

## Capítulo 1

# PRESENTACIÓN DE LAS PRINCIPALES PERSPECTIVAS DE LAS DISTINTAS ESTRATEGIAS DE ESTUDIO. CONTEXTO Y GASTO SOCIAL

LA FINALIDAD PLANTEADA conlleva un enfoque específico y nos conduce a revisar críticamente otros enfoques, conceptos y métodos que se utilizan usualmente para interpretar fenómenos relacionados con la pobreza y las formas de exclusión urbana.

### **REFLEXIÓN EN TORNO A LOS ENFOQUES DE ESTUDIO**

El estudio y las políticas referidos a la vida individual y colectiva de la sociedad son abordados desde distintas perspectivas y enfoques; en este trabajo se plantea encarar el análisis desde una mirada peculiar que, sin dudas, retoma otras investigaciones y reflexiones de especialistas en el tema. En ese sentido, iniciaremos nuestra exposición partiendo del siguiente interrogante general:

¿Las *condiciones de vida y la exclusión* son los ejes centrales analíticos por los que transitan las principales problemáticas de vida de la población que habita América Latina y el Caribe; y en especial en las zonas urbanas más densas de la Argentina?

La respuesta no es simple, unilateral, y tal vez no pueda ser representativa de todos los matices y aspectos singulares que cruzan la vida social y las modalidades de la organización política y económica de las ciudades latinoamericanas, especialmente las grandes metrópolis, zonas donde la complejidad y el conflicto social es muy contrastante,

tensionado y mutante. El interrogante implica, entre otras cuestiones, considerar que la vida con sus matices socioeconómicos, aunada a la morfología territorial de América Latina, se plasma en un extenso, diferencial y engorroso horizonte del espacio social; sustentado en ciertos nexos aún vigentes en la conformación cultural y organización de los pueblos originarios prehispánicos, cruzado con la contribución de los distintos recursos naturales y los encuentros, fricciones y flujos culturales, políticos, comerciales y de población que a lo largo de la Historia se fueron configurando con distintas metrópolis imperiales.

Centrando nuestra mirada en la similitud entre los países de América Latina, podemos encontrar que son atravesados por algunos núcleos y problemáticas comunes; uno de ellos es la concentración territorial y la centralización de la riqueza material y simbólica (cultural, de conocimientos, vinculaciones de los que dominan el poder, entre otras cuestiones) en pocas personas, localizadas en determinadas zonas en el interior de algunas extensas áreas metropolitanas. Estos países están marcados, además, por fuertes desigualdades en la distribución de los ingresos, el acceso al consumo y los acervos culturales de los habitantes urbanos.

Siguiendo en esta línea de reflexión, focalizada en las últimas décadas, es ineludible abordar la etapa de mundialización que comprende a casi todas las regiones y países del planeta; situación marcada por el predominio del imperio, hasta ahora cuasi unipolar de los Estados Unidos, basado en su poderío financiero y militar, asistido por la casi absoluta hegemonía del pensamiento sustentado en los principios neoliberales en el campo de la política económica y social, que fueron promovidos e impuestos desde la influencia indiscutida de los organismos multilaterales de crédito (OMC): el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y, más específicamente en la región latinoamericana, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los OMC fueron creados originalmente para impulsar, a través de la intervención estatal, el crecimiento económico, equilibrando las desigualdades regionales, y en un marco de equidad distributiva. Sin embargo, poco a poco el pensamiento de los OMC se fue acercando a un esquema centrado en los mecanismos de mercado como eje del crecimiento y la distribución de la riqueza, lo que fue creando una vasta polarización social y fragmentación urbana.

Especialmente a partir de la década de los ochenta, en el marco de ideas surgido del llamado “Consenso de Washington”, desde los OMC y diversos centros de investigación, acompañados por el accionar de los debilitados organismos públicos de casi todos los países latinoamericanos, emergieron propuestas bastante similares para estudiar la pobreza y derivar e instrumentar políticas para enfrentarlas en el marco de las políticas neoliberales.

Sin duda, la influencia de organismos multilaterales y poderes locales tuvo un cierto grado de interacción mutua, pero es de señalar que la mayoría de los espacios gubernamentales latinoamericanos que se dedicaban a construir los discursos de acción pública se dejaban seducir, muy fácilmente, por las ideas producidas en los OMC.

Una de las líneas de pensamiento tendía a separar los efectos de la *política económica* de la *problemática social*; en todo caso la vinculación era presentada desde una perspectiva denominada “efecto derrame”, análoga al enfoque del efecto contagio de algunas enfermedades predominante en las ciencias de la salud.

En este caso, la noción del “derrame” era muy simplificada y no contaba con comprobación empírica. Se basaba en el siguiente razonamiento: cuando en un país o región un segmento social determinado, por pequeño que sea, se enriquece e incrementa su patrimonio, dicho proceso de enriquecimiento, en poco tiempo, expande de manera automática y mecánica la riqueza al conjunto de la sociedad. Las medidas gubernamentales que se derivan de estos preceptos iniciales llevan necesariamente a concentrar y centralizar la riqueza, con el objetivo de elevar el bienestar general; en ese sentido, por ejemplo, los que más tienen deben pagar menos impuestos, se debe “promover” (hasta subsidiar) la inversión privada más concentrada; entre otras medidas que llevarán a una distribución más equitativa de la riqueza. No hay ningún caso empírico que ilustre esta idea, que por lo menos es contradictoria, y que en la práctica sólo dio lugar a una mayor extensión de la pobreza.

En estrecha relación con las concepciones anteriores, se comenzaron a diseñar políticas sociales con intenso uso de modelos matemáticos y estadísticos, que cuando pasaban el umbral de la propuesta y se aplicaban, eran localizadas en zonas específicas y “focalizadas” en las denominadas poblaciones-objetivo, buscando maximizar los recursos destinados a paliar la pobreza y con la certera presunción de que las mejoras, sin duda, se iban a expandir en el corto plazo.

Frente a los desafíos de nuevos malestares, tensiones y conflictos que se sumaban a los existentes (problemáticas que emergían de las circunstancias de desempleo y penurias materiales y simbólicas que se difundían en la mayoría de la población), en el otro extremo un reducido grupo incrementaba su patrimonio. A las políticas sociales existentes se fue anexando la aplicación de una visión conceptual más integral de la sociedad, centrada en el concepto de “capital social”. Esta visión comenzó a instalarse en las agencias multinacionales y en los gobiernos nacionales, para diseñar políticas sociales que tenían como objetivo contrarrestar la ampliación de los sectores de la población sumidos en la pobreza. Sostenemos que este concepto no es neutro ni mucho menos objetivo; su utilización, relativamente generalizada en

el campo de la política social, reavivó las posibilidades de éxito de las políticas públicas.

## **CONSIDERACIONES CRÍTICAS REFERIDAS AL CAPITAL SOCIAL**

### ***ALGUNOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL CONCEPTO DE CAPITAL***

A los fines del presente estudio, corresponde recordar que el término capital fue concebido inicialmente en el marco de la teoría económica fundacional, en el siglo XIX, y su interpretación y funcionalidad fue y sigue siendo un eje central de la discusión teórica entre distintas escuelas económicas. Podemos señalar que el núcleo central de la problemática inicial de la teoría económica era explicar las fuentes de la creación del excedente y sus formas de distribución del mismo entre las distintas fracciones sociales, de tal modo que la dimensión de la “teoría de la creación del valor” de los bienes y servicios estaba vinculada estrechamente con la “apropiación” por parte de los distintos conjuntos de la sociedad. A lo largo del siglo XIX se fueron conformando fundamentalmente dos corrientes que explicaban la formación y distribución del “excedente económico”: una, denominada “subjetiva”, que se enfrentaba en el campo de las ideas y en la práctica política a la llamada “objetiva”. Sintéticamente podemos decir que la primera, sobre todo la obra de Adam Smith y David Ricardo, marcaba tres factores productivos que creaban el remanente material anual: *la tierra, el trabajo y el capital*. La retribución a los segmentos sociales por esos factores era en la forma monetaria de la renta, el salario y el beneficio, que quedaba en manos de los propietarios de los factores productivos. Por lo tanto, en este campo de ideas *el capital* es un factor de la producción. Ante esa corriente, Carlos Marx construye el pensamiento sostenido en que el conjunto de la *fuerza de trabajo* es el único valor social que tiene la capacidad de crear nuevo *valor excedente* al necesario para su propia reproducción social, pero que es apropiado por el capital con la forma de beneficio; la distribución del excedente es procesada mediante los mecanismos societarios que, según las relaciones de fuerza existentes en cada momento histórico entre las clases sociales, les permiten acceder a distintos valores de renta, salario y beneficio; por lo tanto, en esta corriente de pensamiento el capital es una relación social históricamente determinada que representa a una clase social y, por ende, transitoria.

A fines del siglo XIX toma cuerpo una corriente de pensamiento que incorpora a su esquema los modelos matemáticos que buscan el equilibrio y crecimiento de los factores productivos a nivel micro y macroeconómico, dejando de lado la preocupación por el origen y la distribución del excedente, proponiendo y fundamentando el dogma de la práctica política liberal basada en el funcionamiento irrestricto del mercado como la forma más adecuada de organizar la economía, impulsar

su crecimiento y así generar prosperidad para toda la población. Esta corriente sigue proponiendo al capital como un factor de la producción. Los países regidos por modalidades capitalistas, en particular los más industrializados, se iban desarrollando mediante ajustes por medio de crisis y guerras para dominar mercados coloniales, manteniendo bajos los niveles salariales a través de la presión de un amplio conjunto de la población desempleada, viviendo con fuertes carencias relativas y absolutas y, además, cruzadas por mutaciones tecnológicas, productivas y/o políticas más o menos periódicas. En el siglo XX, en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, emerge con intensidad el pensamiento de J.M. Keynes, que no aborda centralmente la teoría del valor y las fuentes de creación de excedente económico. Con una nueva perspectiva, Keynes elabora un esquema analítico que se despliega frente a la crisis de sobreproducción de los años treinta; crisis que se extiende en el área de los países capitalistas. El soporte teórico esencial del esquema keynesiano es proponer la intervención del Estado en el plano nacional, con el objetivo de extender el gasto público y social para ampliar la demanda, mediante la inversión en nuevas obras públicas que generen empleo y la atención de las necesidades sociales.

