

## CRÍTICA DEL CONCEPTO DE “POBREZA”: SUS ALCANCES Y LIMITACIONES EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES

CRITICISM OF THE CONCEPT OF "POVERTY": ITS SCOPE AND LIMITATIONS UNDER THE SOCIAL POLICY ANALYSIS

**María Laura Freyre**

Facultad de Filosofía y Humanidades, Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichón” (CIFYH) – UNC

[laufreyre@gmail.com](mailto:laufreyre@gmail.com)

### Resumen

La complejidad de los fenómenos sociales que presenciamos en la actualidad resulta inabarcable exclusivamente desde la categoría de *pobreza* y sin embargo, el diseño e implementación de políticas sociales se continúa abordando desde un paradigma o esquema pensado en clave desde la noción de pobreza. Teniendo en cuenta estas ideas en el presente artículo, se propone analizar la categoría de “pobreza”, intentando discutir en torno a las siguientes cuestiones: ¿cuál es el lugar que debería ocupar la noción de pobreza en el diseño de un diagnóstico de la situación social actual? ¿En qué medida la pobreza es una noción adecuada como ordenadora del diseño de políticas sociales? ¿Qué implicancias tiene pasar de una mirada centrada en el problema de la pobreza hacia otra atenta a la diversidad de configuraciones sociales en que transcurre la vida cotidiana? ¿Cuál es el lugar que le corresponde a la idea de pobreza en la matriz a partir de la cuál pensar actualmente la política social y las respuestas que éstas brindan desde el Estado?



## **Abstract**

The complexity of social phenomena we are witnessing today is not comprehensible exclusively from the category of poverty, yet design and implementation of social policy continues to address a paradigm or schema key thought from the concept of poverty. Taking into account these ideas, the aim of this article is to analyze the category of "poverty", trying to discuss about the following questions: what is the place for the notion of poverty in the design of a diagnosis of the current social situation? To what extent can we take "poverty" as a suitable notion for social policy design? What are the implications of going from the focus on the problem of poverty to another focus more aware of the diversity of social settings in which daily life goes? What is the proper place for the idea of "poverty" in the matrix from which we think social policy and the responses it provides?

**Palabras clave:** Pobreza- Políticas Sociales-Trabajo- Ciudadanía-Estrategias de Reproducción Social

**Key Words:** Poverty- Social Policies- Labor- Citizenship- Social Reproduction Strategies

## **Introducción**

La hipótesis de trabajo que orienta este artículo se centra en la discusión acerca de cómo abordar la situación social que nos rodea en la actualidad, a partir de la siguiente pregunta: si planteáramos que se agotó la idea de pobreza como categoría ordenadora de los diagnósticos y como concepto capaz de explicar los fenómenos sociales que ocurren en la sociedad, ¿qué utilidad o aporte reviste la utilización de la categoría "familias pobres" como unidad de análisis de un trabajo de investigación, o como manera de delimitar la población objetivo de las políticas sociales?, es decir, ¿resulta fructífera la



categoría de pobreza para delimitar un universo de estudio y a determinado tipo de familias como objeto de análisis de una investigación científica?

Teniendo en cuenta esta pregunta inicial, en el presente trabajo intentamos en primer lugar, reflexionar acerca de si la categoría de pobreza resulta un atributo central para definir y determinar el universo que se construye como objeto de intervención de las políticas sociales. En segundo lugar, analizaremos la categoría de “familias pobres” y la utilidad o significación, teórica, epistemológica y metodológica, de definir una unidad de análisis empírica a partir de la categoría pobreza; considerando las críticas que han sido realizadas a este concepto, particularmente aquellas que ponen el foco en torno a su capacidad analítica y descriptiva.

### **La Hegemonía del concepto de pobreza y la centralidad del pensamiento económico**

En el contexto de la década del ochenta, la denominada “década perdida”, se acentúan como procesos sistemáticos, la caída del crecimiento económico y un aumento generalizado de los niveles de pobreza, y de este modo, se instala en el debate la asociación entre crisis económica y deterioro social. Así, el problema de la pobreza comenzó a ocupar el centro de los debates en el mundo académico y en la opinión pública. En este marco, comienza a prestarse atención al desempeño de los indicadores económicos y su vinculación con el comportamiento de los indicadores sociales, destacando aquellos mecanismos que vinculan el desarrollo de la economía con el grado de bienestar de la población. Ahora bien, en el contexto de la mencionada crisis económica, la caída del valor real de los ingresos y el aumento de los niveles de desocupación, repercutieron en la ruptura de los mecanismos de movilidad social ascendente vía mercado de trabajo y mercado escolar, que habían caracterizado a la sociedad argentina de posguerra.

Es así que, este panorama transcurrió por un tiempo de esa forma, hasta que alrededor de la década de los noventa comienza a manifestarse un quiebre en la dinámica en la que se articulaban economía y sociedad. Como



consecuencia de una serie de transformaciones en el mercado de trabajo, en los años noventa, el crecimiento económico se desvincula del desarrollo social y sumado a esto, asistimos a la pérdida de protagonismo del Estado en la gestión de procesos sociales vía acción e intervención sobre el mercado y la sociedad civil. Se quiebra definitivamente un modelo social, que según Castel “existía en una suerte de círculo virtuoso entre las relaciones de trabajo estructuradas de modo colectivo, la fuerza de los sindicatos de masas y la homogeneidad de las intervenciones del Estado que permitían una administración colectiva de la conflictividad social”. (Castel 2003: 57)

Esta situación se manifiesta en cambios en la condición de pobreza. Por un lado

“aparece como directamente resultante de reestructuraciones con un alto nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, y en algunos casos con crecimiento, y no son sólo dislocaciones y residuos que no integran a los que ya eran débiles. (Por el otro) los afectados son trabajadores cuyas condiciones personales y profesionales no son marcadamente distintas de quienes consiguen participar en los sectores que se afirman en el proceso” (Murmis y Feldman, 1992: 52).

### **Limitaciones del concepto de pobreza**

El concepto de pobreza es polisémico, aunque fundamentalmente un concepto descriptivo, es decir, una categoría clasificatoria que se utiliza para adjetivar situaciones o sujetos que remiten a determinados tipos de carencias.

“En general, las diferentes posiciones reconocen que la pobreza se identifica con nociones tales como la de privación, de ausencia, de carencia, pero los desacuerdos son importantes cuando se pretende precisar cuáles son los elementos que autorizan a identificar un determinado estado de situación como de “pobreza”, o cuando se distingue entre la mera posesión de esos elementos y las efectivas posibilidades y aptitudes para hacer un uso conveniente de ellos, o cuando se pretenden definir las relaciones de distribución que explican las situaciones de pobreza y riqueza: todas estas controversias alimentan diferentes estrategias de políticas públicas para enfrentar el problema (Lo Vuolo et al. cit. en Gutiérrez, 2007:23)

Así, vemos que respecto a las formas de conceptualizar la pobreza, existen diversos debate<sup>1</sup>. La pobreza como problemática social ha sido



analizada desde los orígenes de la sociología como disciplina científica. En los estudios clásicos subyace la preocupación acerca de las condiciones de vida y la pobreza como una de las consecuencias de las transformaciones en la sociedad moderna en el marco del proceso desatado por la Revolución Industrial.

