

Revista de Políticas Sociales

Pobreza, economía política y políticas públicas

Alejandro Barrios

Docente del
Departamento
de Economía y
Administración, UNM

Pablo Tavilla

Director general
del Departamento
de Economía y
Administración, UNM

La pobreza en la agenda pública

Luego de una década de crecimiento económico con importantes avances en materia de inclusión social a través del trabajo, nuestro país necesita profundizar el debate sobre la pobreza y sus causas, en tanto aún muchas personas continúan estando en esa situación. Ubicados en una posición que entiende a la economía política como parte de una sola ciencia social, en este artículo pretendemos aportar a dicho debate algunas consideraciones que nos parecen importantes al momento de la definición del problema, en función de los argumentos sobre sus causas y del diseño de las políticas públicas para enfrentarlo. En esta oportunidad apenas nos referiremos a la apreciación crítica de ciertas visiones bastante difundidas e influyentes que, a nuestro juicio, presentan insuficiencias, a la vez que entendemos que hay fuerte relación entre la forma de definición de un problema social y los criterios que orientan la acción para enfrentarlo.

En relación con la economía política, sus distintas perspectivas teóricas y la necesaria transdisciplinariedad en cuanto al enfoque, nos parece útil la noción de “régimen de acumulación”, que pone la mirada sobre los elementos que componen un régimen de productividad (división y organización del trabajo, decisiones de inversión y sus destinos sectoriales, infraestructuras colectivas, especialización internacional, sistema de innovación nacional) y sobre el régimen de demanda (instituciones de formación del salario directo e indirecto, tipos de políticas macroeconómicas, grado de apertura de la economía, importancia del mercado interno)¹. En particular, resaltamos el rol de los marcos institucionales con estabilidad relativa que codifican

relaciones sociales y percepciones, y en cuya génesis y transformación gravitan las luchas sociales y los proyectos políticos.

En un recorrido poco estilizado de nuestro pasado, se podría acordar que los problemas sociales que estuvieron en agenda desde inicios del siglo XX hasta 1974 fueron: la explotación y los límites de los ciudadanos, las desigualdades y las condiciones laborales, y la democracia restringida. Obviamente hubo excepciones notables en algunos momentos, y en la última parte de dicho período nuestro país estuvo considerado como uno de los más inclusivos de América Latina, con una sociedad “empatada”², fruto de sus altos niveles de empleo y de ingresos, correlato de la capacidad de organización y movilización por parte de los que – al solo efecto de simplificar – podemos denominar sectores populares. En términos cuantitativos, eso implicó que la distribución funcional del ingreso (salarios sobre PBI) alcanzara niveles cercanos al 50% en 1974, que también habían sido logrados un cuarto de siglo antes. Si bien se daban ciertas situaciones en los principales centros urbanos y en zonas rurales alejadas de la próspera Pampa Húmeda, la pobreza como tal no era una prioridad en la agenda pública. Seguramente ello también guardaba relación con su carácter “transitorio” que no pocas veces se verificaba, tratándose de una sociedad que registraba ciertas posibilidades de movilidad social ascendente.

La situación social se transforma en una prioridad cuando el problema, en este caso la pobreza, pasa a formar parte de las agendas pública y gubernamental, en coincidencia con el período de maduración y

1. Enfoque de autores como Robert Boyer, de la teoría de la regulación francesa o de la Estructura Social de Acumulación, donde destacan los estadounidenses Bowles, Gordon y Weiscope, y en Argentina José Nun.

2. Remite a la noción trabajada y utilizada por varios científicos sociales argentinos, como son los casos de Guillermo O'Donnell y Eduardo Basualdo, en torno a la idea de cierta paridad en la disputa hegemónica entre las minorías propietarias y las mayorías populares.



profundización del modelo neoliberal hacia la segunda mitad de los años 90. Como sostiene Aguilar Villanueva (1993)³, “no todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa”. A partir de las características del modelo de acumulación vigente entonces, centrado en la valorización financiera, era más que claro que el “mercado de trabajo”⁴ no iba a dar respuestas a la exclusión generada por las políticas económicas y que, por lo tanto, había que morigerar el desastre con políticas sociales en cuyo diseño tuvieron una muy importante influencia los organismos internacionales de crédito.

