

31220

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

POBREZA Y POLITICAS SOCIALES

Una aproximación teórica-metodológica
para la elaboración de diagnósticos
operativos. *Informe Final*

Agustín F. Cafferata.

0
Y. 34 Y. 40
C11

BUENOS AIRES, 7 de abril de 1986.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INDICE

1. Introducción
2. Objetivos del trabajo
3. "Lo social" como referente de la política social
4. La problemática de la pobreza. Posibilidades y límites de la política social como instrumento apto para la erradicación de la pobreza.
 - 4.1. Necesidad de definiciones y mediciones aptas de pobreza para la acción social.
 - 4.2. Pobreza y modelos de desarrollo socio-económico
 - 4.3. Posibilidades y límites de las políticas sociales contra la pobreza.
5. Aspectos teóricos -metodológicos para la elaboración de los diagnósticos sociales.
 - 5.1. Algunos requisitos básicos para la elaboración de los diagnósticos.
 - 5.2. Categorías, unidades y dimensiones de análisis.
 - 5.2.1. Categorías y unidades
 - 5.2.2. El grupo doméstico pobre, sus principales dimensiones
 - 5.2.3. El contexto. Sus principales dimensiones.
6. Elementos para una caracterización tipológica de la pobreza.
 - 6.1. La pobreza en el medio rural
 - 6.2. La pobreza en el medio urbano

ANEXO: Algunos datos sobre la pobreza en la Argentina

Bibliografía citada.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1.- INTRODUCCION.

El presente informe intenta desarrollar un esquema teórico-metodológico para realizar diagnósticos operativos de poblaciones carenciadas, a partir de los cuales poder definir programas sociales para erradicar o mitigar las situaciones de pobreza.

El trabajo se desenvuelve teniendo como referente de análisis a la sociedad global, por lo cual se enfrenta a la resolución teórica de una problemática demasiado vasta y heterogénea. A ello se debe atribuir el carácter relativamente genérico y preliminar de la propuesta. En realidad se ha puesto énfasis en destacar la pertinencia de ciertos encuadres teóricos que, a juicio del autor, son más fructíferos para diseñar políticas sociales de acción contra la pobreza.

Sin entrar en la problemática de la operacionalización de conceptos y en la de evaluación de la información necesaria (y de las técnicas de captación adecuadas), se destacan ciertas orientaciones conceptuales básicas, identificándose las categorías, unidades y dimensiones de análisis más significativas.

La idea de "diagnósticos operativos" que se menciona al inicio de esta introducción, no debe hacer pensar que se trata de una propuesta analítica "rápida y expeditiva"; por el contrario, la misma hace referencia a una caracterización sustantiva de las realidades que se pretenden modificar para lo cual se requiere superar ciertas rutinas standarizadas de diagnósticos que se han mostrado francamente inadecuadas en la práctica social.

El informe se estructura a partir de una discusión sobre el espacio específico que le corresponde a las políticas sociales en el marco

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

general de la planificación socio-económica. Más adelante, luego de considerar las diversas acepciones del concepto pobreza, se trata de relacionar las distintas corrientes del desarrollo y señalar cómo se articula en cada una de ellas la cuestión de la pobreza. Ello permite introducirnos, por otro lado, en el debate sobre las posibilidades y límites de las políticas sociales como instrumentos eficaces para erradicar la pobreza.

Ya en un terreno más específico, se discuten los prerrequisitos metodológicos para realizar los diagnósticos sociales, así como también, la identificación de las categorías, unidades y dimensiones de análisis, correspondientes. En el último punto se trata de referenciar en la medida de lo posible- este esquema general, respecto a dos ámbitos específicos: el rural y el urbano.

Como anexo se consigna alguna información parcial extraída del informe "La pobreza en la Argentina", elaborado en 1984 por el INDEC, con el objeto de realizar algunos señalamientos generales que consideramos de interés.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2. Objetivos del trabajo

El presente trabajo está orientado a cumplimentar los siguientes objetivos analíticos:

- a) Discutir la problemática de los requerimientos teóricos-metodológicos para la realización de diagnósticos operativos, orientados a la elaboración de políticas sociales de lucha contra la pobreza.
- b) La discusión de esos requerimientos conceptuales permitirá considerar los límites y alcances de las políticas sociales como instrumentos aptos para la erradicación de la pobreza.
- c) El enfoque metodológico deberá posibilitar una evaluación primaria de estrategias y tecnologías de acción alternativa; de manera tal que puedan identificarse las posibilidades, los obstáculos y, en definitiva, la viabilidad resultante de cada una de ellas.
- d) Se pondrá énfasis en la necesidad de diagnósticos microanalíticos y específicos de situaciones de carencia social, distinguiendo para ello las unidades, niveles y dimensiones de análisis fundamentales.
- e) Se aprovechará información secundaria disponible para realizar algunas reflexiones sobre ciertas características parciales que asume la pobreza en la Argentina, y su vinculación con alternativas globales de política social.

3. "Lo social" como referente de la política social

La política social requiere un primer acotamiento a partir de la explicitación de lo que se entiende por "lo social", para poder identificar así un campo que le es relativamente propio.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Si se asume lo social en una acepción amplia, como todo lo "pertene-
ciente a la sociedad" (Franco s/f., 5), o como una dimensión relativa-
mente omnicomprensiva presente en toda relación o producto social, el
objeto de la política social alcanza dimensiones inmanejables o, en el
mejor de los casos, se confunde con la planificación global.