“Luego de una etapa de énfasis en la pobreza rural, se pasa a atender también a la pobreza urbana y se desarrolla el análisis de los sectores llamados informales y programas para éstos y los enfoques más generales que enfatizan la satisfacción de necesidades básicas. Durante la década del 80, en particular en América Latina, empezaron algunos intentos de revalorar las posiciones marginales como formas de ocupación y de obtención de ingresos, pero la llegada de la etapa de ajuste estructural puso otra vez en el centro de la escena el predominio del empobrecimiento”. (Murmis y Feldman, 1992: 55)

Asimismo, el concepto de pobreza ha estado asociado en América Latina en general, a la noción de *marginalidad*. En el marco de los abordajes dentro de esta perspectiva la aproximación *ecológica-urbanística* relacionada con la Escuela de Chicago en el contexto de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, “el criterio de definición de marginalidad pasaba por la calidad y ubicación del hábitat y adquiriría la característica de ser una aproximación fundamentalmente macro social.” (Gutiérrez, 2007: 28). Luego, se profundiza

“la visión de la marginalidad como *segregación*, y la exclusión se hace extensiva no sólo a los aspectos residenciales o de mercados de trabajo y consumo, sino que también es percibida como una suerte de recorte en el usufructo del conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales que sufren quienes viven en estas condiciones y que de hecho les impide toda posibilidad de participar de los beneficios del desarrollo o aprovechar las vías de ascenso social.” (Jaume, cit. en Gutiérrez 2007: 29).

La *aproximación cultural*, tal como su nombre lo indica, pone el eje en los aspectos culturales de las poblaciones marginales (Oscar Lewis, Charles Valentine, Franklin Fraser, Perlman, etc.) La aproximación *económica*, aborda la problemática de la pobreza desde la perspectiva analítica del materialismo histórico como una consecuencia del “subdesarrollo del Tercer Mundo” o un problema de la “Dependencia” o “modernización”, tomando como referencia el desarrollo del capitalismo en el “primer mundo” y la situación en el mercado



de trabajo y la producción como dimensiones centrales del análisis. A pesar de sus diferencias, tiene en común aproximarse a la problemática de la pobreza comprendiendo a la misma como un defecto de integración propia de la marginalidad con el riesgo de caer en visiones dicotómicas<sup>2</sup>.

Más recientemente, en Argentina en particular se acuñó el concepto de nueva pobreza para oponerlo al concepto de pobreza estructural, en un intento de diferenciar las consecuencias sociales de los procesos de deterioro social de las últimas décadas.

“El concepto de ‘nuevos pobres’ es introducido para hacer referencia no simplemente a nuevos contingentes de gente de categorías tradicionalmente vulnerables que quedan sujetas a las constricciones de la pobreza, sino para llamar la atención sobre la incorporación de gente ‘distinta’ al universo de la pobreza” (Murmis y Feldman, 1992: 45).

Así desde otros trabajos se ha señalado que

“los nuevos pobres se asemejan a los ‘no pobres’ en una serie de aspectos socioculturales, que incluyen el acceso a la enseñanza media y superior, el número de hijos por familia, más reducido que entre los ‘pobres estructurales’, etc. No ocurre lo mismo en lo que hace a variables asociadas a las crisis, en las cuales su situación es similar a la de aquellos que han sido históricamente pobres, debido al desempleo, falta de cobertura de salud, precariedad laboral, etc.” (Minujín, 1992: 49).

En el marco de estas grandes transformaciones que han sido caracterizadas como un proceso de heterogeneización de los sectores populares (Murmis y Feldman, 1992), algunos autores hablan de un concepto de *pobreza relativa*, que indica que una persona es pobre cuando no accede a aquello que la expectativa media de una sociedad define como lo necesario para pertenecer a la misma en un determinado contexto y momento histórico. Mientras que, por otro lado, existen posicionamientos que hablan de *pobreza absoluta* (núcleo irreductible de pobreza absoluta). Podemos sintetizar, siguiendo a Amartya Sen, que es absoluta la definición de las necesidades pero relativa la definición de los satisfactores.

“Desde el enfoque de las capacidades, la pobreza es “absoluta” en el espacio de las capacidades, pero “relativa” en el espacio de los bienes. La falta de una capacidad es “absoluta” porque no depende de si otras personas la han satisfecho o no. (...) La característica de ser “absoluta” no significa constancia en el tiempo, ni invariabilidad entre sociedades, ni concentración únicamente en alimentos y nutrición. Es un enfoque para juzgar la privación de una persona en



términos absolutos en vez de términos puramente relativos vis-a-vis los niveles disfrutados por otros en la sociedad” (Sen, 1985, cit. en Feres y Mancero, 2001a:12).

La definición de los sujetos de la pobreza, es decir, quiénes son aquellos que se consideran los ‘pobres’ de cada sociedad, no es un tema exento de controversias. Siguiendo a González,

“podemos distinguir tres usos ideológicos del concepto de pobreza según las atribuciones que se hagan al sujeto involucrado: así, hay un ‘pobre’ del cual se hacen cargo las ideologías evangélico-revolucionarias surgidas del ciclo de la industrialización; un ‘pobre’ construido por las tradiciones picaresco-románticas y otro vinculado a un legado de saberes más modernos, propios de las ciencias sociales contemporáneas.” (González, 1992: 286).

De forma simplificada podemos reconocer 3 *métodos de medición de la pobreza*: el *método de la línea de pobreza* que se basa en la canasta de alimentos y en la concepción de la pobreza como “estándar de vida” (*método indirecto*, puesto que mide el acceso a los recursos, pero no si el acceso se concreta realmente), el *método de necesidades básicas insatisfechas* también denominado NBI, que utiliza información de los censos de población (*método directo*: relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado), y el método integrado de medición de la pobreza que combina los dos métodos anteriores (Boltvinik, 1990).

Existen múltiples críticas a los métodos de medición de la pobreza. Por ejemplo, se han mencionado los problemas que suscita el método de línea de pobreza al no contemplar si la familia es propietaria o inquilina, o no contemplar que el adulto equivalente puede consumir menos alimentos, pero no necesariamente gastar menos en vestimenta, salud, educación, etc., ni tampoco la existencia de economías de escala al interior de los hogares.

En definitiva,

“el proceso de medición involucra generalmente dos elementos: la *identificación* de las personas que se consideran pobres y la *agregación* del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza. Ningún método de identificación y agregación es completo por sí solo por lo que el uso combinado de los mismos parece ser la opción más acertada” (Feres y Mancero, 2001a: 5).





Cada uno de estos métodos supone diferentes ventajas y desventajas. El método NBI resulta útil para medir la pobreza en diferentes contextos geográficos puesto que por ejemplo, una de sus ventajas resulta del hecho de que:

“generalmente estos indicadores se construyen a partir de información censal, a diferencia del ingreso o el consumo, que se obtienen de datos muestrales, lo que permite desagregar la información en mayor grado y construir “mapas de pobreza”, en los que se muestre el tipo de carencias predominantes en distintas zonas geográficas y/o estratos de población” (Feres y Mancero, 2001a: 17).

Sin embargo, este método tiene la desventaja de resultar un indicador muy poco sensible a los cambios que ocurren en el corto y mediano plazo.