Algunas explicaciones difundidas sobre las causas de la pobreza

Una visión con presencia importante fue y es la denominada economía del bienestar. Basándose en la teoría económica neoclásica, este enfoque plantea que todas las personas poseen una dotación de recursos con utilidad económica y que la utilizan racionalmente, según sus preferencias, para maximizar su satisfacción por medio del consumo de bienes. Según esta perspectiva, todas las personas poseen al menos un recurso: su fuerza de trabajo, y más allá de que no se lo explicita, siempre se encuentra

su parentesco con la tradición neoclásica del desempleo “voluntario”. Descartando la posibilidad de carencia absoluta, porque casi todas las personas adultas podrían vender al menos su fuerza de trabajo, se vuelve central analizar tanto el comportamiento de las personas para ganar más ingresos, como la composición de su consumo, y, cuando no, su actitud frente al ahorro; es decir, siempre está latente la idea de que son los mismos pobres los responsables de su situación. En consecuencia, para esta posición individualista, “metodológicamente” la pobreza es un problema generado por las características personales y las conductas inadecuadas de las propias personas pobres.

En general, en esta visión las propuestas economicistas para reducir la pobreza se vinculan exclusivamente con el mercado de trabajo, especialmente por el lado de la oferta y su inadecuación a las oportunidades del mercado (demanda). Su matriz ideológica, en cambio, le impide sugerir políticas de empleo para aumentar la demanda laboral y así reducir el desempleo. Teniendo en cuenta esto último, no debería sorprender que muchas de las políticas sugeridas por los partidarios más o menos conscientes de esta perspectiva tengan como objetivo reducir la pobreza reduciendo el desempleo, y que para ello sugieran modificar o mejorar la oferta laboral de las personas pobres: hay que capacitarlas, porque cuando imperan las condiciones de “libre mercado” sólo su inadecuación a lo que el mismo ofrece es lo que explica que no estén empleadas. En este sentido, la solución de raíz al problema de la pobreza sería el crecimiento económico, a partir de la creación de entornos favorables a la libertad empresarial y la prioridad a los “caprichos” de la siempre esquiva inversión privada que originaría en algún momento el derrame de los beneficios hacia las

3. Texto que trabaja, en el marco de la tradición americana, sobre el ciclo de las políticas públicas o policies y que, a nuestro juicio y sin pretensión de agotar el tema, aporta un buen punto de partida a los fines ordenadores del análisis y de lo que se busca poner de relieve.

4. Usamos este término también con el fin de simplificar la redacción, debido a que no es el objeto principal de análisis. En realidad, es cuestionable el uso del término “mercado de trabajo”, al encuentro de otras nociones que dan mejor cuenta de la complejidad del mundo laboral, de la relación salarial y de su vinculación con los regímenes de acumulación y los marcos institucionales social e históricamente situados.

personas más pobres. Mientras se espera, se pueden promover programas sociales focalizados y compensatorios que den cuenta de la supuesta situación transitoria y de “emergencia”, dirigidos a jefas y jefes de hogar desocupados, niñez, jóvenes, madres solteras, ancianidad, etcétera. En general, en esta visión parcelada de la realidad se intenta sacar de la discusión a la política económica y al régimen de acumulación, y se traslada el objeto de estudio al análisis del “perfil de los pobres” para diseñar múltiples programas especiales de “contención”⁵. Tal vez, entre los efectos de estas prácticas debamos contabilizar el de exculpar al resto de la sociedad acerca de la pobreza y el de perfeccionar las técnicas de control social, naturalizándolas.