Si uno observa la práctica misma de la política social, verifica que a
partir de ella se fue delimitando un ámbito de conocimiento y acción
que está genéricamente involucrado en la cuestión del "bienestar humano".
En este contexto lo social es todo aquello que afecta al ser humano en
sus condiciones de vida o en la satisfacción de las necesidades básicas
(Forni, 1983,7).

Aún esta concepción de lo social sigue siendo demasiado genérica, aunque
restringe notoriamente el alcance de lo social, si se lo compara con el
concepto en sentido amplio.

Definir el ámbito de la política social como aquel que está vinculado a
la problemática del bienestar humano, reclama precisiones conceptuales
adicionales. Por lo menos hay dos componentes claves que deben ser con-
siderados: qué se entiende por bienestar humano, qué procesos y qué na-
turaleza de hechos están asociados significativamente con el mismo.

Volviendo a hacer referencia a la práctica concreta de la política so-
cial, se verifica que la "solución" adoptada fue segmentar el campo del
bienestar humano en "sectores sociales", distinguidos- en general- por
el hecho de estar involucrados con ciertas categorías de necesidades bá-
sicas: salud, alimentación y nutrición, vivienda, educación, saneamiento,
recreación, etc.

Paralelamente a esta "entrada" sectorial se fue desarrollando un recorte
de lo social determinado por otra acepción del bienestar humano. En efec-
to, se trataba de caracterizar y operar sobre poblaciones sometidas a si-
tuaciones de pobreza.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ambas perspectivas desarrollaron rutinas analíticas y modalidades de planeamiento diversos.

Las modalidades derivadas del planeamiento de los sectores sociales, estuvieron, hasta hace relativamente poco tiempo, cautivas de formas de planeamiento global. La particularidad de este fenómeno no estaba tanto en los criterios de desagregación de los "sectores sociales" (en nuestra opinión constituyen criterios de fragmentación pertinentes) sino en el tratamiento analítico que los mismos recibían y en la práctica de acción social que de él se derivaba. Cada sector social era abordado como una esfera de conocimiento (y de acción) cuasi autosuficiente, descontextuada de los elementos que a escala más general del sistema social peneetraban y condicionaban cada sector social. Predominaban enfoques recursistas, donde los diagnósticos se limitaban a inventariar los déficits y a establecer el tipo y volumen de recursos necesarios para estrechar la brecha respecto a una situación que se consideraba normativamente óptima o adecuada.

Cuando estos trabajos formaban parte de un plan más amplio, un ambiguo capítulo de síntesis capturaba parcialmente las conclusiones de los "sectores sociales" a modo de agregados yuxtapuestos. Se carecía de un discurso integrador que articulara en forma sustantiva dichos análisis. Estos trabajos en realidad estaban fuertemente influidos por una visión simplificada de la realidad social. La tarea de integración se lograba mediante la manipulación de variables macroeconómicas muy agregadas (1)

El tratamiento de lo social en este marco de conceptualización que hemos

(1) Ejemplo de estos enfoques en nuestro medio, son los típicos diagnósticos y planes desagregados en "clásicos" sectores de infraestructura, productivos, servicios y sociales; precedidos de una descripción de los recursos naturales de la unidad espacial estudiada.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

denominado recursista, incurría en una doble simplificación; primero el objeto de la política social era una entidad genérica: la población; segundo, se suponía que las estrategias se debían limitar -en lo fundamental- al problema de dotar a esa población de recursos suficientes (sanitarios, educativos, etc). Se ve claramente que el esquema analítico dominante utilizado para el tratamiento de los sectores económicos, era replicado en los sectores sociales.

Como habíamos afirmado, además de la perspectiva sectorial de lo social, existe otra corriente de abordaje que también es compatible con lo social en su acepción de bienestar humano. Se trata de aquellos trabajos de política social que se imponen como propósito erradicar o morigerar los efectos de la pobreza. Ambas perspectivas reconocen soportes institucionales, tradiciones teóricas y prácticas operativas diversas; aunque las dos son parte constitutivas de las políticas sociales.

Los enfoques provenientes de la problemática de la erradicación de la pobreza, han desarrollado aproximaciones no sectoriales; se trata por lo general de estudios de comunidades o áreas en las cuales la mayor parte de la población está sometida a condiciones de vida fuertemente restrictivas. Hay una clara preferencia por el tratamiento de la pobreza rural, aunque más recientemente comienzan a desarrollarse programas destinados a población carenciada urbana.

El objeto de política social en este caso impone de la necesidad de marcos conceptuales y estrategias operativas considerablemente distantes de aquellas que se originan en los encuadres sectoriales de lo social. Se trata de obtener una visión más integrada y totalizante, no sólo de las dimensiones que caracterizan las necesidades básicas, sino también de aspectos más globales y diversos que están asociados a la dinámica de la comunidad como un todo y que, de una u otra manera, inciden sobre la calidad y posibilidades de vida de los distintos segmentos de población.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La política social en este encuadre si bien está preocupada por la promoción social en términos generales, pone énfasis en aspectos relacionados con la obtención de recursos de sobrevivencia (empleo-ingresos). (Franco, s/f, 11).

A pesar de que el complejo escenario que determina lo social desde la perspectiva de la pobreza reclama, ineludiblemente, enfoques más integrales y, por lo tanto, menos expuestos a reduccionismos como los señalados para lo social en su acepción sectorial, existen aproximaciones que muestran fuertes limitaciones teóricas-metodológicas. Uno de los sesgos más negativos son las caracterizaciones de áreas "encapsuladas", como si se tratara de realidades socio-espaciales autosustentadas. Ciertas modalidades analíticas muestran además una clara vinculación con marcos conceptuales utilizados en ámbitos de mayor gravitación geográfica (como los regionales), y al igual que en ellos se mantienen esquemas con las limitaciones señaladas. Se trata de una utilización a muy pequeña escala de los enfoques recursistas.