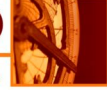
“Este indicador no permite realizar comparaciones entre la magnitud de la pobreza en dos períodos de tiempo diferentes. El método no capta adecuadamente situaciones que se pueden caracterizar como de pobreza reciente, en las que los hogares siguen satisfaciendo sus necesidades aunque sus recursos hayan disminuido drásticamente.” (Feres y Mancero, 2001a: 25).

También resulta difícil efectuar comparaciones entre áreas rurales y urbanas, puesto que los umbrales de satisfacción mínimos para cada necesidad suelen ser diferentes y asumir diferentes niveles de requerimientos.

Ahora bien, mientras que el método de la línea de pobreza es más sensible para detectar cambios en la situación relativa de las familias, por ejemplo, en contextos de inflación, tiene como desventaja utilizar un criterio nutricional como indicador de bienestar. La relación entre gasto y consumo energético puede variar sin necesariamente corresponderse con cambios en el bienestar. (Feres y Mancero, 2001b). Por otra parte, este

“procedimiento no toma en cuenta la satisfacción de necesidades básicas provenientes de bienes y servicios provistos por el Estado, debido a que la proporción de gasto en alimentos se calcula en relación al gasto privado total, que no incorpora los componentes gratuitos o subsidiados del consumo. (...) El gasto en “otros bienes” depende del tamaño, la composición y la etapa del ciclo de vida de cada hogar, por lo que la elección de un coeficiente único para la construcción de la línea de pobreza no resulta del todo convincente.” (Feres y Mancero, 2001a: 20)





Dicho esto, debemos destacar que existen múltiples imprecisiones en la definición de los métodos de medición de la pobreza. Por ello, no podemos responder con claridad a la pregunta acerca de cuántos son los pobres. Sin embargo, las mediciones de pobreza son útiles a los fines de la evaluación de las situaciones de pobreza relativa, estimar el aumento o disminución de los niveles de pobreza y comparar situaciones entre diversos colectivos. Así, por ejemplo,

“consumo e ingreso corrientes no son suficientes por sí solos como indicadores de bienestar: es necesario incluir componentes que no se observan directamente, tales como el consumo de bienes durables y de bienes que no se transan totalmente en el mercado (educación y salud). El ingreso en especies y los servicios públicos son un factor importante en la determinación del nivel de vida, sobre todo para niveles elevados de pobreza, por lo que su inclusión es necesaria.” (Feres y Mancero, 2001a:15).

Cada uno de los diferentes métodos de medición de la pobreza, pone mayor atención sobre fenómenos diferentes y captan sólo una parte de la problemática de la pobreza. De esta forma, podemos encontrar en función del método de medición que se seleccione, 3 tipos de pobreza, a saber: aquellos hogares que son pobres porque tienen bajos ingresos pero el indicador de NBI no los contempla como pobres; hogares que según el indicador NBI son pobres, pero que según el indicador de Línea de pobreza no son pobres por ingresos; y hogares que entran en la categoría de pobres tanto si se los observa desde el método NBI, como si se los analiza desde el indicador de línea de pobreza. Así, teniendo en cuenta estas clasificaciones, es importante destacar que a partir de la diversidad presentada, existe evidencia suficiente para demostrar la *heterogeneidad* que subyace al fenómeno de la pobreza. (No es lo mismo la pobreza estructural, los nuevos pobres, la pobreza por NBI, o los pobres en función del ingreso). Por ello, debemos estar alertas acerca de cómo se construye cada dato y cada indicador, para poder realizar una lectura crítica sobre las formas de medición de la pobreza, dudar de las situaciones dicotómicas, e intentar condensar una visión que contemple la diversidad dentro del universo comúnmente denominado como “pobreza”.

Frente a las perspectivas objetivas de medición de la pobreza, desde otros enfoques se destaca la perspectiva subjetiva, que supone que la definición de pobreza está dada por la población. Esta aproximación ha sido criticada puesto que “la perspectiva de la pobreza subjetiva, cuando conduce a negar las situaciones de privación, refleja la interiorización `muda y silenciosa de la desigualdad`, siendo las estructuras subjetivas producto de la sumisión dóxica al orden social” (Bourdieu, 1996 cit. en Eguía y Ortale, 2007: 18).

Siguiendo con este argumento, es importante comprender que existe una diferencia fundamental entre por un lado los indicadores que son creados para un uso estadístico y que, siguiendo las leyes de los grandes números, pretenden tener una aproximación de carácter macro social de los fenómenos; y por otro, la utilización social de las cifras e indicadores, por ejemplo, para la definición de los límites y criterios de acceso para ingresar en la clasificación de beneficiarios de la política social. No debemos olvidar que los índices ponen énfasis en la cuestión cuantitativa, con el objetivo de marcar diferencias entre grupos o unidades, y que en el esfuerzo de síntesis, desaparece la *multiplicidad de las dimensiones* del fenómeno de la pobreza y se pierde la dimensión cualitativa de las diferencias.

### **La Pobreza como eje del diagnóstico**

El centro de los diagnósticos sociales pone el eje en la problemática de la pobreza, puesto que se considera que el resto de los problemas sociales son derivados de las situaciones de pobreza. El *paradigma de política social*<sup>3</sup> que se asienta exclusivamente sobre la noción de *pobreza*, tiene como supuestos principales, la idea de que el bienestar y todas las necesidades humanas se resuelven a través del mercado, y que el Estado sólo debe ocuparse de aquellos que no pueden acceder a dicho mercado. Siguiendo esta lógica, entendemos el motivo por el cual la pobreza adquiere una importancia central y por qué se constituye a los pobres como el objeto de la política social asistencial, quienes se definen como tales, por su carencia de ingresos suficientes y por su incapacidad de consumir.

Es así que, como consecuencia de la *hegemonía del pensamiento económico*, se produce un fenómeno de autonomización del indicador de bajos ingresos. El mismo comienza a separarse y a apropiarse del concepto y definición de pobreza, hasta que en algunas ocasiones, parece suplantarlo, al aparecer en los análisis como variable explicativa de otras problemáticas sociales, que, a pesar de estar asociadas a la pobreza, sin embargo, no son equivalentes. Por ejemplo, la relación que existe entre las personas de bajos ingresos y el acceso desigual a los servicios de salud, no obstante la cual, el ingreso en este caso, tiene una capacidad relativa para explicar situaciones de pobreza. Por estos motivos, debemos comenzar a discutir la hegemonía del pensamiento económico, para poder empezar a pensar nuevos indicadores de diagnóstico social que permitan abarcar la complejidad creciente de nuestra realidad social.

Históricamente ha existido en Argentina una relación estrecha entre las características de la política social y las características del mercado de trabajo. Así, hasta mediados del siglo XX, la pobreza era concebida como una categoría residual, dadas las características del mercado de trabajo, caracterizado por la escasez de mano de obra y la escasa importancia relativa del sector informal en comparación con la situación del resto de América Latina. Este contexto impuso características peculiares en las formas de pensar y diseñar la política social en nuestro país, y particularmente sobre la forma de concebir la pobreza dentro de estos esquemas. Es así que, de este modo, la pobreza era entendida como un estado transitorio de las familias, en muchos casos, el resultado de la migración desde las zonas rurales hacia la ciudad para emplearse en las industrias que crecían rápidamente en los grandes cordones industriales. En esta etapa de transición era usual que las familias se asentaran en las denominadas “villas de emergencias” por un tiempo, hasta que una mejor situación laboral les permitía acceder a mejores condiciones de vivienda y servicios básicos.