Otra visión difundida en nuestro país es la perspectiva de las necesidades básicas. En este planteo aparecen conceptos más objetivos, como el de necesidades de las personas. La idea subyacente es que la falta de satisfacción de ciertas necesidades puede afectar el funcionamiento de una persona, lo cual atenta contra la propia condición humana. Esto introduce el análisis de la pobreza en zonas un tanto conflictivas, mas allá de la apariencia de carácter técnico de la temática: determinar qué necesidades son las básicas, cuáles son los niveles mínimos a cubrir, determinar si existen necesidades básicas universales y elegir los indicadores más adecuados para evaluar su satisfacción. Se abre una discusión acerca de las prioridades que la sociedad asigna en la distribución de ciertos bienes y servicios. Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital. Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital. entre sus miembros, entendidos como los “satisfactores” que se requieren para cubrir las necesidades humanas en general, y las básicas en particular. Contrariamente a lo postulado por la “economía del bienestar”, la pobreza aparece aquí como un problema fundamentalmente distributivo, pero en el sentido de no llegada o de

falta de acceso a ciertos bienes. Una solución derivada de este enfoque pasa por la distribución de los “satisfactores” de esas necesidades básicas una vez definidas, para que ninguna persona carezca de los mismos, lo cual muchas veces en la práctica no deja de ser, sin embargo, una recomendación del tipo “focalización” (un ejemplo es el Plan Alimentario Nacional de la década de los 80).

Formando parte de este enfoque, en nuestro país se dieron discusiones en torno a una descripción que también pone la mira en los aspectos culturales de la pobreza. Se intenta explicar cómo las personas pobres se perciben a sí mismas, cómo son vistas por el resto de la sociedad y cómo valoran las políticas sociales que las tienen como destinatarias. En este tipo de preocupación están los trabajos que sugieren que existen nuevas pobreza, con situaciones heterogéneas. Una consecuencia de este análisis de tipo antropológico –con eje en la multiplicidad de factores que explican la pobreza– es cierta desvalorización del “factor económico” en la solución del problema. Así, lo importante no será tanto la política económica o las características del régimen de acumulación vigente, sino cuestiones tales como una mejor organización comunitaria, mejores canales de participación, el impulso a la concurrencia a la escuela, una mejora en las pautas de consumo cuando son poco racionales, etcétera. Cuestiones estas que, si bien puede ser relevante analizarlas para formular políticas que las tomen en cuenta, la evidencia empírica de su implementación en la década del 90 en Argentina muestra no sólo su ineficacia para reducir la pobreza, sino también para frenar su incremento.

A partir de las dos perspectivas anteriores (economía del bienestar y necesidades básicas) podrían derivarse ideas tales como las que afirman que no es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de educación, sino que es la falta de educación la que limita el acceso a mejores ingresos. También fue recurrente la idea de que es la falta de desarrollo de “capital social” de los pobres (civismo, autoorganización, conciencia comunitaria, etcétera) lo que genera pobreza. Este tipo de lectura de alguna manera es funcional a la visión que proponen organismos internacionales que definen el modo de regular la pobreza. La solución pasaría entonces por las propias personas pobres y por programas especiales que trabajen sobre la particularidad que se identifica como la “causa principal” de su situación. Si la pobreza tiene poco que ver

5. Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital.

con el funcionamiento de la economía, se refuerza la idea que limita las políticas sociales a aquellas que no afecten la llamada “buena práctica macroeconómica” que promocionan los organismos internacionales y no pocos de sus difusores en nuestro país. Los programas sociales tendrían el rol de compensar los efectos no deseados de la macroeconomía⁶ y bajo una óptica predominante de generar condiciones de “gobernabilidad” y baja conflictividad.

La tercera perspectiva presente en nuestro país desde fines de los 90, y que se planteó como salida a la crisis de 2001, es la que puede llamarse de las capacidades de funcionamiento, tomando en cuenta criterios de ciudadanía (por ejemplo, los trabajos de Rubén Lo Vuolo en Argentina). De origen europeo, fue tomada por actores políticos y sociales argentinos que fueron (y son) pesimistas en relación con las potencialidades del mercado de trabajo para dar respuestas a lo que llaman la nueva cuestión social. Es decir, postulan cierta idea de distribuir ciudadanía sin pasar por el régimen salarial.

