto cabe incentivar las experiencias con alto potencial de pasar el segundo nivel (cadenas de producción y circulación, prosumidores, comunidades). Este nivel de redes es fundamental si surge de, o se dirige a colectivos con potencial para constituir sujetos de proyectos de transformaciones mayores, locales, regionales o de orden internacional. Poniéndolo en otros términos, para la ESS el sentido de las acciones al nivel micro se adecua si la mirada está puesta en el nivel meso, y el de ambos si se encuadran en estrategias de cambio sistémico.

vocesenelfenix.com