Los esquemas conceptuales básicos que, de una y otra manera, han servido de sustento a las políticas sociales, ya sea en su perspectiva sectorial o de la pobreza, fueron fuertemente cuestionados 1). El conocido "enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo" (Naciones Unidas, 1972) expresa una reacción contra enfoques economicistas del desarrollo; propugnando, por el contrario, visiones más integrales y multidisciplinarias. Estos cambios analíticos, aún no decantados, afectarán indudablemente, las rutinas de diagnóstico y de elaboración de estrategias de acción. Pedro Domo (1981,178) expresa sintéticamente este cambio de óptica: "La política social no tiene una entidad autónoma, pero tampoco puede concebirse como una expresión apenas compensatoria y derivada del crecimiento económico".

1) Ver referencias más detalladas en el Punto 4.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El trabajo que nos ocupa se ubica en la perspectiva de la política social como instrumento para erradicar o morigerar el problema de la pobreza. El mismo se instala, entonces, en un espacio delimitado y preciso según las referencias desarrolladas previamente. Aunque algunos de los aspectos a considerar están vinculados a lo social en tanto sectores sociales, los mismos sólo tienen interés analítico secundario.

La problemática de la pobreza como objeto de política, remite a una multitud de dimensiones y aspectos fuertemente asociados con ella. Sin embargo, alcanzarían considerable centralidad aquellos que están más inmediatamente comprometidos con las posibilidades de captación de recursos de sobrevivencia, tales como son los problemas de empleo e ingresos.

4. La problemática de la pobreza, Posibilidades y límites de la política social como instrumento apto para la erradicación de la pobreza.

4.1. Necesidad de definiciones y mediciones aptas de pobreza para la acción social.

Uno de los objetivos centrales que nos convoca, es la discusión de los prerequisites analíticos para elaborar diagnósticos operativos que constituyen la base de diseños de estrategias de política social contra la pobreza.

Una proporción muy alta de trabajos sobre la pobreza se han centrado en una extendida, y casi agotada, consideración sobre aspectos relativos a la propia definición y medición de la pobreza 1). Estos trabajos apuntan,

1) Véase especialmente CEPAL: Conceptos y medidas de la pobreza, una síntesis E/CEPAL/PROY.1/12.52, 1983. OIT: Employment, Growth and Basic Needs, Ginebra, 1976; Becaria L, Minujin A: Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. Documentos de Trabajo INDEC 6, Buenos Aires, s/f. Altimir, O. La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1979.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

en especial, a cuantificar el volumen de población (con desagregaciones espaciales diversas) que sobreviven en condiciones de vida carenciada. La mayoría de la literatura coincide en que no existen "criterios externos" objetivos como para identificar inequívocamente ese segmento de población. Ello es debido a que casi todos-por no decir todos- los componentes caracterizadores, tienen una naturaleza relativa al contexto socio-cultural a que pertenece la población pobre. Por lo tanto, no existe una definición ni prácticas de medición intrínsecamente correctas. Ello dependerá del contexto referencial, de los intereses analíticos puestos en juego, como también de los recursos disponibles para captar la información potencialmente apta.

Becaría y Minujin (s/f) han desarrollado una excelente síntesis de ciertos esquemas básicos de definiciones y mediciones alternativas de pobreza. Demuestran, a través de ejercicios basados en distintas definiciones, que existe una significativa variación en las estimaciones de tamaño de población caracterizable como pobre, según sea la definición y el método de medición utilizado.

En líneas generales, los individuos o familias pobres están caracterizados como tales, debido a que no pueden alcanzar niveles de satisfacciones adecuados en el segmento de necesidades consideradas básicas. Se impone, entonces, dos precisiones: identificar el número y naturaleza de las necesidades supuestamente básicas, y definir el nivel suficiente de satisfacción de cada una de esas necesidades. Ambas precisiones están comprometidas con un campo de decisiones fuertemente subjetivo. A pesar de ello, existen ciertos núcleos de necesidades sobre los cuales hay mayor coincidencia sobre su pertinencia respecto a la definición de pobreza. En general se trata de aquellas necesidades comprometidas con la preservación y reproducción física de las personas. (nutrición, salud, vivienda, educación básica). A partir de éstas se abre un abanico de necesidades cuya inclusión o no dentro de la categoría de básicas, genera fuertes controversias. Por otro lado, la definición de un umbral de sa-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tatisfacción adecuado en cada una de las necesidades seleccionadas, remite a "criterios mínimos" que, necesariamente, aluden a patrones culturales de difícil delimitación. A pesar de ello las decisiones se deben tomar. Se podrá sustentar más o menos sustantivamente cada decisión, según los casos, pero siempre habrá opciones alternativas igualmente "legítimas".