Dentro de la discusión sobre la agenda de la “nueva cuestión social” están sin embargo otras propuestas europeas que siguen apostando al mercado de trabajo. Ellas plantean que en realidad lo que se muestra escaso es el empleo, pero el trabajo sigue y puede seguir siendo suficiente para todos, si se adaptan los marcos institucionales. Nos referimos a aquellos otros enfoques que se plantean reconocer varios trabajos que se hacen de manera no remunerada, como por ejemplo lo que se ha dado en llamar la “economía del cuidado”: cuidado de niños, atención de ancianos, entretenimientos, etcétera.

Igualmente, algunos centros de investigación están planteando que el pleno empleo no volverá y que, por lo tanto, las trayectorias de las familias no pueden estar sujetas al éxito o fracaso en un mercado que ya no tiene capacidad de dar empleo a todos. Estos especialistas están fomentando que los Estados implementen la llamada “renta básica” o ingreso ciudadano. Estos autores proponen institucionalizar un umbral mínimo de bienestar al que todos los ciudadanos deberían tener acceso incondicionalmente. Este programa adopta diferentes formulaciones

y denominaciones en los diferentes países: impuesto negativo a los ingresos (Alemania), ingreso básico (Países Bajos), ingreso mínimo de inserción (Francia), renta básica (España), y en nuestro país la propuesta se conoce como “ingreso ciudadano”. El denominado ingreso ciudadano consiste, básicamente, en el derecho a disponer de un ingreso que ofrezca una base mínima para funcionar socialmente, con bajo riesgo de ingresar a una trayectoria que lleve a los ciudadanos adultos y su grupo familiar a vivir en condiciones de pobreza. Se trata de una institucionalidad que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ni ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), ni haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), ni demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo), o ser pobre (programas asistenciales “focalizados” en grupos específicos). Este planteo cuestiona el supuesto –como lo propone la economía del bienestar– de que todas las personas ejercen la libertad de elección a partir de contar siempre con una dotación de recursos. Por el contrario, supone que hay que garantizar que todos tengan esa dotación de recursos y que también puedan ejercer la elección. En esta visión, las formas de acceso a la satisfacción de las necesidades importan tanto como la propia satisfacción. Es decir, se parte de que: a) no es lo mismo acceder a un bien por derecho propio, otorgado por un normal funcionamiento social, legitimado por el sistema de valores vigentes (por ejemplo, la relación normal de trabajo remunerado sostenida por la ética burguesa “normal” del trabajo), que hacerlo por vías excepcionales o de emergencia; b) no es igual entregar un bien (comida), que entregar el poder de compra para adquirir ese u otro bien, ya que así se está entregando también cierta capacidad de elección; c) tampoco es lo mismo condicionar su entrega a una contraprestación, que ofrecer una forma de acceso incondicional a ese bien. Para los que acuerdan con esta visión del fenómeno de la pobreza y esta propuesta de política pública, un objetivo central es garantizar la autonomía de las personas.

6. Podríamos recordar que ciertas políticas sociales “residuales” formaron parte de gobiernos como el del general Pinochet en Chile, en su giro hacia políticas neoliberales.

Hacia una perspectiva más integradora

Desde nuestra perspectiva, ninguna de las visiones anteriores son suficientes para explicar por sí solas lo que nos pasó específicamente como sociedad desde mediados de los años setenta hasta la irrupción de la gran crisis de 2001, y, en consecuencia, no ofrecen propuestas adecuadas. Si hasta mediados de los setenta en nuestro país se habían implementado políticas sociales universales y políticas económicas que, con marchas y contramarchas y con sus insuficiencias propias de país capitalista periférico y dependiente, habían generado un escenario de pleno empleo y la construcción de una de las sociedades más integradas del continente, fue precisamente abandonar ese camino e implementar políticas regresivas (económicas, sociales, tecnológicas, culturales y políticas represivas) lo que nos hizo entrar al infierno y al incremento exponencial de la pobreza.