Tal es así que, en los orígenes del sistema social argentino, la pobreza era entendida siguiendo estos patrones y la política social que tenía por objeto combatirla, se guiaba por estos esquemas de pensamiento. Sin



embargo, a partir de mediados de la década del setenta, la estructura social argentina comienza a transformarse radicalmente como consecuencia de los procesos de empobrecimiento y de movilidad social descendente que afectaron a numerosas familias. En consecuencia, el panorama general cambió drásticamente y así, cada vez fueron más, aquellas personas que no recurrían al asentamiento en las *villas de emergencia* como un estado transitorio, sino que comenzaron a destacarse las generaciones que nacían y morían en los asentamientos, aquellos que vivían y morían en condiciones sumamente precarias. De tal modo, las visiones acerca de la pobreza también se transformaron; y comenzó a ser necesario establecer una distinción entre la “*pobreza estructural*” y los denominados “*nuevos pobres*”.

Asimismo, en relación a estos procesos, es interesante destacar que a partir de la crisis de la década del ochenta, la delicada situación por la que atraviesa el empleo y la distribución inequitativa de los ingresos, se profundizan serios problemas sociales y se manifiestan consecuencias cada vez peores en términos de los niveles de exclusión social registrados en nuestro país. Incluso es importante destacar que tras las crisis atravesadas, y a pesar de que los indicadores en materia de empleo y crecimiento económico han mejorado en años recientes con la recuperación económica posterior a diciembre de 2001, esta mejoría en los indicadores estadísticos no logra traducirse necesariamente, o de igual modo, en mejoras sociales, ya que muchas de las familias que transitan por las *zonas de vulnerabilidad* o de exclusión social, no logran volver a incorporarse a la denominada zona de los “integrados” al sistema social. Por ende, los vaivenes cíclicos de la economía generan graves consecuencias para el modelo social y nos permiten comprender que, en la nueva forma de reproducción del capital, cada vez se hace más evidente la desconexión entre crecimiento económico y desarrollo social.

Dicho esto, planteamos que esta nueva dinámica de desarrollo supone afrontar nuevos desafíos para lograr comprender las conexiones entre el crecimiento de los ricos y el empobrecimiento de los pobres. No obstante, si analizamos lo que sucede con la política social de lucha contra la pobreza,



pareciera que la misma siguiera orientada bajo los esquemas de pensamiento y comprensión que mencionáramos anteriormente. A partir de ellos, se diseñan las intervenciones para hacer frente a dichas situaciones de pobreza como una cuestión compensatoria, focalizada y puntual, como si las mismas siguieran siendo una cuestión transitoria. En el pasado se estructuró un sistema de seguridad social nacional que distinguía entre la política que tenía por objeto a los trabajadores y la que ponía el eje sobre los pobres como dos campos diferenciados. Esta situación daba cuenta de la disociación entre trabajador y pobreza. Sin embargo, dadas las características actuales del mercado de trabajo, se puede ser trabajador y pobre al mismo tiempo, ya sea por ingresos o por NBI y por ende, argumentamos que se diluye la capacidad explicativa de la categoría pobreza para comprender las problemáticas de la realidad social.

En la matriz ortodoxa del pensamiento neoliberal, se contempla a la pobreza como un elemento de coyuntura, que se solucionaría con el “derrame” del crecimiento económico y con la ayuda del desarrollo del mercado como ordenador “natural” de la sociedad, distribuidor “armónico” de los recursos, y orientador de los procesos sociales. Por este motivo, bajo este paradigma, sólo son objeto de política social aquellos sujetos que no pueden tener acceso al mercado como lugar “natural” de satisfacción de las necesidades en una sociedad regulada por dicho mercado. Bajo esta lógica de pensamiento, lo que es necesario garantizar a todos, es el ingreso al mercado de trabajo, vía la educación como medio de capacitación de la mano de obra. Así, siguiendo este planteo, la política social se focalizó en los sectores pobres, y la educación se construyó como una prioridad en la agenda política de los años noventa (de allí deriva también el argumento de la necesidad de una contraprestación en términos de garantizar la devolución de horas de trabajo, educabilidad o salubridad de la mano de obra). La educación fue la política social por excelencia del modelo neoliberal, en el sentido de que la apuesta era darle recursos a los individuos para competir en el mercado laboral, como el ámbito ideal de asignación de recursos. Era la apuesta por la “educabilidad” del *capital humano*.



Desde esta hegemonía del pensamiento económico, el pobre se define como aquella persona de bajos ingresos que no puede acceder al mercado de consumo. Así, la lógica del mercado se instaló poco a poco en la mirada y en la constitución subjetiva de los sujetos. En ese marco, como resultado de la hegemonía de un discurso económico, se deja de hablar de “ciudadanos” o “trabajadores” para referirse a los destinatarios de la política social como “clientes” o “beneficiarios”, y la idea de derechos adquiridos tras procesos de lucha comienza a desaparecer de los análisis, frente a la idea de asistencia social. La postura asistencialista es propia del liberalismo decimonónico y es dirigida a atender primordialmente a los sectores más carenciados (Beccaria y Carciofi, 1993).

Incluso resulta interesante analizar lo que sucede respecto de las formas de nominar los programas y políticas sociales. Tradicionalmente, se habla de políticas “sectoriales” o “sectores de política social” que comprenden a salud, educación y previsión social. Mientras que las intervenciones que tienen como objeto el empleo, desempleo, sostenimiento de ingresos y asistencia social, han ocupado un lugar residual o secundario. No obstante, poco a poco la política asistencial ha ido ganando mayor importancia, tanto en términos de gasto social, como en su importancia política y en la atención recibida por el mundo académico.

Asimismo, siguiendo esta misma línea de argumentación, resulta interesante pensar cuáles son las *concepciones* que están presentes en este tipo de planteos *sobre el rol, función y responsabilidad del Estado* frente a los ciudadanos. En consecuencia, desde la perspectiva mencionada, el Estado debe ocuparse de aquellas personas que no pueden acceder al mercado. Sin embargo, el papel del Estado trasciende el universo de la pobreza definida en función de los ingresos de las personas y abarca también funciones de cohesión, integración y de garante de los derechos integrales del hombre. Así, toda política social supone una determinada idea de solidaridad social y un sentimiento de comunidad percibido como un “nosotros”. Tal es así que, cuando se comienza a resquebrajar la estructura social, aparece un *discurso*



que pone el eje en “los otros”, diferentes al “nosotros”, como ejemplo del debilitamiento de los lazos de solidaridad y de la crisis de *cohesión social*.

Para profundizar esto, si analizamos las transformaciones en el plano discursivo, resulta interesante mencionar que la estructura de protección basada en los derechos del *trabajador*, se corre hacia un esquema de protección basado en los derechos del *ciudadano*. La *lógica de la competencia* suplanta a la cultura del trabajo propia de un mercado de trabajo con empleo estable, y en el marco de los procesos de individuación y descolectivización, se va perdiendo la perspectiva de los derechos sociales. Así, los derechos comienzan a concebirse como bienes que se compran y consumen en el mercado; y siguiendo esta lógica, la solución a los problemas es vista como una salida de carácter individual.