A nivel internacional propone la creación de organismos multinacionales que formen fondos monetarios solidarios que tiendan a mantener la estabilidad mundial. Las ideas nacionales se plasman en algunos países en el período post Primera Guerra Mundial, mientras que las ideas a escala global toman cuerpo después de la Segunda Guerra, con la formación de organismos multinacionales. En años posteriores, la confrontación entre las ideas de matriz keynesiana y las neoliberales inclina la balanza del poder hacia las últimas y modifica los planteos ideados por el economista británico.

En ese campo de confrontación de ideas políticas teóricas y prácticas diferenciales, entre un pensamiento cada vez más esquemático de tono liberal y otros de posturas heterodoxas, es que se va forjando el concepto de “capital social”. Dicha confrontación atraviesa a las posturas a nivel nacional de las agrupaciones políticas. En un contexto internacional marcado por el cambio tecnológico de base digital que va dejando atrás el fordismo urbano industrial, sumado al derrumbe de los países organizados con planificación central, se va extendiendo una nueva forma de interconexión cosmopolita hegemonizada por los Estados Unidos, creando nuevos flujos que recorren trayectos inestables por donde circulan bienes, servicios, población de migrantes/inmigrantes, transferencias de fondos financieros sin restricciones operativas y traspasos de ayudas monetarias entre parientes que viven en distintos países.

## EL DESARROLLO CONCEPTUAL DE CAPITAL Y APLICACIÓN EN EL MUNDO SOCIAL

El concepto de “capital social” se remota a principios del siglo XX en el marco de la pedagogía. Luego, en los años cincuenta, es retomado por los estudios económicos relacionados con el desarrollo de las economías.

Uno de los especialistas más destacados fue Robert Solow, cuya búsqueda se orientaba a ampliar los determinantes del desarrollo de las sociedades menos desarrolladas o subdesarrolladas o dependientes, según la corriente a la que se adhería.

La principal intención era definir conceptualmente los factores intangibles o de carácter menos económicos en el sentido clásico de la noción. En otros términos, se observaba que países con grandes recursos naturales, capitales y amplia fuerza de trabajo capacitada, a pesar de controlar dichos factores de la producción, no lograban despegarse de la situación generalizada de pobreza y/o atraso relativo.

En los inicios, el concepto de “capital social” hizo foco en la dimensión tecnológica que atravesaba las actividades que se desenvolvían en un país, definiendo el grado de avance de la tecnología que se aplicaba en los procesos de producción como una variable condicionante, y en muchos casos determinante, del desarrollo económico y social.

A mediados del siglo pasado, los centros con mayor capacidad tecnológica se encontraban agrupados en unos pocos países de mayor desarrollo industrial relativo. El mundo bipolar se dividía en dos regiones organizadas con dos tipos de economías: una basada en el funcionamiento del mercado, y la otra basada en la planificación centralizada por la intervención del Estado. La idea de explicar las diferencias en los grados de desarrollo por la capacidad tecnológica desigual parecía fundamentada por los hechos empíricos.

En las áreas del subdesarrollo latinoamericanas se encontraban distintos enclaves de desarrollo industrial bajo diversas modalidades. En muchos casos, en el marco de estrategias “desarrollistas” fueron promovidos y denominados “polos de desarrollo”, zonas que en algunos casos lograron evolucionar y crecer, mientras que en otros fueron perdiendo impulso. En general, estos enclaves industriales no lograban expandirse a lo largo del territorio nacional ni expandir la riqueza al conjunto de la población.

El concepto de “capital social” renace con potencia y tiene una intensa influencia en la literatura especializada en política social a partir de la década de los ochenta. Uno de los principales autores que retoman y relanzan este concepto es Bernardo Kliksberg, y posteriormente es utilizado por los OMC, en especial por la Cepal.

En la investigación académica y en la práctica de los organismos que tienen como objetivo eliminar las condiciones de pobreza y mejorar

las formas de vida de la población, este concepto tiene un uso muy amplio y se relaciona con numerosas dimensiones de la vida social.

El uso más generalizado se relaciona con el intento de cuantificar el acervo de los activos sociales y materiales derivados de las relaciones sociales. Las preguntas que emergen de este enfoque son:

- ¿Los conceptos *capital* y *social* son dos categorías compatibles?
- ¿Qué factores o satisfactores miden el uso de esta metodología?
- ¿Cuál es la utilidad de los resultados que produce?

### **UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA AL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL**

Un aspecto significativo es la ambigüedad con que se alude y utiliza el término de “capital social”. Se lo emplea para definir varios campos analíticos y, en muchos casos, se lo confunde con las energías de la productividad de la fuerza de trabajo, mientras que en otros se entiende como el grado y la calidad de capacitación que tienen los trabajadores.

Para algunos organismos multinacionales el capital social hace referencia a distintas redes y/o lazos sociales que, en algunos casos, están sosegadas y/o atascadas en el entretejido de las capas sociales, incluyendo a veces cuestiones étnicas y de género. Particularmente el concepto se aplica a los segmentos de la población con menos recursos.

La corriente analizada aborda metodológicamente pre-imaginando un esquema normativo de organización social ideal, asentada en un territorio delimitado, sea urbano o rural. El escenario proyectado implica conformar una población cuyos integrantes deberían colaborar solidariamente entre sí, de manera honesta, para incrementar sus capacidades productivas y su acervo material y simbólico, de manera tal de elevar la competitividad en forma colectiva y apropiarse de los beneficios derivados del capital que opera en un mercado amplio y abierto, ahora social.

La comunidad imaginada como objeto de acción está conformada por gente noble, satisfecha de conocerse, que siempre tiene buenas intenciones; no hay conflicto entre ellos que no se pueda solucionar fácilmente, pero al parecer tienen trabas internas y externas que les impiden el desarrollo social y el acceso al capital.

Las trabas son poco claras, pero suponen que teniendo claro cómo se diseña la estructura del denominado “capital social”, la estrategia que hay que aplicar con mucha voluntad y acción transita por diseñar una política pública y/o privada que conjugue esfuerzos para consolidar y desarrollar el “capital social”, que está ahí, en el seno de la sociedad local, sólo hay que “despertarlo” y rápidamente se puede lanzar su difusión.

En general las estrategias se trazan desde el exterior de las comunidades. Normalmente esas líneas de acción son universales, es decir,

se pueden aplicar en todo lugar y momento; al final del corto camino estará la comunidad viviendo en armonía y con notables mejoras materiales y simbólicas.

Los técnicos encargados de diseñar las propuestas señalan que uno de los problemas que se plantean es que los recursos no son suficientes; otro es que se aplican mal, sin seguir al pie de la letra lo que dice el manual elaborado para la acción por los especialistas que son versados en el tema. En síntesis, para la mayor parte de los expertos que adoptan este enfoque las ideas son buenas, pero fallan ciertos factores y actores de la realidad en el momento de la aplicación de la política concreta; de modo tal que los pobres no pueden llegar a conquistar el capital. Aunque sea social, es un capital que se evapora en los recorridos de los actores encargados de aplicar las recetas y en los receptores que se resisten a formar parte de los beneficios magnánimos del capital, patrimonio social que se puede extender a través de los mecanismos de los espacios del mercado que es amplio, generoso y receptivo a la difusión del capital.

Finalmente, el anterior abordaje y estrategia operativa, que sin duda aquí están planteados de manera sintética, generalizado y puntualizando los rasgos básicos, conformaban un discurso que en muchos casos culminaba en recomendaciones de perfil operativo en distintos campos de la política social, conteniendo recetas uniformes e indiferenciadas para la resolución de las distintas problemáticas de los diversos países y zonas.

El enunciado anterior está presentado en tiempo pasado, pero para ser rigurosos deberíamos expresarnos también en tiempo presente, porque la mayoría de las políticas sociales en los campos que configuran la estrategia estatal se diseñan con los parámetros referidos en los párrafos anteriores; pero más perturbador quizá sea que en el horizonte de los organismos públicos y privados, nacionales y multinacionales, se observan pocas señales que atraviesen las nubes oscuras y cerradas del pensamiento instalado, con el ánimo de emprender una búsqueda y montaje de un nuevo paradigma de análisis y, por ende, el diseño y la operación práctica que aborde los graves problemas que atraviesan a la mayoría de la población.

Una innovación reciente, frente a crisis o posibles desbordes sociales, fue elaborar rápidamente programas gubernamentales con amplia cobertura destinados a distribuir directamente un monto exiguo de dinero a personas y/o familias. El Estado capta, vía fiscal, excedente que luego, en pequeños montos, distribuye entre la población más expuesta a la pobreza extrema. Con este esquema se armaron los denominados “Programas Sociales de Transferencias Monetarias” (PSTM). En algunos casos, desde un inicio los destinatarios tuvieron que cumplir con ciertas tareas y/o obligaciones; en otros casos esas adaptaciones fueron

posteriores, configurando los “PSTM Condicionadas” (PSTMC).

Según cómo se haya aplicado en el país esta estrategia, el beneficiario tendrá distintos condicionamientos en cuanto a las tareas de contrapartida. En el caso de la Argentina, en medio de una emergencia social inflamada, con gente en las calles protestando en los límites del desborde (2002), el programa fue llevado a la práctica distribuyendo, a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, un reducido monto de dinero (equivalente a 50 dólares estadounidenses) por destinatario, con una cobertura de alrededor de 2.300.000 personas, en la mayoría de los casos sin contrapartida práctica. Entre el Estado y la población operaban organizaciones de distinto tipo (instituciones públicas, sindicatos, organizaciones de la Iglesia y/o sociales, agentes políticos, entre otras), mediando en la designación de los destinatarios.