En los siguientes 25 años (1976-2001) se destruyó toda la ciudadanía que con tanto esfuerzo habíamos construido en la posguerra y que nos hacían un país de “desarrollo medio”, quizá el más avanzado dentro de la periferia hasta mediados de los 70. Para morigerar los impactos sociales de dicha destrucción, desde principios de los 90 el paradigma neoliberal sugirió (y aún continúa sugiriendo) terminar con las políticas universales y pasar a la focalización.

Acordamos con los argumentos sobre las causas del fenómeno de la pobreza que descansan fundamentalmente en el cambio en el patrón distributivo del ingreso. En este sentido, para nosotros la principal causa de la pobreza en la Argentina es el cambio en el patrón de acumulación que se dio en el país a partir de 1976, que pasó de la valorización del capital en el ámbito de la producción a la valorización financiera. Las consecuencias de estas nuevas especialización e institucionalidad social, en cuanto a niveles de desempleo, precarización e informalidad laboral, fragmentación social espacial y por lo tanto menores ingresos familiares, provocaron la explosión de la pobreza en nuestro país.

En una economía capitalista de mercado, el elemento central para dilucidar el funcionamiento de las personas son los recursos económicos; y no sólo la cantidad que se controla, sino también la forma en que se accede a ese control. De ahí que la temática de las condiciones económicas es central y es la puerta de entrada para enfrentar el problema de la pobreza.

Las políticas públicas para enfrentar la pobreza

Las políticas sociales focalizadas han mostrado su ineficiencia y su ineficacia en la década de los noventa. Ineficiencia porque han utilizado la mayoría de los recursos públicos para la formulación e implementación de programas con innumerables restricciones de acceso que dejaban pocos recursos frente a la masividad de los destinatarios de los mismos. Ineficacia, porque lejos de morigerar el problema, al no atacar sus causas (la política económica y de reformas liberales, con sus efectos en materia de destrucción y precarización de empleo), lejos estuvieron de alcanzar los resultados propuestos. ¿Cómo focalizar en una isla, en medio de un mar de problemas de empleo e ingresos?



Desde el año 2003 en adelante se está intentando volver a poner al mundo del trabajo como articulador social, recuperándolo como mecanismo de integración social capaz de dar el gran salto en la resolución de la pobreza y la desigualdad heredada del modelo neoliberal. Destacamos la importancia de seguir concentrando esfuerzos en construir un escenario en el cual el trabajo vuelva a ser el principal articulador social, un mecanismo de integración eficiente y eficaz. Eficiente, porque –a diferencia de las políticas focalizadas– no requiere de ningún entramado institucional para calificar a nadie para su acceso; y eficaz, porque no sólo integra a través del ingreso, sino también por el carácter identitario, en la división social del trabajo y al sumarle la legitimidad que adquieren los perceptores de ingresos del trabajo en el seno familiar y en su comunidad, al contar este tipo de ingreso con alto grado de aprobación y legitimidad en una sociedad con larga tradición cultural burguesa. Para generar ese escenario de pleno empleo, es necesario pensar en una noción de economía plural a la que hay que volver solvente: la privada, la pública y la economía social.

La política económica es central para garantizar la sustentabilidad del buen funcionamiento de la economía, incluyendo a la economía privada: ⁷es necesario proteger nuestro mercado interno de las importaciones que bajo la modalidad de competencia desleal destruyen industrias y empleos locales, mantener un tipo de cambio competitivo y múltiple que nos permita diferenciar nuestras exportaciones y dar estímulos a las distintas realidades sectoriales productivas⁸, incrementar los créditos a la producción, y sostener altos niveles de inversión pública⁹. Los ingresos fiscales y de los fondos previsionales son vitales para mantener la creciente participación

7. Nos parece oportuno citar la frase de Néstor Kirchner como indicador del valioso cambio de perspectiva reciente por parte de la dirigencia política nacional: "los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales, sino desde las políticas económicas".