Asimismo, si analizamos la dinámica de la relación Estado-Sociedad Civil en una perspectiva histórica, algunos autores destacan que en Argentina,

“la modalidad de estado de bienestar estaba demasiado ligada a la figura del trabajador (más que al ciudadano), potenciado esto por la relación que existía entre el Estado y los sindicatos. Por esto mismo, la universalización ligada a los derechos de ciudadanía, más que un principio, fue un resultado de un contexto de pleno empleo, dada la amplitud de la categoría “trabajador”, casi superpuesta a la de ciudadano.” (Hintze, 2006:106).

En este marco, “el empleo formal y la pertenencia a una organización sindical, eran la vía natural de acceso a la cobertura pública de las diferentes contingencias sociales.” (Barbeito y Lo Vuolo, 2003).

De este modo, el sentido de ciudadanía social vinculado a la noción de “*trabajador*” por sobre la de *ciudadano*, tiene consecuencias en el presente, en el marco del aumento de los indicadores de desocupación, el crecimiento de los desocupados estructurales, y de las dificultades para ingresar al mercado formal de trabajo. Por estos motivos, si el vínculo entre los individuos y el Estado se realizaba a través de una interpelación de los mismos como trabajadores, en un contexto en el que la inclusión social a través del mercado de trabajo es cada vez más difícil, el fortalecimiento de la





ciudadanía y de la relación con la institución estatal, debería construirse a través de otros mecanismos articuladores.

### **¿Cómo enriquecer el análisis y aportar diagnósticos desde nuevas perspectivas?**

En años recientes, a raíz del descubrimiento de nuevas problemáticas, se comprende que se ha incurrido en el error de subestimar la complejidad de las causas de los fenómenos sociales. A partir del reconocimiento de las limitaciones de un abordaje centrado exclusivamente en el concepto de pobreza, se comienza a poner en discusión la necesidad de nuevos diagnósticos para el diseño de políticas sociales en tiempos de crisis y movimientos sociales dinámicos.

“Apelando a la categoría `pobreza` podremos describir las condiciones de existencia de ciertos grupos sociales definidos como pobres según una serie de indicadores, pero no podemos avanzar en la búsqueda de elementos explicativos y comprensivos que permitan dar cuenta de las causas de la pobreza, de los lazos estructurales que ligan a pobres y ricos de una determinada sociedad y de la manera como los pobres estructuran un conjunto de prácticas que les permiten reproducirse socialmente como tales.” (Gutiérrez, 2007: 26)<sup>4</sup>.

Dicho esto, resulta necesario diferenciar el origen de las problemáticas sociales, puesto que en la actualidad, existe un conjunto de problemas complejos que no tienen que ver exclusivamente con la pobreza, sino que por el contrario, se complementan y articulan con ella. Así, diferenciar la complejidad de la problemática social resulta central para reconocer las dificultades derivadas de contemplar a la categoría de *pobreza* como eje y centro de los diagnósticos para diseñar estrategias de intervención en política social. De este modo, desde nuevas perspectivas, comienza a ponerse el foco en otro tipo de variables o conceptos a partir de los cuales arrojar luz sobre la situación social:

-Los procesos de *vulnerabilidad social*: a partir de esta nueva categoría es posible analizar la situación de aquellos sujetos que tal vez no son pobres por ingresos, pero tienen trabajos precarios e ingresos inestables, motivo por



el cual, su capacidad para estar “integrados” al sistema social es muy débil. Estas personas, tienen dificultades para realizar proyecciones de futuro a largo plazo o planificar, y se encuentran en los límites de la “exclusión social”. Desde este concepto, es posible comprender la probabilidad diferencial de ser afectados por una situación de riesgo y su utilidad radica en la posibilidad de alumbrar la situación por la que atraviesan muchas familias en la actualidad.

“El nivel de vulnerabilidad de un hogar -que se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afectan- depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve” (Kaztman, 1999: 20).

Asimismo, esta noción permite explicitar las consecuencias de la inserción precaria o informal en el mundo del trabajo y los impactos que la misma produce en la dinámica familiar. Según Castel, “estar en la inseguridad permanente es no poder ni dominar el presente, ni anticipar positivamente el porvenir. Es la famosa ‘imprevisión’ de las clases populares, incansablemente denunciada por los moralistas del siglo XIX.” (Castel, 2003: 40).

-El concepto de *desigualdad social*: La situación de pobreza de las familias se distingue de los fenómenos de desigualdad social. Existe una *crisis de cohesión* que es producto de la atomización social, que se manifiesta a su vez, en la crisis de los espacios colectivos. Como consecuencia del conjunto de estos fenómenos, se produce el quiebre del sentimiento de solidaridad y de colectividad del “nosotros”, como manifestación de la ruptura del entramado social. Temor, desconfianza, resentimiento y violencia son algunas de las respuestas a dicha desigualdad. La inseguridad, tal como plantea Robert Castel (2003), es en parte producto de la pérdida de las certezas y de la instancia de lo colectivo, que otorgaban seguridad a los individuos; es decir, la aceleración de los procesos de individuación, atomización y de pérdida de los lazos de proximidad que sujetaban a los individuos a su grupo de semejantes. Muchas veces, el quiebre del sentimiento de “comunidad” puede ser una variable con un peso



explicativo mayor que la situación de pobreza, en las problemáticas sociales actuales.

-Por otra parte se manifiestan nuevos problemas ligados a la *diversidad cultural*: las migraciones, la estigmatización, el surgimiento de sub-culturas y tribus urbanas. La identidad y la cultura complejizan el problema de la desigualdad social con el de la diversidad, e incluso, muchas veces, la distancia socio-económica termina generando una brecha cultural entre las personas.

-Los procesos de *segregación social espacial* son otro tipo de fenómenos a tener en cuenta dada la importancia que adquiere la territorialidad de los fenómenos sociales. En este sentido, no se puede dejar de prestar atención a los procesos de segregación espacial de la pobreza. La brecha social entre ricos o “ganadores” y pobres o “perdedores” aumenta y se manifiesta territorialmente en los procesos de fragmentación social y segregación geográfica o residencial. Así, las distancias sociales tienen una repercusión en el espacio geográfico, en sus dinámicas y en los diferentes códigos acerca de cómo manejarse en el espacio social. La villa miseria se opone, pero al mismo tiempo convive, con los “countrys” y barrios cerrados como ejemplo de los procesos de aislamiento y estratificación tanto social como espacial.

Varios autores han hecho referencia a la problemática de la segregación social espacial como un elemento importante a la hora de analizar los modos de vida de las clases populares. Entre dichos trabajos, algunos destacan que

“la villa y ciertos complejos habitacionales resultado de viviendas construidas por el Estado (fácilmente diferenciables y ciertamente diferenciadas del conjunto de la ciudad (...)) representan las situaciones más cercanas a la noción de gueto, sobre todo cuando lo que distingue a la población del barrio es una diferencia racial o nacional, más allá de lo cual el barrio no encarna una situación del tipo “gueto” sino bajo condiciones que impliquen una fractura social muy neta. Esto nos advierte sobre dos hechos: que los mecanismos de exclusión institucionalizados impiden entonces acceder a un modo de vida reconocido como “normal” a una parte de las clases populares, y que estos mecanismos retienen a los individuos confinados en enclaves claramente delimitados. (...) [Estos] contribuyen a reproducir la imagen



estigmatizada de sus habitantes enviándolos hacia el “polo negativo” de una identidad descalificada.” (Merklen, 2005:154).