Actualmente, esta transferencia de fondos se elabora estipulando ciertas contrapartidas que los beneficiarios deben realizar; específicamente, esto sucede a través de programa denominado “Familias”, enmarcado como PSTMC.

Sin duda, estos programas de “ayuda” monetaria directa permitieron a mucha gente seguir viviendo; en otros casos se mantuvo o se expandió el modelo “clientelista” de operar en política, aunque la idea predominante era mantener la autonomía y capacidad de elección de los destinatarios respecto de qué hacer con el dinero que reciben.

Una de las limitaciones que eclipsaron esta forma de política social de tendencia universal fue que el dinero recibido va menguando por el aumento de los precios de los productos de consumo, y con el paso del tiempo los beneficiarios pierden capacidad de compra. Además, la forma de distribución y el restringido efecto transformador de las situaciones de vida, al faltar un proyecto con objetivos delimitados y pautados en el tiempo y el espacio que cuente con el seguimiento, asesoramiento y apoyo concreto de especialistas comprometidos con las conversiones y mejoras buscadas, no produjeron cambios en las bases concretas que determinan la vida de los más pobres.

La óptica trazada en esta investigación parte de una perspectiva confrontada a la anteriormente descrita; la idea central es avanzar en un paradigma flexible, adaptable a las distintas situaciones y territorios, con permeables y amplias aperturas de escucha y participación de la población para detectar los problemas, en la búsqueda de un uso eficaz de los recursos de manera honesta y de forma universal o generalizada, sin privilegios ni prerrogativas a la hora de su aplicación.

En ese sentido, la dimensión territorial donde se asienta la investigación es una variable directa y fuertemente enlazada a lo largo del trabajo; incide y es marcada por las relaciones sociales, de producción y consumo de los bienes y servicios en la zona en estudio; en otros

términos, desde nuestra ponderación existe una interacción y tensión permanente y cambiante entre territorio y sociedad local.

Por ello sostenemos que los conceptos clave para captar en profundidad la complejidad de las relaciones sociales son los que devienen de “condiciones de vida” y “exclusión”, en un marco temporal, en un territorio determinado.

### **PRESENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y ENFOQUES QUE USUALMENTE SE APLICAN**

Otra línea de pensamiento operativa viene avanzando en diseñar indicadores para medir el nivel de bienestar, diferenciando distintos niveles de riqueza y pobreza; así surgieron los términos “línea de pobreza” y de “indigencia”, este último referido a la población más pobre entre los pobres.

El eje analítico, empleando métodos muestrales de sostén empírico, transita por cuantificar el ingreso que recibe la población; paralelamente se confecciona una canasta de consumo necesaria para que una familia tipo pueda reproducirse, y se determina cuál es el ingreso necesario para comprar los productos comprendidos en dicha canasta. Atravesando el nivel de ingreso con el precio de la canasta de bienes básicos, deviene el gradiente de acceso al consumo de la población.

En este apartado nos interesa analizar las diferentes formas de medición de la pobreza, cuáles son las concepciones que las sustentan, y analizar críticamente y en detalle la forma de medición de pobreza más habitual: la pobreza por ingresos.

La idea de pobreza como incapacidad de adquirir una canasta básica de bienes y servicios, la pobreza como incapacidad de consumo, la pobreza subjetiva, la concepción de *brecha de pobreza*, la idea de *necesidades básicas insatisfechas*, la idea de una línea que separa a los pobres de los no pobres, dan cuenta de una concepción básicamente economicista, fragmentada y desintegrada de la pobreza.

En contraposición a la argumentación y definición clásicas en torno del concepto de pobreza han surgido numerosos autores (Senn, Arriagada, Barba, Ziccardi, entre otros) que han intentado tomar a la pobreza como un fenómeno complejo, multifacético y relacional. En este sentido, según Arriagada, se habla de pobreza material y no material, de activos sociales, de pobreza de género, de estrategias de supervivencia y de la dimensión sectorial, familiar y territorial de la pobreza. En síntesis, la exclusión y las condiciones de vida como espacio conceptual donde se sintetizan las múltiples situaciones de pobreza.

Históricamente, el concepto de pobreza –más precisamente el de *línea de pobreza*– tiene su origen en el paralelo que el naviero inglés Charles Booth hiciera en 1898, en su libro *Vida y Trabajo*, entre la línea de flotación de los barcos y la línea de pobreza. Intuitivamente, el autor

consideraba que, para la existencia humana, existen niveles mínimos de condiciones de vida, y que todo aquel que no llega a ellos estaría en riesgo de “zozobra”. Este libro, lejos de intentar dar precisiones técnicas acerca de la medición de la pobreza, intentaba describir las condiciones de vida y la situación social de la Londres de fines del siglo XIX. Pocos años después, y con el influjo positivista sobre las ciencias sociales, S. Rowntree intentó medir y cuantificar la situación de pobreza sobre la idea de considerar pobres a todos aquellos cuyos ingresos familiares fueran insuficientes para asegurar la supervivencia física de los integrantes del grupo de convivencia inmediato. Esta idea de la pobreza, basada en la cuantificación de los ingresos, es la que persiste hasta nuestros días.

Es interesante analizar cómo se construyen operacionalmente los conceptos de pobreza e indigencia, ya que este recorrido permite descubrir cuál es la conceptualización que se tiene de ellas. A partir de esto se pueden analizar otras vías y metodologías de medición.

Actualmente, en nuestro país, se considera hogar pobre (adjetivación que se extiende a todos sus miembros) a aquel donde la suma de los ingresos de los integrantes es menor a una canasta básica de subsistencia, denominada Canasta Básica Total (CBT). A su vez, dentro de los pobres se puede distinguir a los indigentes, como aquellos cuyos ingresos no alcanzan para sufragar una Canasta Básica Alimentaria (CBA).

Se pueden clasificar los métodos de medición de la pobreza en dos grandes grupos: los métodos directos y los indirectos. El primer grupo toma indicadores observables de la pobreza a partir de los efectos que esta genera. Bajo estos métodos se construyen las denominadas *necesidades básicas insatisfechas* (NBI). El método indirecto es usualmente denominado “enfoque del ingreso”, cuando a partir de la cuantía de los ingresos familiares se observa cuál es la capacidad adquisitiva de la población.

Sin embargo, los resultados que arrojan ambas mediciones son muy diferentes, y fueron expresados por Minujin y Kessler en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
Pobreza por NBI. Cruce de dimensiones

		Método indirecto	
		Pobres	No pobres
Método Directo	Con NBI	Pobres estructurales	
	Sin NBI	Nuevos pobres	No pobres

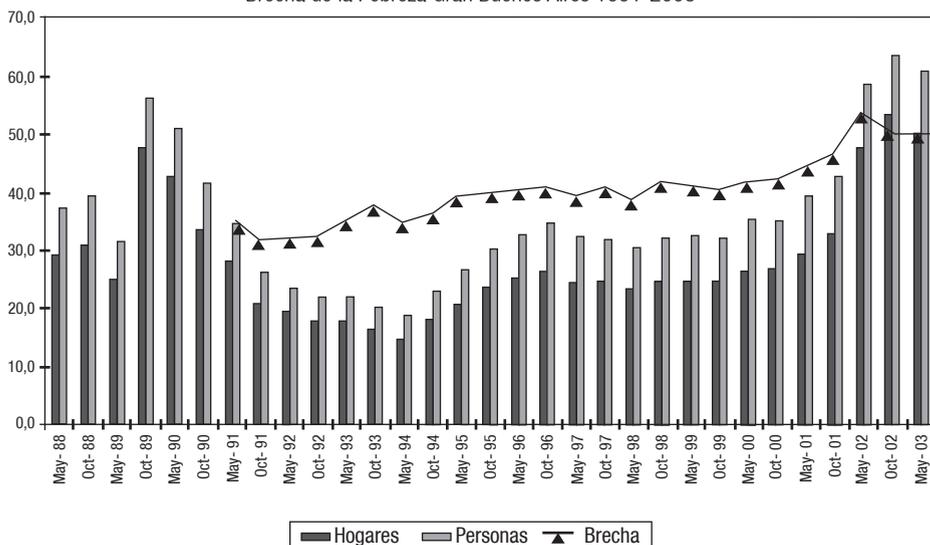
Fuente: Minujin, A.; Kessler, Gabriel 1995 La nueva pobreza de la Argentina (Buenos Aires: Ed. Planeta)

La pobreza medida a partir de las NBI permite captar, básicamente, la pobreza estructural. Es decir, aquella pobreza instalada, de difícil modificación en el corto y mediano plazo. En cambio, la pobreza medida

por ingresos permite captar mejor la pobreza coyuntural, es decir, la que varía de acuerdo a los ingresos de la población.