Los autores referidos afirman que existen dos enfoques básicos: uno de ellos, es aquél que requiere identificar un conjunto de necesidades básicas y definir los criterios de satisfacción. El otro enfoque emplea la variable ingresos, siendo pobres aquellos que perciben ingresos por debajo de un nivel establecido. El ingreso se constituye entonces, en un indicador sintético o global. En nuestra opinión, se pueden entender como enfoques distintos sólo en el plano de la operacionalización del concepto de pobreza. La línea de pobreza basada en el ingreso, tiene implícita o explícitamente incorporada, el criterio de necesidades básicas. El umbral de ingreso crítico, es aquel con el cual se satisfacen adecuadamente esas necesidades. Asimismo, el enfoque de las necesidades básicas, se puede operacionalizar estimando el costo monetario que demanda la satisfacción de esas necesidades y, por sumatoria, establecer una línea crítica de ingresos. En definitiva, siempre está presente el criterio de las necesidades básicas. Obviamente, existe otro método de operacionalización del enfoque de las necesidades básicas que no se expresa monetariamente.

Ya en otro orden de problemas, se puede afirmar que, cualquiera sea el enfoque adoptado, la medición de la pobreza puede realizarse en términos relativos o absolutos.

Las mediciones relativas, son aquéllas en que la línea de pobreza (global o de cada componente) está definida en términos de una proporción del valor medio que cada indicador utilizado tiene en la población total. En este caso se utiliza generalmente, indicadores monetarios. (v.g. una proporción del valor del costo de una canasta mínima de consumo, una porción del promedio o la mediana del ingreso de la población, o considerar pobres a los que se ubican en las categorías más bajas de la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

distribución del ingreso). El criterio relativo ha sido cuestionado desde distintas perspectivas. Si bien el mismo puede proporcionar información significativa, en la mayoría de sus variantes hace una discriminación cuasi formal de la población, en tanto se sustenta en medidas de distancia respecto a valores sobre los cuales se tiene una idea imprecisa de su significado real.

Por el contrario, existe un considerable consenso sobre la mayor relevancia del criterio de pobreza absoluta. En este caso se trata de establecer estándares de satisfacción, a un grado suficiente, de las necesidades básicas o de ingresos necesarios para lograr ese objetivo. De esta manera se independiza la definición de la posición relativa que ocupan los pobres.

Las características metodológicas y operativas propias de las políticas sociales orientadas a morigerar las situaciones de pobreza, requieren aproximaciones desagregadas y microanalíticas de las diversas poblaciones objetivas. Por lo tanto no sólo es necesario identificar la problemática a nivel de las necesidades básicas, sino que cada una de ellas constituye un ámbito de análisis detallado. Los enfoques relativos y los indicadores monetarios son resoluciones no aptas para los requerimientos de programas de acción social contra la pobreza. Es necesario inventariar las necesidades que se consideren significativas en el contexto específico de cada población objetivo; además, evaluar el nivel de satisfacción alcanzado en cada uno de ellas en función de criterios absolutos expresamente adaptados a dichos contextos. Asimismo, si se considera sólo los ingresos monetarios como indicador de nivel de vida (aún en su variante absoluta), se omitiría la captación de ingresos no monetarios esenciales para las familias pobres. Se sabe por otro lado, que este tipo de ingresos alcanzan su máxima expresión en los segmentos más deteriorados de la trama social.

Si bien resulta imprescindible describir las situaciones de pobreza a tra-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

vés del criterio de las necesidades básicas absolutas, ya que el mismo nos proporcionará una idea clara sobre la brecha a cubrir y el esfuerzo a realizar, ello sólo constituye una descripción situacional, un aspecto fenoménico de la pobreza. Esta tarea es necesaria pero decididamente insuficiente.

La pobreza no es una realidad que se agota en la descripción de ciertos atributos indicativos de los pobres. La génesis y reproducción de los pobres remite a las condiciones y dinámica de su articulación con los no pobres (MUSGROVE, 1979, 3). En definitiva alude a circunstancias complejas e históricamente cambiantes de los sistemas sociales que generan y perpetúan situaciones de precariedad en las condiciones de vida de una parte más o menos relevante de la población. Pensar lo contrario, es suponer que la pobreza es un fenómeno "autocontenido y marginalizado, sin proyecciones sobre otros ámbitos estructurales y procesos sociales más amplios" (Graciarena, 1982, 94).

4.2. Pobreza y modelos de desarrollo socio-económico.

La caracterización de situaciones de pobreza reclaman referentes explicativos "ubicados" en el plano de las condiciones de desarrollo del sistema global y regional. Por lo tanto, se requiere una cierta conceptualización de este ámbito. El mismo cumple un papel estratégico en la producción del conocimiento sobre la población objetivo de las políticas sociales.

A pesar de que esta tesis general tiene suficiente consenso entre los científicos sociales (Torrado, 1983, 1-13; Graciarena, 1982; Molina, Sergio, 1982, 95-99), sin embargo, no son tan claras las mediaciones o los nexos, entre los conceptos modelo de desarrollo a escala global y regional y las situaciones de carencia concreta que sufren diversos segmentos de individuos y familias. Es más, algunos autores han marcado este problema teórico, como aspecto no adecuadamente resuelto (Mazzei y Veiga, 1985, 13), en tanto consideran que las conceptualizaciones sobre las con-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

diciones del desarrollo, tienen un carácter demasiado genérico dada su perspectiva totalizante.

En nuestra opinión esta cuestión tiene dos abordajes. Las conceptualizaciones sobre el desarrollo definen -en un plano genérico- la probabilidad, naturaleza y amplitud del fenómeno de la pobreza. Según sea la filiación teórica, e ideológica, desde la cual se observan los problemas de la generación de riquezas y su distribución, originará visiones distintas sobre las posibilidades de eliminación o, por el contrario, perpetuación y ampliación de situaciones de carencia o exclusión de los beneficios del desarrollo. Por ello Franco (1982,14) afirma, refiriéndose a las relaciones entre pobreza y desarrollo económico, que hay ópticas optimistas y otras decididamente pesimistas, respecto a las posibilidades de que el crecimiento económico elimine por su propia dinámica las situaciones carenciales.