-La *exclusión social* es otro concepto que puede ayudar a complejizar las problemáticas sociales actuales. Así, según Castel (2003) el Estado y las categorías socio-profesionales son los pilares sobre los cuales estaban edificados los sistemas de protecciones colectivas que se han ido resquebrajando desde la década del setenta hasta esta parte. Según este autor, el Estado social equilibraba el desarrollo económico y el desarrollo social con vistas al mantenimiento de la cohesión social. Sin embargo, “a partir de comienzos de la década de 1970, con las exigencias crecientes de la construcción europea y de la mundialización de los intercambios, el Estado-Nación se revela cada vez menos capaz de desempeñar el papel de piloto de la economía al servicio del mantenimiento del equilibrio social.” (Castel, 2003: 55).

Dicho esto, también es importante destacar la relación existente entre el crecimiento del trabajo desprotegido y precarizado, la pérdida de cohesión social y las dificultades que estos fenómenos suponen para sostener la gobernabilidad. Es así que, a raíz de la radicalización del proceso de individuación y de crisis de lo colectivo, se produce la ruptura del entramado social. Estos procesos a su vez, se identifican como causas de la mencionada pérdida de la cohesión social en la comunidad, uno de cuyos efectos resulta en la incapacidad de pensar en un futuro común como conjunto social.

Al respecto, algunos autores destacan que la categoría de *exclusión social* desplaza el concepto de pobreza y de desigualdad de ingresos.

“¿Se puede diferenciar la exclusión de la pobreza? (Se preguntan). Sí. La pobreza es un estado en el que las carencias son básicamente económicas, mientras que la exclusión es un proceso multidimensional (con deficiencias en aspectos laborales, económicos, sociales, culturales, etcétera), por tanto involucra a la pobreza en una de las dimensiones” (Pereyra, 2009)<sup>5</sup>

La autora prosigue su argumentación destacando que

“existe una tendencia a centrar la atención en el ámbito de lo laboral, pues en Europa este término se asociaba a los desocupados de larga duración. Pero dentro de la exclusión confluyen cuestiones tales como:



el desempleo, subempleo, precariedad laboral, ingresos insuficientes y/o irregulares, infra vivienda, los sin techo, analfabetismo o con baja instrucción, pertenencia a grupos de "rechazo" (enfermos de sida, con antecedentes penales, adicciones), las víctimas de violencia o malos tratos, entre otras. En consecuencia, encontramos que una persona o un grupo vive determinadas situaciones que llevan a la pérdida de vínculos personales y sociales, al punto que le resulta difícil acceder a recursos y oportunidades que la sociedad ofrece. Con un término tan amplio, obviamente se carece de consenso sobre cuál es la definición precisa, y más aún cuando nadie se reconoce dentro de la sociedad como un excluido como lo suelen hacer los pobres o marginados, detalle que no es menor." (Pereyra, 2009)<sup>6</sup>

### **Dialéctica de la pobreza: recuperar el concepto negado en un movimiento de síntesis**

Luego de haber mencionado otros conceptos e ideas a partir de los cuales complejizar, complementar y completar los abordajes para pensar las problemáticas sociales y el diseño de la política social, consideramos aquí, la importancia de no descartar los clivajes que impone la posición social en el contexto de una sociedad de clases. Es decir, la importancia de analizar las prácticas sociales de los sujetos en términos de su pertenencia a hogares con determinadas características, en función de la posición que ocupan en el espacio social global. Desde la perspectiva de las Estrategias de Reproducción Social (Bourdieu, 1988), dicha posición es definida a partir de los recursos y bienes (capitales) con los que cuentan las familias, aunque no se considera sólo los recursos en términos materiales y monetarios, sino también recursos de otro tipo, simbólicos, sociales, culturales, etc.

En este sentido, la noción de pobreza permite destacar la posición social en términos relativos, puesto que definir a las familias como pobres implica destacar su carencia relativa y su posición de dominados, pese a que, dada la complejidad que caracteriza el contexto actual, la pobreza está atravesada por múltiples y variadas determinaciones, que son otros factores y variables a los que es necesario estar alerta al momento de analizar las condiciones de vida de estas familias y sus prácticas sociales. En definitiva, entendemos a la pobreza no sólo como la carencia o insuficiencia relativa de



recursos económicos, pero sin dejar de explicitar las determinaciones que establece la posición social en una sociedad de clases.

Desde la perspectiva asumida en el presente artículo, no compartimos los planteos posmodernos que postulan la desaparición de las clases, sólo porque hayan desaparecido las formas tradicionales de medirlas y observarlas. Por el contrario, consideramos que las diferencias de clase se observan en nuevos antagonismos y oposiciones.

Por los motivos mencionados, consideramos que la categoría de “familias pobres” nos permite agrupar a las unidades de análisis en torno a determinada cualidad, como uno de los factores que puede hacer más inteligibles sus prácticas considerando el lugar que ocupan en la estructura del espacio social. La condición de “familias pobres” es una propiedad que permite agrupar las unidades domésticas, considerando lo que tienen de semejante en un análisis relacional del espacio social global, sin olvidar la heterogeneidad que se manifiesta hacia el interior de las diferentes situaciones y trayectorias de vida de cada familia. Asimismo, definir a nuestras unidades de análisis como unidades domésticas o familias, bajo la categoría de pobres, nos permite tener en cuenta las relaciones que vinculan la reproducción de los pobres en la pobreza, con la reproducción de las demás posiciones (no pobres o dominantes) en el conjunto de la dinámica de reproducción social de nuestra sociedad (Gutiérrez, 2007).

Por otra parte, la utilización de la categoría de *pobreza* resulta de fundamental utilidad para describir y destacar la situación de determinadas familias, afectadas por las contradicciones y nuevas problemáticas sociales que adquieren, en situaciones de pobreza, características particulares que se imbrican con aquella, constituyendo una situación social de vida marcada por una profunda *vulnerabilidad*.

Dicho esto, para concluir, destacamos los aportes teórico-metodológicos de las categorías de *capital social* y *redes sociales*, como alternativas para abordar el análisis de familias en situación de pobreza. Asimismo, se destaca el aporte de los mencionados conceptos para abordar el diseño de las formas de intervención sobre la población en las políticas





sociales que tienen por objeto la disminución de los indicadores de pobreza. En este sentido, consideramos que los conceptos de *capital social* y *redes sociales* aportan a las definiciones y formas de medición de la pobreza en sus manifestaciones actuales. Así, contribuyen a comprender la importancia de lo simbólico, lo social y lo cultural como variables que permiten complejizar el análisis en términos de la posición económica. Desde esta perspectiva, la pobreza no involucra únicamente la escasez relativa de recursos y bienes materiales, sino también una determinada manera de establecer y reconocer diferencias simbólicas en el plano social, cultural y simbólico, que a su vez nos habilitan a contemplar la *heterogeneidad* al interior de una población homogénea en su desposesión (Gutiérrez, 2007).