**Gráfico 1**

Porcentaje de Hogares y Personas Bajo la Línea de Pobreza. Conurbano Bonaerense.  
Brecha de la Pobreza Gran Buenos Aires 1991-2003

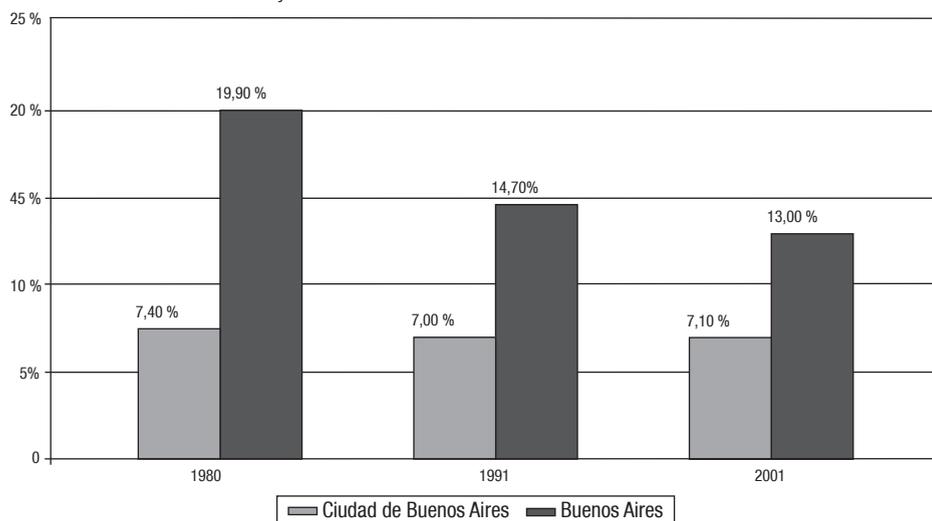


Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EPH. Indec.

En nuestro país, durante los decenios 1980 y 1990, bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem respectivamente, estos indicadores han mostrado comportamientos muy diferenciados. Mientras la pobreza sufría fuertes oscilaciones, con picos en 1989 (crisis hiperinflacionaria, que licuaba los ingresos de la población, con la consiguiente caída del salario real) y en 2001-2002 (crisis de desempleo, “corralito” bancario y devaluación de la moneda), el indicador de necesidades básicas insatisfechas, para igual período, no sólo se mantiene estable, sino que incluso se observan leves variaciones descendentes.

**Gráfico 2**

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Ciudad de Buenos Aires  
y Provincia de Buenos Aires 1980-1991-2001



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EPH. Indec.

Esta aparente contradicción da cuenta de las diversas metodologías de medición de la pobreza. El método de medición de la pobreza por NBI da cuenta de la existencia de “manifestaciones materiales” que evidencian la falta de acceso a servicios básicos<sup>1</sup>. La crisis socioeconómica de los noventa ha llevado a que muchos hogares constituidos por trabajadores actualmente en actividad (docentes, servicio doméstico, trabajadores no calificados, cuentapropistas informales, etc.) y por personal retirado (jubilados, pensionados) cuenten con los servicios básicos de infraestructura de la vivienda –es decir no son NBI–, pero son pobres por ingresos. Estos sectores, denominados “nuevos pobres”, en general eran sectores medios y medios bajos empobrecidos por la crisis.

La contradicción observada entre NBI y Pobreza pone en duda la calidad de dichos indicadores. Sin embargo, esta no es la única crítica. Si la medición de la pobreza basada en el método por ingresos fuera efectiva, se tendría que descubrir cierta asociación entre pobreza y tasa

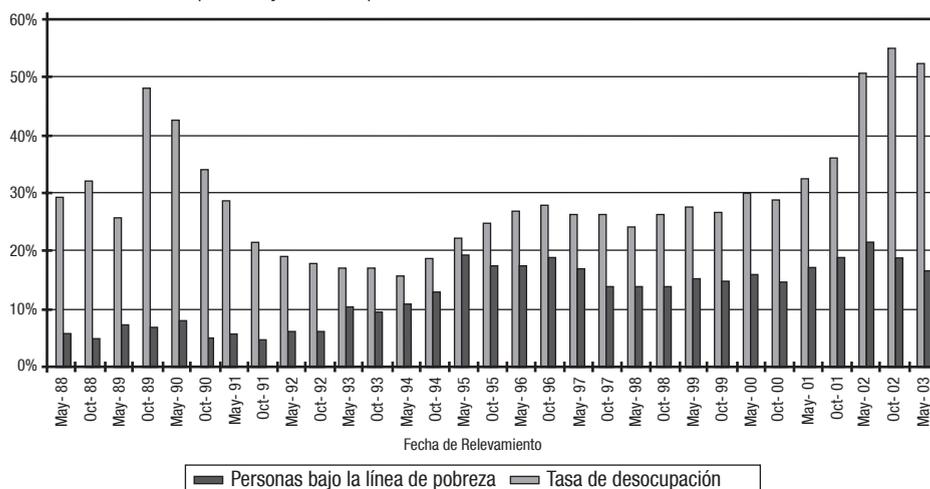
<sup>1</sup> Indicadores de NBI seleccionados por Indec. Basta que un hogar tenga un solo indicador para ser catalogado como NBI. Vivienda: hogares que habitan en una vivienda inconveniente. Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete. Educación: hogares que tienen un niño en edad escolar que no concurre a la escuela. Hacinamiento: hogares que tienen más de 3 personas por cuarto. Capacidad de subsistencia: hogares que tienen 4 o más personas por miembro ocupado y, además, su jefe tiene bajo nivel de educación.

de desocupación, habida cuenta de que los pobres son en general las personas excluidas del mercado de trabajo (formal o informal). Pero, cuando se analiza la correlación entre pobreza y desocupación, se observa un coeficiente bajo ( $r: 0,30$ ,  $\text{sig}: 0,0001$ ) que denota baja asociación entre ambas variables.

Las críticas a las estimaciones de pobreza por vía de los ingresos también vienen dadas por los sesgos en la medición del ingreso por hogar, y por los problemas de cobertura de las encuestas que lo relevan. Veamos el primer punto: la determinación de los ingresos del hogar se realiza a partir de la suma de los ingresos personales, sean estos en dinero o en especies. Es conocida la importante subestimación de los ingresos por parte de los hogares (lo que modificaría inmediatamente los niveles de pobreza): según estimaciones de la Cepal citadas por Luis Beccaria, "...la subdeclaración global se ha estimado en un 15% en algunos países desarrollados y entre el 15% y el 40% en América Latina" (Beccaria et al, 1997). A los problemas de subdeclaración en los ingresos hay que sumar los de falta de respuesta. Al existir una amplia proporción de hogares con no respuesta sistemática, en general las oficinas estadísticas optan por imputar los ingresos (es decir, ponerles un valor) a partir de las similitudes de ese hogar con otros que han declarado sus ingresos, o bien, adjudicándosele el promedio del ingreso del estrato al que dicho hogar corresponde. Obviamente, en todo proceso de imputación se cometen errores y se introducen subjetividades y sesgos en la estimación de los parámetros.

**Gráfico 3**

Evolución de la pobreza y la desocupación en el Gran Buenos Aires desde 1988 en adelante



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EPH. Indec.

El relevamiento de los ingresos se realiza en forma diferenciada de acuerdo a la situación ocupacional del entrevistado. En el caso de los asalariados, se toman en cuenta los ingresos de todas las ocupaciones, como los percibidos a través de comisiones, propinas, *tickets*, aguinaldo, etc. También se toman en cuenta las particularidades de los patrones (ganancias, sueldo asignado si lo hubiera, etc.) y cuentapropistas. Si bien se pone mucho afán y capacidad técnica en la medición de los ingresos, la serie histórica de ingresos por hogar muestra una excesiva irregularidad (bruscos saltos entre períodos de relevamiento) que no puede ser corregida fácilmente por métodos estadísticos (media móvil, desestacionalización, etc.). Esa variabilidad en los registros está expresando los “errores” en la medición de la variable, fruto de su difícil captación. Los entrevistados confunden ingresos habituales con salario bruto y salario devengado; no es tan fácil recordar los valores de la remuneración variable (propinas, remuneraciones extraordinarias) ni valorar los ingresos en especie o los producidos para autoconsumo. Esta situación es mucho más grave entre los trabajadores informales (que representan el 50% de los asalariados de la Argentina) y de aquellos que perciben parte de sus salarios en recibo de sueldo y parte “en negro”, debido a que no hay un registro de los importes percibidos. Otras veces, el entrevistado debe dar cuenta de los ingresos de todos los miembros del hogar, lo que genera errores por falta de información, imprecisión o errores provenientes de la desmemoria.

Todos los problemas señalados hacen hincapié en los ingresos, pero hay que tener en cuenta que para el cálculo de la línea de pobreza hay otros elementos que intervienen, a saber: una población de referencia; una canasta de bienes determinada (de alimentos para la determinación de la indigencia y total para la de pobreza) en función de los hábitos de consumo y las necesidades nutricionales; la valorización de la canasta, y finalmente el ajuste de los precios de los bienes incluidos en ella.

La población de referencia es entendida como “el conjunto de hogares cuyos consumos de alimentos satisfacen estrictamente, o superan levemente, los requerimientos nutricionales mínimos”<sup>2</sup>. Una vez definido el grupo de referencia, es necesario analizar sus hábitos de consumo a fin de elaborar su canasta de bienes. En el caso de la Argentina, es la que corresponde a la población del segundo quintil (estrictamente del percentil 21 al 40) de la distribución de ingresos per cápita de los hogares de la Encuesta de Hogares de 1985/86. En principio se puede decir que es positivo que el grupo de referencia para conformar la canasta de bienes se corresponda

---

2 Según definición de INDEC, “Actualización de la metodología oficial de cálculo de las líneas de pobreza”. INDEC, Dirección Nacional de Encuestas de Hogar: “Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina”.

con el sector pobre de la población; sin embargo, este grupo poblacional va modificándose año tras año, no es homogéneo en las distintas regiones del país, y supone que los ingresos y hábitos de consumo son uniformes entre los distintos hogares y en el interior del hogar<sup>3</sup>. Estos dos últimos supuestos son muy importantes, como veremos más adelante.