En este sentido los modelos de desarrollo, y su vinculación entre éstos y la dinámica de la pobreza, actúan como anclajes conceptuales, de fuerte contenido valorativo, que impregnan y dan contenido a las actitudes y orientaciones más generales con las cuales los "operadores" sociales encaran una estrategia de erradicación de la pobreza. Si bien en este plano no hay una manipulación de conceptos y categorías orientados a la resolución de un problema concreto, los elementos teóricos de base, muchas veces subyacentemente presentes, definen la visión sustancial con la que se aborda el problema. Ellos determinan una percepción necesariamente sesgada y calificadora de la realidad y, aún, las alternativas de estrategias de regulación tienen diferentes oportunidades al ser seleccionadas. En esta acepción, entonces, la díada pobreza -modelo de desarrollo constituye simplemente un esquema referencial global, una matriz de encuadramiento preliminar.

El otro abordaje al que habíamos hecho referencia, reclama una aproximación distinta a ambos términos. La perspectiva analítica se organiza desde el extremo de la problemática de la pobreza y ésta se transforma en

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

un social concreto. Deja de ser una referencia genérica: los pobres, para convertirse en una unidad de análisis específica: los grupos familiares pobres instalados en un espacio social, concreto y en un tiempo definido. De esta manera pobreza y modelo de desarrollo, se transforman en grupos familiares pobres y contexto. No sólo debe desarrollarse un modelo preliminar de los componentes significativos de cada término (familia-contexto), sino además calificarlos en términos de sus articulaciones.

El elemento que sintetiza esta compleja vinculación, es su interpretación desde la perspectiva de las condiciones y estrategias de sobrevivencia de las familias pobres. El esquema de este análisis será desarrollado en el próximo capítulo.

Quizá sea necesario redundar en algunas afirmaciones. Hemos señalado la insuficiencia de una caracterización descriptiva de la pobreza (aunque ella sea imprescindible), centrada en la caracterización de las dimensiones prototípicas de su definición. Asegurábamos que un análisis explicativo remitía a estructuras y procesos que operan a escala de la sociedad global. Afirmamos al respecto, que era necesario diferenciar estas estructuras y procesos (modelo de desarrollo) como calificadores genéricos de situaciones de pobreza, de aquellos enfoques que, tomando la idea de estos elementos condicionantes generales, observan microanalíticamente cada situación de pobreza concreta.

Seguidamente se describirán los principales enfoques generales que han hegemonizado el pensamiento sobre la problemática del desarrollo. Trataremos de distinguir en cada contexto analítico, los alcances y significado del fenómeno de la pobreza. Como vemos, nos moveremos en el ámbito de lo que hemos denominado, esquema referencial global. Somos conscientes que la selección no pretende ser exhaustiva, y que el tratamiento a que es sometido cada una de los enfoques, está sesgado por la necesidad de una lectura intencionada. Es factible, entonces, no sólo realizar un inventario distinto, sino además privilegiar componentes conceptuales diversos a los señalados.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En términos decididamente genéricos, se pueden identificar dos corrientes básicas de pensamiento sobre las condiciones y dinámica del desarrollo. Una de ellas- de base teórica neoclásica y, en algunas de sus variantes, de base Keynesiana- se la conoce como "teoría del equilibrio". La otra, a la que podemos llamar de la "heterogeneidad estructural", encierra en realidad desarrollos conceptuales muy disímiles, que sólo en el marco de los requerimientos de este trabajo pueden ser incluidos en una misma corriente de pensamiento. Ambas vertientes teóricas son "leídas" en la perspectiva de la problemática de los países en desarrollo y en especial de Latinoamérica. En realidad la teoría del equilibrio tiene su raíz en el pensamiento "clásico" de la economía, mientras que las distintas vertientes de la heterogeneidad estructural son, en su gran mayoría, tributarias de intelectuales e instituciones latinoamericanas.

La teoría del equilibrio deviene de una dinámica dualista simple del desarrollo. Una vez implantados los sectores modernos y capitalizados- de alta productividad-, los mismos se van extendiendo a modo de mancha de aceite y desplazando los sectores "tradicionales" y atrasados. En ese proceso se opera una reasignación de los recursos, y entre ellos los recursos humanos involucrados en las actividades tradicionales, en favor de los sectores modernos capitalizados. El trasvasamiento supone, entonces, la inserción de la población activa en sectores de una sustantiva mayor capacidad de generación de riquezas. Pero cuáles son factores que explican este fenómeno. La respuesta: los mecanismos de mercado que, liberados a su dinámica, impulsan la movilidad de los factores productivos de forma tal que se provocaría una tendencia a la equiparación relativa de la remuneración de los factores de producción, en un plano superior de desarrollo.

Ante esta versión decididamente armoniosa del desarrollo, aparecen conceptualizaciones que tratan de hacerse cargo de evidentes disfuncionalidades y obstáculos que se le impone al proceso de acumulación y difusión del desarrollo. Es interesante señalar que se trata de concepciones que suponen diagnósticos y estrategias que se mueven dentro del límite de la legalidad de las teorías del equilibrio. Su concepción básica es que existen facto-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

res de diversa naturaleza que interrumpen o distorsionan la lógica de funcionamiento del mercado. Por lo tanto, es necesario introducir desde el "exterior" estímulos o incentivos que orienten las decisiones de los empresarios y consumidores en forma compatible con esa lógica del mercado. Se trata de remover los obstáculos que traban su desenvolvimiento, o restablecer su dinámica cuando ella fue interrumpida. (Coraggio, 1981, 152). El agente principal en el desarrollo de estas estrategias es, indudablemente, el Estado.