8. Mencionamos aquí a la conocida como "restricción externa", expresión de la dependencia y el subdesarrollo o falta de complejidad de nuestro aparato productivo, que es un verdadero límite a enfrentar para políticas de redistribución y de demanda: alta elasticidad del PIB respecto a las importaciones, o mayor crecimiento de las necesidades de importación respecto del de las capacidades de generar los dólares necesarios para ello.

9. Destacamos la importancia clave de la inversión pública como motor de la economía, incluyendo la inducción de la inversión privada, contándose con una abrumadora evidencia histórica acerca de su rol favorable.

estatal, no sólo como oferente de los servicios públicos, sino que también ante el retiro privado de algunos sectores productivos. Es imposible plantearse objetivos sociales en un contexto de políticas y visiones de cuño recesionario, como son las recetas ortodoxas liberales, que piensan el crecimiento económico desde el "lado de la oferta", eufemismo para evitar la más clasista recomendación de defender la rentabilidad del capital (baja de costos laborales, exenciones, subsidios) y la garantía de defender derechos de propiedad como condiciones necesarias y suficientes, sin tomar en cuenta los factores que inciden sobre la demanda y que son, en definitiva, los motores del crecimiento, en la línea de los autores poskeynesianos¹⁰.

En este último sentido, las políticas de renta ciudadana también pueden considerarse como instrumentos de sostenimiento de la demanda agregada, especialmente porque se trata de sectores con alta propensión al consumo, pero en un marco de políticas económicas y sociales que tengan como objetivo central la superación del estadio de subdesarrollo. Ello no obsta a que la política social de los últimos años es vital para hacer solvente a la economía social, y también para dar cuenta de aspectos de deterioro que se acumularon con tantos años de políticas regresivas (pérdida de cultura de trabajo entre generaciones, recurso a la ilegalidad como fuente de ingresos y de identidad, efectos de las coerciones económicas, etcétera). El microcrédito, el monotributo social, las marcas colectivas, el Argentina Trabaja, son parte de todas las políticas públicas que tienen a la generación de trabajo como principal objetivo y que colaboran con la política económica, educativa y científica para volver a ser un país integrado socialmente.

Los desafíos ante la persistencia de la pobreza

Si después de diez años de crecimiento económico a tasas relativamente altas –respecto de nuestro pasado e incluso en la comparación internacional– seguimos todavía con niveles de pobreza que nos avergüenzan como

10. En Macroeconomía, valoramos especialmente la recuperación que se está dando del concepto de multiplicador y de los trabajos académicos con estimaciones al respecto (rol de los componentes "autónomos" de la demanda en el crecimiento).

sociedad, podríamos elegir dos opciones: concluir que lo realizado está mal y tomar otro camino; o contextualizar que partimos de la peor herencia económica, social y cultural de toda nuestra historia, determinando que si bien hemos avanzado todavía falta mucho y que es con esta orientación en que vamos a encontrar las soluciones. Nos referimos a pensar la economía, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales y de empleo como complementarias, como elementos de un enfoque integrador para ir dando respuestas a los problemas estructurales del capitalismo periférico e ir desmontando instituciones y políticas que los reproducen. Hay que mantener el piso construido en esta década y mantener el rumbo macroeconómico favorable al alto nivel de actividad económica con fuerte demanda de empleo, asumiendo los desafíos de remover los obstáculos que en materia económica ello implica (diversificar y complejizar la estructura productiva, relajar la restricción externa, retener ahorro generado, disciplinar actores concentrados), continuando con nuevas políticas sectoriales favorables a la necesaria diversificación productiva y encontrando todos los nichos posibles para seguir sustituyendo importaciones con proveedores (completar casilleros de matriz insumo-producto).