A fin de elaborar la canasta se consideran los hábitos de consumo de ese grupo de referencia. Pero el Indec advierte<sup>4</sup> que si se desea "... definir el monto de recursos que debería contarse para *no ser pobre*, es cuestionable el considerar en su elaboración las pautas de consumo *de los pobres*". Es más, la canasta (de indigencia) teóricamente está conformada por los alimentos más baratos disponibles y excluye o minimiza aquellos cuyo costo por caloría es elevado (aunque sean muy frecuentes en los hábitos de consumo de la población, por ejemplo: las bebidas alcohólicas, las carnes de origen vacuno, los jugos, etc.). Sin embargo, es absolutamente frecuente que difiera la canasta normativa de la canasta real, y es más frecuente aún que los precios pagados por los sectores pobres no sean los más convenientes para el consumidor. Diversos estudios muestran que los pobres privilegian en muchas oportunidades la posibilidad de financiamiento y diferimiento del pago<sup>5</sup> que se puede obtener en los centros de abastecimiento de cercanía y de menor envergadura, antes que los menores precios. No se relaciona con la realidad la idea de un comprador racional (en precios y en productos de carga nutricional), ni el supuesto de disponibilidad del dinero a la hora de efectuar la compra.

Es muy interesante que los organismos de estadística hayan considerado un valor de canasta básica para un sujeto tipo denominado *adulto equivalente* (hombres de 30 a 59 años). El criterio utilizado es definir una canasta que permita a los individuos reproducir biológicamente su existencia, para lo que se tiene en cuenta valores calóricos diarios necesarios (2.700 Kcal), como la carga de proteínas y nutrientes. A partir de la valorización de la canasta del adulto equivalente y teniendo en cuenta los requerimientos calóricos de los distintos grupos de sexo y edad, se obtienen los valores de los miembros del hogar, y finalmente los del total del hogar. Se objeta que las canastas sean homogéneas para los diversos grupos etarios (cuando los hábitos de consumo son altamente diferenciados) y que no se consideren otras variables de interés con

---

3 Como señala el Indec (nota anterior), las poblaciones de referencia cambian de país en país (por lo que se puede suponer que también cambian de región dentro de un mismo país). Por ejemplo, en Chile es el tercer quintil, en Uruguay el tercer decil, mientras que la Cepal estima para la Argentina los percentiles 11 a 35.

4 Ídem nota 2.

5 En la Argentina se denomina la compra "de fiado".

relación al consumo calórico y nutricional: estatura, peso, contextura, situación sanitaria, actividad desarrollada, etc.<sup>6</sup>. Por lo tanto, la canasta básica alimentaria (de indigencia) es una cesta de bienes promedio, correspondiente a una población de referencia, valorizada a los precios bajos, actualizada a valores promedio, distribuidos homogéneamente entre los hogares de una misma región y distribuidos proporcionalmente entre los miembros del hogar. Como se puede ver, la medición de la pobreza por medio de los ingresos requiere de una construcción metodológica muy compleja, con una arquitectura numérica sofisticada, aunque el enjambre positivista tiende a ocultar la forma de construcción de esos indicadores.

A partir de la CBA se determina de forma indirecta la CBT, aplicando la inversa del coeficiente de Engel. Este factor da cuenta de la proporción de los gastos alimentarios de los hogares respecto del gasto total. El gasto no alimentario tiene en cuenta las erogaciones que se efectúan en transporte, vivienda, indumentaria y salud, y, en menor grado, en turismo y mantenimiento de vehículos particulares. La relación entre ambos grupos de bienes surge de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares de 1985/86 para el Gran Buenos Aires.

Nuevamente, se utiliza un único coeficiente de expansión para estimar la CBT, más allá de la composición de los hogares; o, lo que es lo mismo: para todos los hogares se considera una relación constante entre gasto alimentario y gasto total. En palabras de Beccaria<sup>7</sup>: “Si se toman en cuenta (...) el tamaño del hogar y el sexo de sus miembros, es decir, los aspectos que se consideran con mayor frecuencia, resulta evidente (...) que los hogares cuya composición es distinta deberán tener umbrales diferentes, ya que el conjunto de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas varían con la edad y el sexo. Por otra parte, la influencia del tamaño del hogar es evidente...” (Beccaria et al, 1997).

El coeficiente de expansión de la CBA también debería tener en cuenta la dimensión de los estados locales, en virtud de la infraestructura de servicios que disponen y proveen (salud, educación, seguridad, impuestos, etc.). En la medida en que una comunidad posea mayor estructura de bienestar, menores serán los costos a incluir en la CBT.

Las discusiones metodológicas lejos están de centrarse en el campo estrictamente de lo técnico. La conceptualización, definición y medición de la pobreza tienen un fuerte impacto en la aplicación de las políticas necesarias para contrarrestarla, evitarla, solucionarla o entender sus causas.

Si analizamos otras formas de medición de la pobreza, debemos

---

<sup>6</sup> El Indec tiene en cuenta, en la consideración de la canasta, el peso y la altura medios de las personas para los distintos grupos de sexo y edad.

<sup>7</sup> Ídem nota anterior.

tener en cuenta que un mundo tan cambiante como el actual, cruzado por un intenso cambio tecnológico de base digital, por transformaciones en las relaciones de los mercados de bienes y servicios, y con fuerte concentración y hegemonía de los centros financieros a nivel regional e internacional, configura sociedades de alta fluidez, conflicto y cambios de la estructura de precios de mercado; por ello esta modalidad de estudio da una idea muy transitoria de la situación social de un país.

Otra modalidad de cuantificar la situación social consiste en determinar el grado de satisfacción de los denominados ambientes materiales, la configuración del empleo y, en general, lo referido al nivel de satisfacción de las necesidades y consumos básicos. Estas son unidades conceptuales más estructurales, en general derivadas de los Censos Nacionales. Estos registros son muy completos, coherentes y con gran amplitud territorial, pero tienen la limitación de construirse muy espaciadamente en el tiempo, en la mayoría de los casos cada diez años, con plazos posteriores muy extensos para el procesamiento de los datos. Si bien es cierto que hay consumos y localizaciones sociales de lenta alteración, otros reciben el impacto de fuertes cambios en el tipo y calidad de los bienes y servicios, y contemporáneamente se registra una fuerte movilidad de la población en cuanto a su localización. Por ello, en muchos casos, los Censos pueden ser una referencia estructural muy importante, pero, en otros, deformante de la realidad concreta.

### **INDICIOS EXPLICATIVOS DE LA SITUACIÓN DEL CONTEXTO**

En este punto abordaremos algunas señales y huellas que fueron aflorando del pasado reciente, que sin duda tienen sus soportes explicativos derivados en el contexto enredado y combinado en la Historia general del país. A los fines de nuestro trabajo proponemos el siguiente interrogante:

- ¿Cuáles fueron los principales determinantes que generaron la actual situación de las condiciones de vida y la exclusión urbana en la Argentina y en particular en el Partido de Quilmes?

Desde su fundación como Nación a inicios del siglo XIX, la Argentina transitó por varias formas de organización política, social y económica; desde modelos de fuerte corte autoritario a otros de tipo democrático, más o menos participativos. En ese sentido, es oportuno reflexionar situados en el cruce de funciones estatales y su dinámica estructural, transitando distintos ámbitos disciplinarios para explorar en las posibilidades de nuevas formas de ponderar, concebir y realizar la política social.

Cabe señalar que las diversas funciones y configuraciones del Estado se vinculan con las relaciones de dominación propias de cada etapa histórica y de los flujos que se establecen a nivel mundial. Un aspecto relevante fue la construcción más o menos generalizada del

denominado “Estado de Bienestar” en los países occidentales más desarrollados, fenómeno que fue una de las consecuencias de la primera posguerra del siglo XX.

En este paradigma, el Estado tenía intervención activa en la producción/reproducción de la vida y acumulación material de los ciudadanos, a quienes proveía un nivel de calidad de vida mínimo basado en un conjunto de servicios sociales esenciales. Además, en varios períodos de la Historia el Estado intervenía profundamente en la economía, con el objetivo de asegurar el pleno empleo y mantener, al mismo tiempo, superávit fiscal.

El “Estado de Bienestar” fue un modelo que tendió a expandirse en el mundo occidental, en particular en los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo; sin duda su aplicación se insertó en la trama política y social de cada país.

La Argentina fue parte de ese contexto; a lo largo del país todavía se encuentran las huellas subjetivas y el desarrollo material de aquella época en la construcción de viviendas, equipamientos e infraestructura de uso colectivo.

Nuevas relaciones internacionales se comenzaron a implantar a partir de la crisis de las fuentes energéticas, en especial las derivadas del uso del petróleo, acompañando y empujando la transformación de las tecnologías de base digital en la producción y consumo, las modificaciones en el mercado laboral y las nuevas iniciativas de manejo de tipo fiscal. En el marco del sustento de una versión simplificada y bastante elemental del pensamiento liberal se fueron creando los lineamientos de una versión “neoliberal” que encontró adeptos en los organismos multilaterales de crédito y en los especialistas y políticos de los países miembros.

Las corrientes de pensamiento neoliberales, que criticaron duramente al “Estado benefactor”, argumentaron que esta modalidad estatal incrementaba excesivamente la burocracia estatal y la pesadez e ineficiencia operativa del aparato del Estado, dado que este debió dar respuesta a cuestiones que no eran de su incumbencia y a un aumento en las expectativas de la población respecto de sus funciones.

En consecuencia, básicamente estas corrientes de pensamiento recomendaban retornar a los principios simples de la contención y del ajuste del gasto público, a la incitación al ahorro individual, a promover la inversión privada nacional y externa, y la no intervención del Estado en la economía y las cuestiones sociales; además, el esquema cerraba con un aspecto significativo: se refería a la búsqueda de maximizar el aprovechamiento de los factores productivos “estáticos” internos para mutarlos en “dinámicos”, para lo cual era imprescindible abrir la economía al mercado mundial; en ese sentido, la mejor manera de hacerlo era con un estilo total y abrupto, para evitar desviaciones e ineficiencias

resultantes de las resistencias operativas de los actores afectados.

Una de las aplicaciones más plenas se observó en la Argentina, donde los antecedentes más próximos se encuentran a mediados de la década del setenta, con la interrupción del último golpe militar en la vida política de la sociedad civil. Los militares conformaron un movimiento totalitario que diseñó la política económica y social dentro de un esquema con una gran influencia del pensamiento neoliberal.