La evidencia de que los mecanismos de mercado no garantizan necesariamente, y menos en la realidad de los países periféricos, una resolución automática y espontánea de los problemas del atraso socio económico, dieron lugar no sólo a concepciones "intervencionistas" desprendidas de la propia teoría del equilibrio, como las referidas, sino también a la búsqueda de categorías explicativas de orden social. Estos enfoques, sin embargo, tenían dos rasgos prototípicos, por un lado eran subsidiarios de las explicaciones económicas y por el otro no contradecían el núcleo de las teorías del equilibrio. Operaban como "especificaciones de las condiciones del desarrollo económico". Así es que fueron apareciendo expresiones tales como "aspectos sociales del desarrollo", "desarrollo social", "obstáculos sociales o prerrequisitos sociales para el desarrollo" (Medina Echeverría, 1973). Pero será con lo que después se conoció como teoría de la marginalidad social que el aporte desde el lado de la sociología y la antropología a la problemática del desarrollo, alcanzan mayor nivel de despliegue.

Cuando se analizan las teorías de marginalidad, en sus vertientes culturalistas, se verifica una íntima asociación entre éstas y la teoría estructural-funcionalista desarrollada en el campo de la sociología. Es de esta fuente teórica que los marginalistas se alimentan. Los desarrollos provenientes del estructural funcionalismo están armoniosamente articulados con los principios de las teorías económicas del equilibrio. El estructural funcionalismo, con su esquema analista básico (sociedad moderna-sociedad tradicional) completa, desarrollando el flanco socio-cultural, el

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

paradigma economicista de la teoría del equilibrio. Como éste, la teoría social consideraba que el polo moderno terminaría por absorber el polo tradicional, pero el tránsito de una situación a otra no sólo involucra procesos propios de la esfera de la producción y circulación de riquezas, sino que además, conmovía la totalidad de las esferas del mundo socio cultural (valores, normas, expectativas, patrones de relaciones sociales, etc). La asimilación de lo tradicional a lo moderno significaba, en definitiva, la adopción de los patrones de conducta y los esquemas normativos y valorativos propios del polo moderno.

La marginalidad social, en esta corriente de análisis, es producto de la falta de participación de aquellos sectores sociales que todavía no han podido desprenderse de los elementos normativos y valorativos que organizan la vida en el segmento tradicional. Se trata de población que aún cuando estén instalados en un medio moderno, conviven en él con un marco valorativo tradicional. De ahí que no estén en condiciones de desarrollar conductas que les permita integrarse a la vida moderna, o que esa participación constituya una respuesta de ajuste para preservar cierto equilibrio psicosocial (Germani, 1976; Vekemans, 1964). Desde la antropología, los teóricos de la "cultura de la pobreza" extreman aún más la gravitación de factores culturales en la determinación de la misma, Oscar Lewis (1961) es su máximo exponente. Refiriéndose a esta vertiente culturalista de la pobreza Hermitte (1983, 67) la sintetiza de la siguiente forma: "las pautas de vida de los grupos pobres no sólo resultan determinantes de su falta de integración, sino que además los lleva a perpetuarse en la pobreza".

Los enfoques económicos neoclásicos y las teorías de marginalidad social de base culturalista, comenzaron a ser sometidos a fuertes críticas de naturaleza teórico-metodológicas y aún de carácter ideológico.

La mayoría de estas "nuevas" corrientes teóricas se despliegan desde el seno de los propios países "en desarrollo", y son expresión de la búsqueda de un pensamiento creativo y autónomo. No es posible, y sería una absurda pretensión, hacer una síntesis de los múltiples aportes registrados,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

dado que en realidad es incorrecto hablar de la existencia de una teoría unitaria del desarrollo. Son, más precisamente, aportes que se diferencian no sólo por la amplitud del discurso (algunos de ellos muy totalizantes, otros por el contrario, se demoran en aspectos más focalizados y parciales) sino también por una diversidad de circunstancias, tales como distintos anclajes disciplinarios de base, o la reconstrucción de una totalidad analítica efectuada desde diversos focos centrales de interés, la peculiaridad que impone el marco institucional desde donde se formulan los desarrollos conceptuales, etc. Así sólo genéricamente podemos inventariar ciertos aportes originales. Desde temprano la CEPAL constituyó un ámbito desde el cual se señaló la ineptitud de enfoques económicos ortodoxos para explicar los problemas de desarrollo de los países periféricos (Cardoso, 1977). El "enfoque de la dependencia" constituyó una corriente vigorosa que dio lugar a una vasta producción intelectual; los autores más prototípicos de este enfoque (que en realidad no fue tan homogéneo desde el punto de vista teórico) fueron Frank, Faletto, Cardoso, Quijano, Dos Santos, Sunkel, Paz, entre otros. Más recientemente y desde la problemática de los mercados de trabajo, se fue configurando la categoría "sector informal" que deviene también de una conceptualización no ortodoxa del desarrollo y que, de alguna manera, se nutre de las conceptualizaciones anteriores (Raczinski, 1979). La categoría "Estilo de Desarrollo", da lugar, asimismo, a una "heterodoxa" discusión sobre el desarrollo (Pinto, 1976; Wolfe, 1976; Graciarena, 1976). Ligada en algunos análisis a esta categoría general, aunque con una entidad conceptual muy definida, se desarrolló una corriente que replantea la problemática del desarrollo desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas del hombre y no desde el objetivo de la acumulación de capital (Cardoso, 1981). Quizá se podría, señalar otros aportes, pero los mismos tienden a circunscribirse a aspectos considerablemente restringidos.