### **Heterogeneidad de la pobreza**

Por todo lo mencionado hasta aquí, resulta menester tener en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a las situaciones de pobreza. No es lo mismo diseñar políticas o programas sociales destinados a intervenir sobre la población denominada como "*pobreza estructural*" que ha sido sistemáticamente excluida del mercado de trabajo formal y las diversas formas de cobertura social asociadas al mismo en materia de salud, desempleo, previsión social, etc.; que elaborar estrategias de intervención que focalicen sobre los denominados "*nuevos pobres*" como población objetivo, constituida por familias que fueron afectadas por los procesos de movilización social descendente y empobrecimiento generalizado que afectaron a las familias más recientemente.

En síntesis, considerando los argumentos presentados hasta aquí, destacamos la importancia de poner el foco en los sujetos, en la capacidad institucional existente, pero sobre todo en la *historia*, en las características particulares del contexto espacio-temporal y cultural, en los hábitos, y relaciones sociales de los sujetos. Considerar esas múltiples dimensiones de análisis en las políticas sociales como estrategia, permitiría descubrir o distinguir las vías de intervención que se presenten como más factibles, o con



mejores posibilidades de lograr los objetivos de transformación social deseados.

### **Propuestas alternativas y aportes para pensar el diseño e implementación de la política social**

Tal como hemos mencionado en el análisis histórico, Argentina fue en el pasado una sociedad estructurada alrededor de un mercado de trabajo con proyecciones de pleno empleo. Ahora bien, las condiciones en el mercado de trabajo han cambiado radicalmente (aumento del desempleo a tasas desconocidas, caída del empleo asalariado, crecimiento de la precarización laboral y de la informalidad, etc.), motivo por el cual, las políticas sociales ajustadas a un esquema de pleno empleo quedaron obsoletas. De allí, la importancia de transformar la institucionalidad, la cultura institucional y los esquemas de pensamiento que afectan el campo de la política social contemporánea.

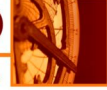
El desafío mayor en el diseño de la política social contemporánea consiste en comprender los modos y dinámicas a partir de las cuales las familias producen sus condiciones de vida, para poder a partir de allí, atacar la problemática en todas sus complejas manifestaciones y múltiples causas. La centralidad de la categoría de *pobreza* se corresponde con un modelo que pone el eje sobre el mercado, como lugar hegemónico en la estructura de oportunidades a través de la cual los sujetos resuelven sus necesidades de reproducción de la vida social.

En consonancia con lo desarrollado hasta aquí, podemos comprender que la política social que se distribuye a las familias de modo focalizado supone conflictos, puesto que genera individualismo y rompe la cohesión a nivel barrial y la dimensión colectiva, como consecuencia de la competencia por los recursos en juego. Es por este motivo, que se propone un nuevo giro en el campo de la política social, que debería plantearse buscar *soluciones colectivas* que tengan en cuenta las características particulares del territorio y

del contexto al momento de diseñar las líneas de intervención de los programas.

Para que esto sea posible, resulta de fundamental importancia, la implementación de nuevos métodos de registro y captación de información. Asimismo, resulta necesario introducir la *dimensión cualitativa y cultural* en los diferentes planos de análisis, que permitan contemplar al sujeto en su complejidad. A la hora de diseñar las estrategias de intervención de la política social, ésta no debería suponer universos y sujetos homogéneos. Muchos de los problemas que se manifiestan en la implementación de las políticas sociales obedecen a que existe una desvinculación fundamental, entre quienes piensan y diseñan, y quienes son objeto de la política social, como consecuencia de la distancia social y la diversidad cultural que los separa. Así, como resultado de la mencionada ruptura de una cosmovisión común como sociedad, el diseño de las políticas y programas sociales que contempla y asume un *sujeto de política* en términos de población objetivo como semejante, supone un sujeto de intervención que en realidad desconoce. Por estos motivos, muchas de las estrategias de intervención arrojan fracasos como resultados. El beneficiario esperado suele presuponer una trayectoria social, familiar y educativa, que en la realidad no se manifiesta como tal. Para resolver esta situación sería necesario complejizar el universo social de los destinatarios.

Asimismo, otra cuestión fundamental, es darle prioridad a un enfoque basado en un análisis de tipo relacional. Desde esta perspectiva, lo que cada familia obtiene no depende exclusivamente de su estructura de activos (Kaztman, 1999), sino que también intervienen variables relativas a la puja social por la redistribución de los recursos y la riqueza social, de la cual dependen los capitales que las familias poseen, los cuales se encuentran desigualmente distribuidos. Por otra parte, el concepto de propiedad social, como conjunto de activos sociales que en el marco de la sociedad salarial sujetaban a los individuos socialmente, es otra noción que nos habilita a poner en términos relacionales el planteo de los activos y la estructura de oportunidades, puesto que permite comprender que más allá de los activos



en disposición de las familias, su valor depende de la dinámica que se establece en relación con el contexto. En palabras del autor,

“los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de la estructura de oportunidades a la que tienen acceso. En rigor, se afirma que los recursos se convierten en activos en la medida que permiten el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio a través del mercado, el Estado o la sociedad (asimismo) las estructuras de oportunidades no son una constante sino una variable. Esto quiere decir que las unidades nacionales no son iguales en materia de oportunidades como tampoco lo son los diferentes momentos históricos de la trayectoria de un país.” (Kaztman, 1999:20).

Es así que, otro factor importante es destacar el valor del *contexto*: las estrategias de las familias dependen también de aquello que es valorado por el contexto que brinda la estructura de oportunidades, es decir, que los activos no tienen valor en sí mismos, sino en función de las características de la estructura de oportunidades. Dicho esto, podemos comprender lo que sucedió en la década de los noventa, puesto que hubo un cambio en el contexto de la estructura de oportunidades y las familias comenzaron a depender cada vez más del mercado, en un marco en el cual el mercado era cada vez más excluyente y el Estado se retiraba de sus funciones sociales.

En este sentido, planteamos que el objetivo de la política social debería poner el eje en distribuir más equitativamente los recursos disponibles para poder integrarse y participar de la sociedad, es decir, planificar una intervención que apunte a reducir las desigualdades de recursos y activos (función que desempeñaba con anterioridad la vigencia del conjunto de recursos abracados por la propiedad social). Pero no debe conformarse sólo con eso. Los nuevos desafíos demandan la necesidad de analizar las características de la estructura de oportunidades como objeto del diagnóstico de la política social, de modo tal que permita definir el diseño de los programas y los ámbitos de intervención, contemplando no sólo las carencias y recursos de las familias, sino también, las posibilidades de los sujetos, definidas en términos de las oportunidades en función de las relaciones con el contexto social. Así, el sentido de la política social es hacer de la estructura de oportunidades una situación más amigable y no poner el foco únicamente en los recursos de las familias, sino también, en la relación y

los vínculos que se establecen condicionados por las características de la estructura de oportunidades. Por todo lo mencionado, es fundamental preguntarnos acerca del lugar ocupado por cada una de las instituciones sociales en el campo de la configuración de la estructura de oportunidades, es decir, dada la dinámica actual de dicha estructura, ¿desde qué institución social se plantean mayores posibilidades a los sujetos para responder a las complejas problemáticas sociales actuales? ¿El Estado, la sociedad civil, la comunidad local o el mercado?