Dicha etapa oscura, incompetente y autoritaria de gobierno fue insostenible y se desplomó en medio de una crisis de gobernabilidad y económica. En el año 1983 se inicia un período sustentado en la forma de gobierno de tipo democrático, forma que perdura hasta nuestros días. Sin embargo, con idas y vueltas, la semilla estaba sembrada, y el pensamiento neoliberal, al calor de la influencia externa y con muchos adherentes internos, continuó, en distintos momentos, aplicándose e influyendo en el diseño y ejecución de la política social y económica.

En consecuencia, en los años ochenta siguió una fase histórica caracterizada por una intensa concentración económica y un acelerado proceso de transnacionalización de la economía. El Estado tendió a limitar los recursos destinados al gasto social; vacilantemente promovió la privatización de empresas estatales y adoptó criterios de eficiencia basados en la desregulación y descentralización operativa. En la retirada del Estado privilegió la función coercitiva, dando lugar a una mayor acumulación de capital por parte del sector privado y relegando sus tareas legitimadoras. Así, el Estado de Bienestar se fue transformando en una especie de “Estado promotor/subsidiador” de las lógicas de acumulación del capital privado más concentrado.

En los años ochenta el Estado democrático recibió el traspaso de una enorme deuda externa de dudosa factura, pero que aceptó como tal sin poner en duda; a partir de esa sujeción externa comenzó a transitar por un interminable “ajuste” del gasto público estructural que llevó a su vaciamiento, reducción de sus aparatos y funciones. Asimismo, comenzó el debilitamiento sistemático de la autonomía estatal para fijar y planificar sus propias políticas económicas; particularmente menguando y condensando las políticas sociales.

El primer Gobierno postdictadura no pudo diseñar un modelo alternativo y aplicó con condimentos de ineficiencia el esquema neoliberal. El Gobierno poco a poco fue perdiendo consenso político, ingresando en un sendero de amplio endeudamiento externo, sumado con bancos y otros agentes locales, combinado con la falta de competitividad de la estructura productiva, fueron disparando hacia el alza de los precios de los bienes y servicios internos. Así, a fines de los ochenta, en el curso de un proceso hiperinflacionario que condenó al hambre y a la desesperación cotidiana a la mayoría de la población; con un Estado semi paralizado,

el Gobierno fue desalojado antes de cumplir la totalidad de su mandato y asumió uno nuevo elegido democráticamente.

Centrando nuestra presentación de la política gubernamental en la esfera de lo económico y social, es de señalar que se va profundizando el diseño de una reforma hacia un “Estado Promotor” de la inversión privada, que delega funciones y responsabilidades; de manera bastante inoperante intenta centrarse en los roles más elementales, tales como garantizar cierto nivel de seguridad, defensa, educación y justicia. Por otra parte, el Estado esboza el diseño de nuevas funciones que no cumple en tiempo y forma legal, tales como: “regulador”, “fiscalizador” y “evaluador”.

El objetivo principal de la llamada *reforma del Estado* fue la reducción de sus funciones y responsabilidades; esta se tradujo en la transferencia a otros niveles o esferas de gobierno y privados (gobiernos provinciales, municipales, locales, “tercer sector”, sector privado) de la función de garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios (salud, educación, fuentes de energía, seguridad, entre otros) por parte de los segmentos de población más pobre.

Con el objetivo de lograr una estabilidad sistémica y permanente, a principios de los noventa se termina de enterrar el esquema y los restos existentes del denominado Estado Benefactor. Con ese objeto se da inicio a un proyecto de política económica denominado “Plan de Convertibilidad”, que era un programa bastante clásico y duro de estabilización de las variables monetarias (un dólar igual a un peso), complementado con la búsqueda de superávit fiscal y la máxima apertura al resto del mundo; el fundamento era que el funcionamiento del “mercado” es el agente polivalente y concurrente, en todas las áreas temporales y territoriales, más virtuoso/más eficiente para generar producción, empleo y bonanza entre la población. Relativo a la política social podemos señalar los siguientes rasgos principales:

- Los organismos nacionales gubernamentales fueron descentralizados y desconcentrados. En muchos casos esto no fue acompañado con recursos o los que se brindaban no eran suficientes para llevar a cabo los programas.
- La estrategia era identificar a los grupos sociales en situación de mayor riesgo; posteriormente se debía focalizar las acciones en esos grupos, esperando que se produjese un efecto demostrativo y expansivo que mejorara la situación del resto de la población en situación de pobreza.
- Pasaje directo de ciertas funciones y acciones gubernamentales a organismos no gubernamentales, relativamente autónomos, muchos

de ellos manejados por instituciones vinculadas a las iglesias que operan en la Argentina.

Esta política tuvo un fuerte efecto en la estrategia de la política social; todos sus campos fueron modificados. La matriz conceptual desde donde se forjaban las políticas públicas, particularmente las sociales, experimentó una profunda mutación derivada de las transformaciones impuestas por la reestructuración del sistema económico global; por las nuevas condiciones de inserción en los flujos financieros, de servicios y simbólicos del espacio económico nacional, y por las nuevas condiciones impuestas por la reestructuración del Estado a los gobiernos de distintos niveles. Mientras se modificaba el modelo de organización y participación ciudadana, la política y los políticos, en tanto tales, se desplomaban frente a la mirada crítica de los ciudadanos. Aún hoy se siente la incidencia de aquellos años con relación a lo que se espera de la función del Estado en todos sus niveles, y cómo se concibe desde la sociedad al pensamiento y acción de los políticos y especialistas técnicos que actúan en la Argentina.

El modelo neoliberal comenzó a mostrar claras señales de crisis a mediados de los noventa; la economía perdió competitividad externa; internamente creció la pobreza; el desempleo se expandió en casi todos los segmentos sociales y en las distintas regiones del país. El Partido de Quilmes fue parte de ese proceso (ver: Fidel, Di Tomaso y Farías, 2004 y 2005); la trama urbana del partido se comenzó a ocupar de gente con hambre, buscando entre la basura y la mendicidad su sustento; aparecieron nuevas modalidades de violencia social, hasta esos momentos desconocidas; emergió el desencanto por los políticos y sus actividades; comenzó a exhibirse un entorno de esqueletos de fábricas vacías de contenido y sentido. Simultáneamente, también surgieron nuevas búsquedas y formas de asociación y movimientos sociales urbanos, acercamientos que se cimentaron en nuevos lazos sociales entre los vecinos; por ejemplo, en el Partido de Quilmes, usando las instalaciones de una fábrica vacía, a mediados de los noventa, se creó el núcleo central de un Club de Trueque, lugar de intercambio de productos que utilizaba moneda producida por ellos mismos, y que básicamente conformó un marco de contención afectiva y material. Dicho modelo de asociación en los inicios del año 2000, entre otras razones por cuestiones organizativas y por efecto de los precios externos a la esfera del propio Club de Trueque, comenzó a transitar hacia su crisis final.

Volviendo al contexto general, a fines del año 2001, cuando en la Argentina se produjo el desplome del Plan de Convertibilidad, en ese momento con el quiebre del sistema bancario, se exhibió de manera descarnada y virulenta el nuevo mapa social, económico y político que

se había delineado con la aplicación de políticas económicas y sociales a lo largo de las décadas anteriores.

La morfología socioeconómica que se fue configurando desde mediados de los setenta se reflejó en un alto nivel de concentración de la riqueza, en la desconcentración y achicamiento de la incidencia y funciones del aparato estatal, el desmantelamiento del funcionamiento del sistema bancario y financiero, el desacoplamiento de los eslabones productivos internos y la intensa transnacionalización empresarial de los circuitos productivos y financieros.

Esta conversión fue acompañada por un descomunal proceso de segregación, ampliación de las relaciones laborales informales y exclusión social que afectó especialmente a los sectores históricamente más vulnerables, sumando de manera creciente nuevos afectados por la brutal reducción de las posibilidades concretas de insertarse en el mercado laboral.

Sumado al anterior escenario, es de señalar el descreimiento y descomposición de toda forma orgánica y representativa del funcionamiento de distintas instituciones políticas, culturales y, en menor medida, de carácter religioso y educativo.

Los tiempos de mayor incidencia de la crisis se expresaron en la desarticulación social, institucional y económica que tuvo efectos múltiples. Entre las respuestas sociales se registraron:

- Acentuación de la búsqueda de salidas individuales, muchas veces optando por los senderos informales y/o al margen de la legalidad.
- Profundización y desarrollo de los lazos sociales y creación o ampliación de nuevos movimientos sociales basados en organizaciones de índole asociativa y solidaria.

Desde el Estado se adoptaron respuestas tardías y poco imaginativas dentro de los esquemas de políticas gubernamentales “tradicionales”, como si la crisis fuera una recesión más y/o un pasaje transitorio por una catastrófica situación inevitable que cada tantos años atraviesa al país.

Pasados los momentos más agudos de la crisis, desde el Gobierno se aplicó una política cambiaria que fortaleció el perfil primario exportador y la sustitución de bienes y servicios externos; lo que llevó a que, poco a poco, se fuera recomponiendo el mercado interno y se fueran registrando altas tasas de crecimiento de la actividad de la pequeña y mediana producción interna; además se intentó, con resultados positivos, acordar una salida para restablecer los flujos de crédito externo con los organismos financieros multilaterales y reconstituir el funcionamiento de la esfera bancaria/financiera.

Simultáneamente, en el plano social, se empezó a distribuir un

“donativo” (Plan Jefes y Jefas de Hogar) de dinero en efectivo, destinado a la población más expuesta a la crisis, denominado *transferencias monetarias*. La administración y gestión de los pequeños montos asignados a los responsables de las familias expulsados del mercado laboral fueron resueltos unilateralmente desde la esfera del Estado; instrumentación marcada por procedimientos relativamente poco transparentes y sin una activa participación de los actores sociales involucrados. En el apartado siguiente enfocaremos de forma precisa la orientación, en los últimos años, de la política social en la Argentina.