Es realmente temerario realizar una caracterización de conjunto de los di-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

versos desarrollos teóricos referenciados 1); sin embargo, existen ciertos núcleos de pensamiento comunes que los contrastan claramente de las teorías económicas del equilibrio y de la categoría marginalidad social de base cultural. Los mismos podríamos reseñarlos de la siguiente manera:

a) Una de las tesis centrales común a estos trabajos, es aquella que asegura que la valorización de las condiciones de desenvolvimiento de los países en desarrollo deben comprenderse en la lógica de funcionamiento del proceso de acumulación y el despliegue de los intereses políticos estratégicos a escala internacional. Las condiciones de articulación, históricamente cambiantes, entre los países centrales y periféricos son entonces, componentes constitutivos de las realidades de estos últimos.

b) Sin negar el rol del mercado como mecanismo asignador de recursos, se asegura que el mismo opera mediatizado por procesos y estructuras sociales, como también por actores con diversos poder de gravitación en la definición del "estilo de desarrollo" adoptado.

c) El análisis de las modalidades de desarrollo concluye en que el mismo adopta formas "polarizadas y excluyentes". Se van gestando estructuras productivas heterogéneas, con fuertes diferenciales de capacidad de generación y captación de riquezas. Las disparidades en la distribución

1) Creemos que el trabajo de Prebisch "Crítica al capitalismo periférico", no sólo es un trabajo extremadamente rico en aportes, sino que además tiene la virtud de integrar en una visión totalizante muchos de los aportes señalados.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

del ingreso no sólo estarían determinadas por diferencias de productividad de los diversos segmentos tecnológicos, sino que se agudizarían por la incidencia de factores "institucionales", o recursos de poder que favorecerían aún más a las capas de población involucradas en los sectores avanzados de la economía.

d) Estos mecanismos van dejando al margen de los beneficios del desarrollo a fracciones relevantes de población, tanto en el medio rural como en el urbano. Pero la marginalidad no deviene ni de movimientos coyunturales de la economía, ni de disfuncionalidades creadas por las orientaciones actitudinales y valorativas propias de los medios tradicionales, tal como lo sostienen las teorías dualistas. Por el contrario es la propia modalidad del desarrollo polarizado la que marginaliza parte de la población. A partir de esta formulación general, se observan dos caracterizaciones de la marginalidad estructural que en un último análisis, no son excluyentes. Una de ellas asegura que el proceso económico, como consecuencia de la debilidad del fenómeno acumulativo y sus formas concentradas de generación y distribución de riquezas, es incapaz de promover la integración productiva de proporciones variables de población activa que pretenden incorporarse al mercado de trabajo y la desplazada de los sectores tecnológicos atrasados. De esta manera, se van gestando condiciones que impulsan el crecimiento de sectores de empleo precario de baja o nula productividad, de inserción inestable y fuertemente subremunerado. La expresión más radicalizada - y decididamente cuestionada - de esta variante, es aquella que caracteriza a los sectores marginales como una "superpoblación afuncional o disfuncional" respecto a los sectores económicos hegemónicos (Nun, 1969).

El otro enfoque para caracterizar a los sectores marginales (de la acepción no culturalista), también asegura que éstos no son superficies de estructuras tradicionales, no afectadas por el avance de los sectores modernos o en proceso de tránsito hacia estos últimos; sino que son recreados por la dinámica de los sectores más avanzados. Pero la originalidad

del planteo está en la naturaleza adjudicada a la articulación entre el segmento marginal y no marginal. En este caso los marginales no son sectores neutros o afuncionales, sino que, por el contrario, cumplen un papel relevante en la optimización del proceso de acumulación de los sectores no marginales, a través de diversos mecanismos 1).

4.3. Posibilidades y límites de las políticas sociales contra la pobreza.

A pesar de que las grandes líneas de pensamiento sobre la problemática del desarrollo en los países periféricos fueron desplegadas en forma decididamente esquemática, ello nos permite realizar algunas reflexiones sobre los alcances de las políticas sociales, en especial las orientadas a la erradicación de la pobreza.

Los dos modelos teóricos genéricos referenciados -teoría del equilibrio y de la heterogeneidad estructural - remiten, obviamente, a dos posturas mentales sustancialmente diferenciadas respecto a las condiciones y estrategias de desarrollo y, en consecuencia, a la calificación de la problemática de la pobreza.

La teoría del equilibrio constituye el caso típico de una concepción optimista sobre las posibilidades de un crecimiento sostenido e irradiante en los países subdesarrollados. La teoría sólo vislumbra trabas "coyunturales", que pueden ser removidas mediante un adecuado y previsto arsenal de instrumentos de política. El centro del problema está en lograr y mantener condiciones fluidas de funcionamiento de los mecanismos de mercado. Las teorías marginalistas de base cultural, habíamos afirmado, constituyen aproximaciones, desde lo social, compatibles con la teoría econó-

1) Estos serán señalados en lo sustancial en los próximos capítulos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

mica del equilibrio; sus implicancias en el plano de una estrategia de lucha contra la pobreza, se centran en el diseño de programas que operen sobre el componente ideológico valorativo "característico" de los pobres, el cual es disfuncional respecto a los requerimientos valóricos de la modernidad. Por eso es que estas teorías abordan aspectos tales como las trabas psico-sociales al desarrollo o la cuestión de la "resistencia al cambio", supuestamente propios de los sectores sociales carenciados.