En cuanto a la conocida como “economía social”, se tienen que generar las condiciones para que los actuales y futuros cooperativistas puedan poner en valor todas las herramientas ya mencionadas que desde el Estado se ponen a su disposición, con la claridad de que si la macro no es favorable al alto nivel de actividad (ajustes pro recesión) la viabilidad de muchos proyectos se acotará sensiblemente.

Por otro lado, creemos que en la etapa actual del capitalismo, aceptar irreflexivamente la “oportunidad” del esquema de división internacional del trabajo que nos ubica como proveedor de materias primas o subirse acríticamente al tren del consumo tecnológico referenciado exclusivamente en los estándares internacionales, harán cuestionar seriamente los objetivos de una sociedad democrática e integrada socialmente, atento a sus claros efectos en términos de baja demanda de empleo y alta vulnerabilidad en los mercados, en el primer caso; y por la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, intensivas en el uso de divisas y reproductora de dependencia, en el segundo caso.

Pensamos que, seguramente, al lado de un sector competitivo y con estándares de eficiencia productiva internacional, deberá considerarse y debatirse la existencia de otros sectores productivos, con distintas formas de propiedad y cuidadosamente seleccionados, que privilegien más bien la generación de empleo, la retención de recursos en el país (y divisas) y la satisfacción del mercado interno, aun cuando pueda resentir ciertos estándares de costo o calidad referenciados en patrones internacionales¹¹. Asimismo, la necesidad de diversificar los actores del desarrollo, desconcentrando decisiones sobre el manejo del excedente, puede encontrar en emprendimientos de la economía social parte de la respuesta. No tenemos que olvidar que a una parte importante de nuestro pueblo le destruyeron sus capitales sociales¹² y culturales, y que es necesario reconstruir fundamentalmente su autoestima. Si no hacemos esto, sólo el crecimiento económico no bastará para recuperar todo lo que perdimos desde 1974 hasta 2002.

Finalmente, no pretendemos abordar aquí la problemática particular de ciertas situaciones de pobreza persistente o de pobreza extrema que suelen guardar relación con estados especiales de carencias en materia de salud mental, adicciones, cuidado o precariedad, que exceden largamente al factor económico como explicación.

Conclusiones

Lejos de pretender abarcar todos los aspectos del debate sobre la pobreza, nos propusimos una primera aproximación a la temática tratando de aportar a lo que a nuestro juicio debería ser el marco general de análisis y acción, vinculando la economía política a la “cuestión social” a partir de la experiencia histórica reciente en Argentina. Concluimos que deberíamos evitar enfoques de políticas sociales de cuño conservador, asistencial y, cuando no, implícitamente naturalizador, que desligan las mismas del contexto político institucional y de las políticas y la estructura social y económica. También pretendemos salir de

11. Es decir, priorizar objetivos de homogeneidad e integración social con las múltiples implicancias que ello tiene en materia cultural, comunicacional, de normas de consumo, de innovación tecnológica.

12. Nos referimos aquí a una noción de capital social más afín a la tradición sociológica estructuralista o posestructuralista, relacionista y constructivista (por ejemplo, Bourdieu) y no a esa otra noción de moda en los 90, precisamente relacionada con la consideración de los pobres como responsables de sus carencias de “capital social” a partir de trabajos “neoinstitucionalistas neoclásicos” (por ejemplo, del Banco Mundial). Citamos el inspirador estudio de Robert Putnam (1993), más allá de las intenciones del autor.

la unilateralidad de los enfoques economicistas, reduccionistas o deterministas, basados en la idea de que el crecimiento económico basta por sí solo en la actual etapa del capitalismo con su crisis, y como se viene viendo, de los límites que plantea el carácter capitalista periférico y dependiente de nuestra estructura económica, condicionante para enfrentar el problema de la pobreza.

La reconstrucción social debe hacerse también con creatividad en materia de políticas sociales que sean funcionales a la ampliación de los puestos de trabajo. Pero estas políticas deben estar en un marco de políticas económicas que construyan un escenario favorable al alto nivel de actividad económica con fuerte demanda de trabajo. En este sentido, las políticas sociales no pueden reemplazar las políticas económicas. Claro que ciertas políticas sociales del tipo “renta básica” pueden ser complementos importantes de políticas económicas “keynesianas” de manejo del ciclo a través del impulso a la demanda agregada.