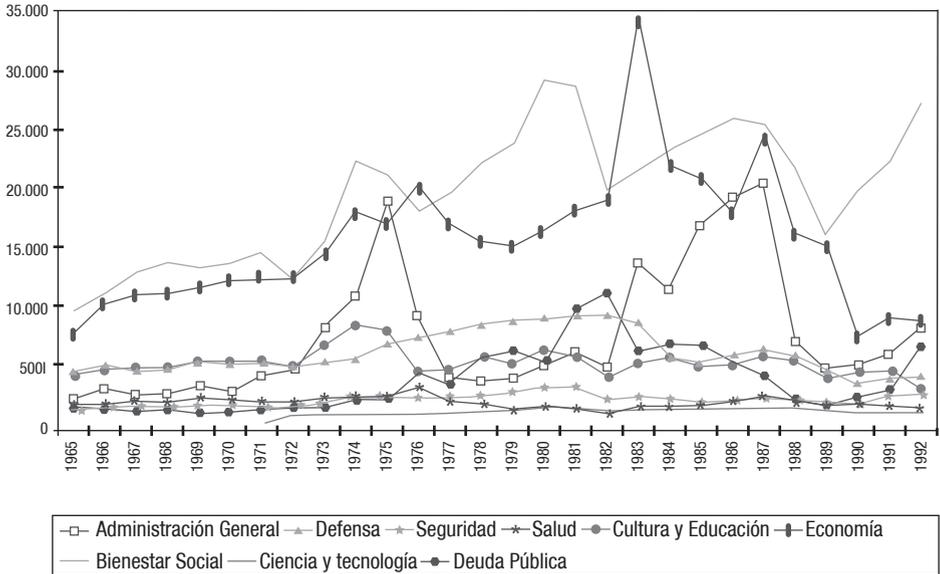
Desde la óptica de nuestra investigación, conviene centrarnos en el detalle de lo acontecido con el gasto público destinado a los sectores sociales más afectados en el período en estudio.

### **PRESENTACIÓN ANALÍTICA DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL ORIENTADA A LA POLÍTICA SOCIAL**

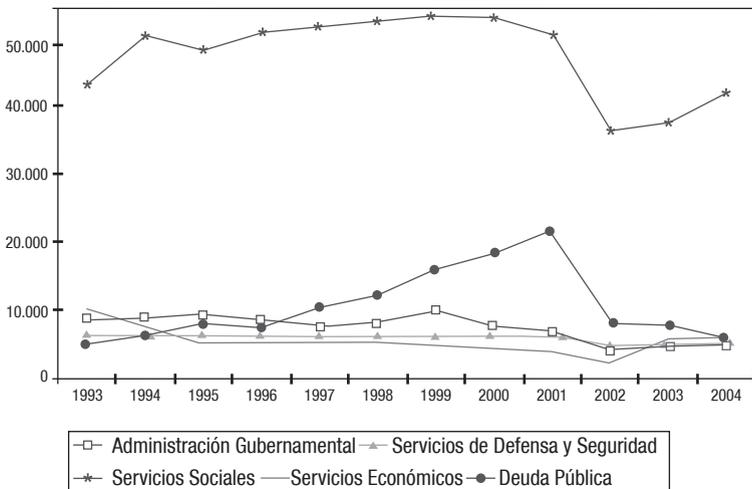
La información que se analiza en este apartado corresponde a un documento elaborado por la Dirección de Proyecciones y Estadísticas Presupuestarias de la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, en el mes de agosto de 2003. Los datos pertenecen a una serie histórica que comprende el período 1964-2004 para la República Argentina.

Es oportuno aclarar que dentro del presupuesto nacional, las partidas que corresponden al denominado gasto social incluyen los gastos realizados por el Estado Nacional en salud, educación, seguridad social, vivienda, agua potable y trabajo.

**Gráfico 4**  
 Administración Nacional - Evolución del Gasto por Finalidades 1965 - 1992  
 - en millones de pesos (2004) -



**Gráfico 5**  
 Administración Nacional - Evolución del Gasto por Finalidades 1993 - 2004  
 - en millones de pesos (2004) -



Fuentes: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Economía de la Nación.

A partir del análisis de los datos difundidos por el organismo mencionado en los párrafos precedentes, se puede ver que los gastos realizados por el estado en los últimos cuarenta años, destinados a cubrir las erogaciones de la administración central, descienden de manera abrupta durante la década del noventa. Este comportamiento surge de la aplicación de políticas neoliberales que, en relación al aparato gubernamental, declaraban y aplicaban contraer las funciones estatales, mediante la implementación de políticas dirigidas a su reestructuración, con el cierre y/o fusión de ministerios, organismos descentralizados y retiro del Estado de las actividades como proveedor de bienes y servicios, el retiro de actividades extractivas de minerales y fuentes de energía. La estrategia para llevarlo a cabo fue de acuerdo al grupo que hegemonizaba el bloque del poder, con idas y venidas, mediante un proceso de privatizaciones y/o concesiones de las actividades económicas.

El gasto destinado al bienestar social, que incluye las transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) originadas en sus recursos propios, provenientes tanto de activos como de pasivos, se mantiene respecto del PBI en una banda que oscila entre los cuatro y siete puntos porcentuales. Es de señalar que, a este destino, los períodos de mayor asignación presupuestaria correspondieron a los cortos períodos constitucionales, registrados entre los procesos de las dictaduras militares y la recuperación de la democracia a partir de 1982. Recientemente, a partir del año 2007, estas magnitudes se incrementaron como consecuencia de un beneficio que reconoce a las personas dedicadas a actividades hogareñas como parte del sistema productivo. A solicitud del interesado/a se otorgaron beneficios jubilatorios a todos los solicitantes que cumplieran con los requisitos de edad mínima, tengan aportes o no al sistema previsional, en cuyo caso se estableció un sistema de pago en cuotas para el cumplimiento de los aportes mínimos para acceder al régimen.

Los gastos destinados a la Defensa se situaron por encima de los dos puntos porcentuales, con respecto al PBI, durante los gobiernos no elegidos democráticamente, mientras que en las fases de gobiernos institucionales disminuyen notablemente hasta estacionarse y mantenerse a lo largo de toda la década del noventa en aproximadamente un punto porcentual. El máximo alcanzado del gasto en este renglón fue durante el año 1982, que con la derrota con Inglaterra arrastró al ocaso a la última dictadura militar.

Resulta importante mencionar la evolución del gasto público destinado a educación: durante el período que comprende los años 1965 a 1972 las cifras se sitúan en alrededor de dos puntos porcentuales respecto del PBI, incrementándose hasta 1975 período correspondiente al corto retorno democrático. Desde entonces se encauza en un abrupto descenso

que coincide temporalmente con la última dictadura militar instalada en nuestro país desde el 30 de marzo de 1976. A partir de entonces, el presupuesto en educación transitó el sendero de una lenta agonía y se estabilizó en la década del noventa en cifras por debajo del 1% del PBI.

Este comportamiento derivó en un deterioro de todo el sistema educativo, que había sido de calidad durante décadas.

Desde el año 2001 se presentó un quiebre en las tendencias anteriores y el presupuesto en educación comenzó a elevarse en toda Latinoamérica. De este modo, la Argentina se ubicó en una franja de gasto educativo (medido como porcentaje del PBI) cercana a México, con porcentajes cercanos al 4% del PBI, seguida en orden de importancia por Chile y Brasil respectivamente.

La Ciencia y Tecnología es otra de las partidas y, por ende, actividades que ha mostrado el alto desinterés de las autoridades gubernamentales. Efectivamente, se ha mantenido a lo largo de los últimos cuarenta años en cifras inferiores al 1% del PBI, reflejando la endeble posición del país en fundar los pilares fundamentales sobre los que se construye el proceso de desarrollo, emanados de las fuertes exigencias internacionales derivadas de los procesos de transformación de base tecnológica producidos a nivel mundial.

En la misma dimensión se ubica el presupuesto destinado a la salud pública. Este sistema ha entrado en una brusca crisis durante los últimos años, debido al fuerte incremento en la demanda asistencial de salud provocadas por las transformaciones económicas negativas, que impulsaron a los sectores de medianos ingresos (nuevos pobres) hacia la atención estatal de la salud, que acompañados por los sectores de menores recursos de la población conformaron una numerosa masa de pobres e indigentes.

En este sentido, es importante destacar que en la Argentina se puede tener acceso al sistema de salud pública, situación que se comparte relativamente con otros países de la región.

“El sistema de salud chileno presenta características únicas en el mundo. En efecto, en el país existe un mandato que obliga a los trabajadores activos y pasivos (pensionados) a cotizar un 7% de su ingreso para adscribirse junto a sus dependientes a un sistema de seguros de salud. Este puede ser el sistema público, el cual se organiza a través de una modalidad solidaria de seguridad social, o bien el sistema privado, el cual ofrece seguros de salud que obedecen a una lógica de tipo individual.” (Larrañaga, 1997)

A fines de la década del ochenta, se promulgó la Constitución de Brasil que en el capítulo II de la Seguridad Social, el tema 2 – Salud– tiene el artículo 196 que dice "*salud: derecho de todos y deber del Estado*" (Preto, 2002). La Constitución de 1988 redefinió el modelo de protección social adoptando el concepto de seguridad social, integrada por el conjunto de las actividades relacionadas con la salud, la previsión y la

asistencia social. Esas actividades se financian a nivel estatal con recursos provenientes de los presupuestos de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como con las contribuciones sociales de los empleadores y los trabajadores y el impuesto a los ingresos generados por medio de los juegos de lotería. Para asegurar ese derecho, se estipuló en la Constitución la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) en el país, estructurado de forma descentralizada, jerarquizada y regionalizada y de acceso universal, a fin de ofrecer una atención integral bajo el principio de la equidad. Los gastos destinados a financiar la salud oscilan en cifras cercanas al 3% del PBI, cifras que se encuentran por encima de las observadas para la Argentina.