## Conclusiones

Por último, a modo de reflexión final, consideramos que es ineludible destacar que resulta necesario romper con el esquema dicotómico en la visión y el diseño de la política social que sigue la lógica del etiquetamiento de los grupos. Existe una matriz de pensamiento que atraviesa el diseño de las políticas y que tiende a pensar el mundo en categorías dicotómicas (público/privado, centralizado/descentralizado, corto plazo/largo plazo, pobre/no pobre, elegible/no elegible como sujeto de política, etc.). Para ello, resulta necesario redefinir esta matriz de política social y repensar las categorías que subyacen en el diseño, como los conceptos e ideas que orientan la gestión, y en esta redefinición, *pasar de una visión de opuestos a una visión integrada*, que ponga el énfasis en la articulación de los conceptos que anteriormente se separaban en una división dicotómica.

A modo de ejemplo, podemos pensar en la necesidad de destacar la responsabilidad del Estado como último garante, cuestión que no resulta contradictoria con los movimientos que pretenden el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Por otra parte, la sensibilidad de lo local, tampoco es contradictoria con la coordinación de una instancia central que articule e integre la actividad del espacio local con la actividad del espacio central. Por ello, no existe una real oposición entre centralización y descentralización. Es necesaria una redefinición de roles entre el espacio central y el espacio local, y su articulación.



Asimismo, la *equidad* debe plantearse como horizonte de la política pública en general y de la social en particular, con prioridad en el *enfoque de derechos* a partir del cual, centrar la mirada en los derechos humanos como horizonte de toda política.

Todo lo mencionado aquí no resulta tarea fácil, sin embargo, no debiera olvidarse al discutir cuestiones de política social; discusiones a las cuales debería sumarse la necesidad de garantizar la capacidad técnica, la institucionalidad y la formación de los recursos humanos idóneos para llevar a cabo las diferentes iniciativas desde una mirada integral que no subestime la complejidad del escenario social actual.

### Referencias Bibliográficas

- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén. (2003). *Breve historia del Ingreso Ciudadano. El "ingreso ciudadano" en la agenda de políticas públicas de la Argentina*. Recuperado de [http://www.ingresociudadano.org/breve\\_hist.htm](http://www.ingresociudadano.org/breve_hist.htm)
- BECCARIA, Luis y CARCIOFI, Rubén. (1993). Políticas públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales. Aportes para una agenda de los años noventa. En Alberto Minujín (Ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. (pp. 193-239) Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- BOLTVINIK, Julio. (1990). *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*. Caracas: PNUD.
- BOURDIEU, Pierre (1988). *La Distinción*. Madrid: Taurus.
- CASTEL, Robert. (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- EGUÍA, Amalia y ORTALE, Susana (2007). *Los significados de la pobreza*. Buenos Aires: Biblos.
- FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 4. Santiago de Chile: CEPAL.



- FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (2001b). "El método de necesidades básicas insatisfechas y su aplicación en América Latina". *Serie Estudios estadísticos y prospectivos*, 7. Santiago de Chile: CEPAL.
- GONZALEZ, Horacio. (1992). El sujeto de la pobreza: un problema de la teoría social. En Alberto Minujín, (Ed.). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (pp. 285-297). Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- GUTIÉRREZ, Alicia. (2007). *Pobre, como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- HINTZE, Susana. (2006). "Exclusión, derechos y políticas sociales. La promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina". *Fermentum*, Año 16, 45, 100-137.
- KATZMAN, Rubén. (1999). *Activos y estructura de oportunidades*. Montevideo: PNUD, CEPAL.
- MERKLEN, Denis. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- MINUJÍN, Alberto. (1992). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- MURMIS, Miguel y FELDMAN, Silvio. (1992). La heterogeneidad social de las pobrezas. En Alberto Minujín, (Ed.) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (pp. 45-92). Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- PEREYRA, Liliana. (2009). La exclusión social está en lista de espera. *La Voz del Interior, Opinión*. Córdoba. Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=537600](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=537600)

---

## Notas

<sup>1</sup> Un completo análisis del concepto de pobreza, las críticas a las perspectivas de la marginalidad y la propuesta para analizar la problemática de las familias pobres desde la perspectiva de las Estrategias de Reproducción Social de Pierre Bourdieu, puede encontrarse en Gutiérrez 2007. Para una reconstrucción histórica del análisis de la





problemática de la pobreza remitirse a Murmis y Feldman especialmente en el capítulo titulado "la heterogeneidad social de las pobrezas" (1992: 45-92).

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de cada una de estas aproximaciones sobre la pobreza y la marginalidad, así como también una revisión de las críticas que las mismas han recibido, remitirse a Gutiérrez (2007), especialmente el capítulo 1.

<sup>3</sup> La política social, históricamente se constituyó alrededor de tres grandes sectores: la política educativa, de salud y de previsión social; con el objetivo de brindar protección y servicios en esas grandes áreas. En este artículo haremos referencia específicamente a la política social asistencial, es decir, aquella que tiene por objetivo intervenir sobre las situaciones de pobreza, insuficiencia de ingresos en los hogares y desempleo. Este tipo de políticas sociales comprende un conjunto de intervenciones diseñadas desde el Estado para regular una fracción de la población mucho más pequeño que el asistido por el conjunto de políticas anteriormente mencionadas. Su emergencia en Argentina es de carácter reciente y al margen de algunas intervenciones puntuales, ocupa un lugar en el gran esquema de políticas sociales desde la sanción del seguro de capacitación y desempleo, el antecedente de los Planes Trabajar y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como ejemplo paradigmático. Entendemos que el universo de la política social excede aquellas vinculadas al universo de la pobreza y ha ido ampliándose progresivamente desde el reconocimiento de los denominados DESC, derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo en este artículo el objetivo es abordar críticamente la relación entre la política de sostenimiento de ingresos o de lucha contra la pobreza, entendiendo a la misma como de carácter reparador o paliativo, mucho más cuando se la comprende dentro del paradigma de la focalización, al considerar como población objetivo o sujeto susceptibles de recibir la asistencia del Estado, sólo a un recorte puntual sobre una clase de la población ciudadana, que se opone al perfil universalista de las políticas sociales tradicionales mencionadas. Por estos motivos, consideramos que se justifica un análisis particular de su funcionamiento y evaluación.

<sup>4</sup> Considerando las críticas mencionadas en este trabajo, abordamos la problemática de la pobreza urbana desde la perspectiva de las Estrategias de Reproducción Social de Pierre Bourdieu. A partir de este esquema conceptual, proponemos complejizar la mirada desde un enfoque relacional y nos alejamos de los dualismos de la perspectiva de la marginalidad, para reconocer la multidimensionalidad de la pobreza, y tomando como unidad de análisis a la unidad doméstica, intentamos comprender las prácticas sociales de familias pobres a partir de los recursos o capitales de esos sujetos y articulando la dimensión macro y micro sociológica de los procesos de reproducción social de la pobreza que articulan la dimensión material y simbólica.

<sup>5</sup> Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=537600](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=537600) Consultado en noviembre de 2012.

<sup>6</sup> Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=537600](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=537600) Consultado en noviembre de 2012.

Fecha de recepción: 01 de agosto de 2012. Fecha de aceptación: 13 de noviembre de 2012.