En cambio, señalamos los riesgos de cierto “culturalismo pobrerista” y de confiar en la focalización si se pone la mira exclusivamente en aspectos relacionales o culturales. No es casual que la propuesta de focalización coincida generalmente con visiones que priorizan aspectos eficientistas y la escasez de los recursos presupuestarios. De paso, y aun cuando valoremos mucho los consensos en términos de multiculturalismo y respeto por identidades, saberes y modos de vida de distintas minorías, queremos también resaltar los peligros que pueden entrar por esa “puerta” relativista: no sea que naturalicemos y terminemos justificando una pasividad frente a la iniquidad de la pobreza, confundiendo e invocando el políticamente correcto “respeto por la identidad y la realidad de los otros”, “las minorías”, etcétera¹³.

Asimismo, tener presentes los condicionantes estructurales provenientes de nuestro carácter de economía periférica, subdesarrollada y dependiente, también nos debe motivar a no caer en injertos de teorías, visiones y recetas derivadas de la realidad diferente de los países que integran el Centro, dado que nuestras carencias e insuficiencias por superar son mayores y, en consecuencia, también hay trayectorias por hacer antes de plantear su agotamiento o (“posmoderna”) imposibilidad. Rescatamos la noción de régimen o patrón de acumulación (marco institucional, regímenes de demanda y de productividad),

siempre en el marco de una economía política que es un componente de lo que debe pensarse como una sola ciencia social. Por supuesto, también entendemos que lo que existe antes que nada son los “proyectos políticos”, con sus objetivos, y no meramente los “modelos económicos”, y que las opciones y los condicionantes también están fuertemente influenciados por el contexto internacional.

Nadie niega la centralidad del proceso de acumulación de capital y sus leyes y requerimientos. No obstante, invitamos a un debate entre colegas de las ciencias económicas y sociales, especialmente debido al retraso en materia de discusión epistemológica y metodológica, por ejemplo, en relación con la sociología (relacionalismo metodológico, constructivismo, complejidad), a los fines de ir dejando atrás los sesgos deterministas o los de una supuesta libertad irrestricta del individuo, pensado en forma reduccionista como anterior a toda relación social (*homo economicus*) o cierto empirismo miope, con ausencia de esfuerzos de “totalización”, en una negación u ocultamiento de los condicionantes e influencias “estructurales”.

Finalmente, consideramos indispensable la consolidación de un bloque político-social que asuma un proyecto de sociedad que dé prioridad al intento de conciliar los objetivos de desarrollo capitalista con los de equidad, siendo indispensable incorporar la dimensión conflictiva que ello implica. Para eso son decisivos no sólo el diseño y la implementación de políticas sociales y económicas generadoras de trabajo, sino también las vinculadas al cambio cultural, el desarrollo tecnológico autónomo y la integración regional, por sólo citar los más relevantes. Es decir, para nosotros superar la pobreza en sus múltiples dimensiones y causas, en último término, llegará con la superación del subdesarrollo y, al respecto, aún tenemos mucho pendiente.

13. Recientemente un fallo judicial justificó condiciones de cuasi esclavitud para inmigrantes bolivianos, recurriendo a argumentos sobre su supuesta cultura milenaria de especial contracción al trabajo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993): “*Estudio Introductorio*”. En Luis Aguilar Villanueva, compilador: Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa.

Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999): *Distribución del Ingreso en la Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie de Reformas Económicas.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.

Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires–Madrid, CIEPP–Miño y Dávila.

Minujin, Alberto, editor (1992): *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF–Losada.

Minujin, Alberto, editor (1993): *Desigualdad y Exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. UNICEF–Losada.

Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza.

Van der Veen, Robert, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo, editores (2002): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Miño y Dávila.