En otro aspecto, en general el gasto social en toda la región y, en la Argentina en particular, ha tenido un comportamiento pro-cíclico. Esta conducta responde a una fuerte interdependencia entre el gasto y la recaudación impositiva, que limita su accionar a los vaivenes producidos por las diferentes etapas del ciclo económico, característica que comparte con la mayoría de los países de la región.

De este modo, el Estado condiciona su ayuda a los sectores más vulnerables de la población a los períodos más prósperos de la actividad económica, y disminuye su apoyo en los momentos de mayor necesidad durante las crisis.

Si bien es cierto que en los últimos años el gasto público total se ha incrementado, esto no se corresponde con un incremento en el gasto social, por el contrario, obedece a un importante aumento del peso de los intereses de la deuda externa que se disparó a niveles insostenibles durante la década del noventa para sostener un esquema monetario que expulsó a millones de hogares argentinos a la situación de pobreza.

Actualmente, se están ejecutando una cuarentena de programas sociales destinados a atender la pobreza. Los mismos están distribuidos entre diferentes ministerios que con muchas dificultades intentan coordinar sus acciones.

En su gran mayoría se trata de programas sociales “focalizados”, el de mayor envergadura se desarrolla bajo la órbita del Ministerio de Trabajo Seguridad Social y Empleo que concentra aproximadamente el 49% del gasto con fines sociales, se trata del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

Conviene recordar: “Es el programa social de transferencias monetarias masivo más importante, no es un instrumento adecuado para atacar la pobreza y la indigencia. Desde luego que, al tratarse de una transferencia monetaria, aumenta los ingresos de los hogares que acceden al beneficio y disminuye sus brechas de pobreza e indigencia. Sin embargo, tanto por sus características de diseño como por su forma de adjudicación, quedó claro que el impacto es muy limitado tanto en la

extensión como en la intensidad del problema” (Goldberg, 2005).

En este momento, se está implementando el Plan Familias, que tiene como principal objetivo, realizar la mudanza de los poseedores de estos planes (Jefas y Jefes de Hogar) a uno mucho más integrador que incluye una asignación por cantidad de hijos y contempla adicionalmente un plan de salud.

Le siguen en orden de importancia los que se desarrollan en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que ejecuta el 28% de los recursos destinados para este fin. El Plan de Emergencia Alimentaria, está destinado a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional, promoviendo asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social. El plan promueve incentivos a la autoproducción de alimentos en las familias y redes prestacionales, asistencia a comedores escolares, asistencia a huertas y granjas familiares, atención a la embarazada y al niño sano, fortalecimiento de la gestión descentralizada de fondos.

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” es otro plan que se ubica dentro de la esfera del Ministerio de Desarrollo Social. El plan se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. Con respecto al programa Jefes y Jefas de Hogar, los beneficiarios tienen la posibilidad de ingresar al plan de la economía social, con subsidios para insumos y herramientas con el objeto que desarrollen emprendimientos acordes a sus capacidades, en una gestión asociada que comprende actualmente a más de 5.000 emprendimientos.

El Plan Familias comprende acciones de prevención, promoción y asistencia, tales como los programas de ingreso (Familias por la Inclusión Social, pensiones no contributivas, asistencia en las emergencias sociales climáticas). Este plan atraviesa transversalmente a los otros dos planes y se integra con ellos en una retroalimentación permanente.

Los programas que comprenden el Plan Familias son: Programa Familias por la Inclusión Social, Centros Integradores Comunitarios, Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, Pensiones no contributivas, Programa Federal de la Mujer y la Familia y Juana Azurduy, Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia, Apoyo a organizaciones sociales, Integrando la Discapacidad, Capacidades especiales, Tren de Desarrollo Social y Sanitario, Asistencia especial y urgente a grupos y familiares vulnerables.

En el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, que ocupa el tercer lugar en importancia dentro del presupuesto nacional, se ejecutan los siguientes programas: Programa Remediar, Plan Nacer, Programa Nacional de Control de Tabaco, Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, Programa Materno Infantil, Programa Nacional de

Lucha contra los Retrovirus del Humano VIH-SIDA y ETS, Municipios Saludables, Programa Nacional Médicos Comunitarios, Programa de Salud Ocular y Prevención de la Ceguera, Programa Nacional Argentina Camina, Proyecto de Funciones Esenciales y Programas Priorizados de la Salud Pública, Programa Federal de Chagas, Dengue, Programa Federal de Salud (PROFE), Influenza Gripe, Programa de Apoyo Nacional de Acciones Humanitarias para las Poblaciones Indígenas (ANAHI), Programa Nacional de Médicos para la Atención Primaria de la Salud, Programa Nacional de Prevención y Control de la Diabetes, Programa Nacional de Riesgos Químicos, Programa de Inmunizaciones, Programa de Prevención y Control de Intoxicaciones, Programa de Salud del Trabajador, Programa de Educación para la Salud, Escuelas Promotoras de Salud, Prevención de la Violencia Familiar, Programa de Salud Bucal.

Dentro de los diferentes programas, el de mayor relevancia es el Remediar, que cumple con los objetivos de fortalecer el modelo de atención primaria y promover políticas saludables con gestión participativa y de asegurar el acceso a los medicamentos esenciales a la población más vulnerable. En especial quienes están bajo la línea de pobreza o no tienen cobertura de obra social.

La partida que corresponde a vivienda y urbanismo se ubica en el cuarto lugar dentro del gasto social, la ejecución presupuestaria está dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, los principales programas que se emprenden dentro de su órbita son:

- FONAVI<sup>8</sup> - Fondo Nacional de la Vivienda, El "Sistema Federal de la Vivienda", establecido en la Ley Nacional N.º 24.464 promulgada el 27/03/95 fue creado con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme lo previsto en el Art. 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema está integrado por el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones, y el Consejo Nacional de la Vivienda.<sup>9</sup>

Los programas Federales que se están implementando corresponden a:

---

<sup>8</sup> Dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

<sup>9</sup> Un análisis exhaustivo sobre este tema se puede ver en la obra *Ladrillos más ladrillos menos, El comportamiento y las Políticas de Construcción en la Argentina*. de Carlos Fidel (2000) Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

- Programa Federal de Reactivación de obras del FONAVI, Programa Federal de Solidaridad Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, (comentado en el apartado correspondiente a las condiciones materiales de vida), Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir, que incluyen varios subprogramas que tienden al mejoramiento de la infraestructura básica, saneamiento, agua potable, mejoramiento de barrios, recuperación de asentamientos irregulares y programa de Desarrollo Social en áreas fronterizas del Noroeste y Noreste argentino.

Con referencia al derecho a la vivienda, la mayoría de los gobiernos en América Latina han firmado tratados internacionales que reconocen el acceso a la vivienda como un Derecho Humano Fundamental, (reconocido en el Art. 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos), pero a pesar de este reconocimiento el problema de la vivienda y el hábitat sigue siendo una asignatura pendiente de resolver. Esta penosa situación por la que atraviesan millones de personas se debe principalmente a que en el diseño de las políticas implementadas hubo una fuerte influencia, desacertadas por cierto, de los organismos internacionales de crédito (principalmente del BID) que impusieron e imponen prioridades al pago de la deuda externa de los países, impidiendo de este modo para muchos gobiernos de la región destinar mayores recursos en sus presupuestos nacionales orientados a atender las necesidades habitacionales de un numeroso grupo de habitantes.

El presupuesto que maneja el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología ocupa el quinto lugar en la escala del gasto y se ejecutan los siguientes programas: Aprender Enseñando, Campaña Nacional de Lectura, Convivencia Escolar, Costos del Sistema Educativo, Educación para la Educación, Educación Solidaria, Elegir la Docencia, Encuentro: Alfabetización, Entre el pasado y el futuro, Escuela y Medios, Libros en las Escuelas, Mediación Escolar, Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, Pregase, Profor, Programa Federal de Turismo Educativo y Recreación), Programas con Financiamiento Internacional: Programa de Voluntariado Universitario, Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), Programa Nacional de Becas Universitarias, Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, Programa Nacional de Olimpíadas.

Luego de la breve descripción realizada, se pueden ensayar algunas reflexiones adicionales sobre este apartado que se articulan con el análisis más profundo exhibido en la parte teórica del presente trabajo de investigación.

En este sentido se pudo constatar que se tratan principalmente de políticas sociales “focalizadas”, y existe una fuerte dispersión entre

los programas sociales debido a que su ejecución, seguimiento y evaluación son administrados en el ámbito de varias esferas gubernamentales que ilógicamente no coordinan sus acciones entre sí. Cada uno de estos programas tiene un alcance exiguo e insuficiente para atender las verdaderas necesidades de la población más pobre.

Los esfuerzos deberán estar dirigidos al diseño y aplicación de una estrategia en la que concurran la política económica, social y habitacional para favorecer el desarrollo económico y social; así como el establecimiento de un accionar compensatorio entre la esfera de la política económica y la social, que busque equilibrar la asimetrías regionales existentes. La incorporación y mayor participación en la Política Social en el núcleo de la vivienda y el hábitat para ampliarlo posteriormente a otras necesidades sociales e individuales. Corregir las fuertes falencias en generar la capacidad de captar las demandas subjetivas individuales y familiares de la población objetivo. Fundar una nueva concepción subjetiva de la vida y el trabajo individual y social. Promover el diseño de estrategias que permitan reconstituir el tejido y las relaciones sociales y políticas. Impulsar y crear nuevas entidades y redes asociativas y colectivas<sup>10</sup>.

10 Sobre este tema ver Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos; Herzer, Hilda (comps.) 2004 *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*. Siglo XXI Editores.