Pero más allá de los problemas de las estrategias de ajustes, y de la diversidad teórica de base que los distintos instrumentos utilizados permiten reconocer, existe una concepción sustantiva para estos enfoques: el crecimiento económico (en los términos que la teoría del equilibrio reconoce) es un proceso suficiente como para eliminar los problemas de pobreza. "la solución está al final del camino" (Graciarena, 1982, 94). De ahí que cuando las políticas sociales se derivan de este marco de conceptualización, las mismas tienen un fuerte sesgo asistencialista y paternalista. No obstante que pueden utilizarse diversos criterios para seleccionar distintas poblaciones objetivo y estrategias de promoción (la práctica reconoce múltiples condicionantes políticos-institucionales), prima el criterio de la emergencia, de la asistencia a aquellos sectores que no pueden esperar, por lo deteriorado de su situación, que los alcancen los efectos o beneficios del desarrollo.

Anticipándonos a previsibles críticas, advertimos que de ninguna manera estamos afirmando que la emergencia social no constituye un criterio válido de priorización en la definición de políticas de acción social. Por el contrario, razones de ética y elemental justicia colocan a las situaciones de máxima indefensión en el centro de una estrategia de erradicación de la pobreza. Pero el problema se adecuándose percibe a esas situaciones como un fenómeno que debe ser considerado sin ligarlo y proyectarlo sobre las condiciones de funcionamiento de la sociedad global. Al contrario, las visiones optimistas del desarrollo, consideran que entre las situaciones de extrema pobreza y la sociedad global, hay una relación de

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

desfasaje, de tiempo, de espera de un proceso de desarrollo previsiblemente exitoso, que resolverá, en definitiva, el problema. Así la pobreza, para las políticas sociales inspiradas en los encuadres recién referidos, constituye un problema autocontenido, que se resuelve en los límites de la situación de los propios pobres.

Esencialmente, los aportes (diversos) incluídos en lo que hemos llamado enfoque de la heterogeneidad estructural, coinciden en que las formas predominantes de desarrollo no aseguran la erradicación de la pobreza. Por el contrario, es posible que la desigualdad distributiva vaya adquiriendo perfiles más notorios y el "volumen de la pobreza" tenga límites cada vez más cristalizados.

Se entiende que no existe sólo una opción de desarrollo-dentro de los marcos del sistema capitalista- sino que algunas de ellas (quizá las dominantes en los países latinoamericanos) son más polarizantes y excluyentes que otras. Esta cuestión pasa por, la identificación del "proyecto" o estrategia desarrollo, el cual debe responder, o dar soluciones a interrogantes tales como: qué, para quienes, cómo producir bienes y servicios (Pinto, 1976, 97-104), a los que otros agregan, ¿quién produce?, y ¿dónde producir? (Hilhorst, 1981, 109). Según sean las respuestas a estos interrogantes se derivan perfiles distributivos y espaciales muy diversos, sin por ello commover los límites del sistema global.

Planteadas así las cosas, no se puede suponer que una comunidad (o diversos sectores sociales de ella) tienen un grado de libertad tal como para optar simplemente por cualquier alternativa de estilos de desarrollo. Las propias estructuras, económicas, políticas, sociales y culturales existentes, y la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, imponen restricciones y otorgan diversa viabilidad a los estilos alternativos. Pero no se trata sólo de límites "técnicos", además están involucrados situaciones de resolución contradictoria y conflictiva, que remiten a la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

esfera del poder y a las relaciones sociales de fuerza. Corresponde hacer una consideración general sobre la erradicación de la pobreza, partiendo del problema del papel que les cabe a las políticas de desarrollo globales y las políticas de acción social.

Dirigiéndonos directamente al centro de la cuestión, es nuestra opinión que el problema de la pobreza sólo puede ser sustantivamente atacado a través de una estrategia a escala de una política de desarrollo global, y no de una multiplicidad de proyectos y programas de acción social individuales. Cualquiera sea la perspectiva teórica que se adopte, todas ellas coinciden en que es en el plano de los instrumentos de políticas generales, donde se dan los impactos más extendidos y profundos sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población. Incluso más, el mejoramiento de las capas sociales carenciadas, deviene no tanto de acciones encaminadas directa y específicamente hacia los sectores pobres, sino de estrategias generales u orientadas a influir sobre la conducta de los actores no pobres (empresarios y Estado) en forma tal de incrementar la capacidad de generación de riquezas y mejorar las condiciones de distribución de la misma. Por supuesto que esta proporción puede ser completada con otras dimensiones de estrategias, también de orden general, pero ello remitiría a diferencias más desagregadas de enfoques sobre el desarrollo.

Cabe preguntarse, entonces, por el papel de las políticas sociales de lucha contra la pobreza en el marco de esta proposición genérica. La respuesta deviene en forma relativamente obvia, los programas de acción social encaminados a morigerar la pobreza, tienen un efecto selectivo y focalizado; lo cual no reduce su jerarquía como instrumento de acción efectiva. Su legitimación se desprende de la necesidad de actuar de manera circunscripta y específica sobre aquellos sectores de población que presentan cuadros de extrema carencia, los cuales difícilmente podrían evadir esa situación sin una acción solidaria y externa (por lo menos en un principio).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Esta proposición nos introduce a otro problema: la diversidad de sustratos teóricos-ideológicos a partir de los cuales se aborda y define una política de acción social contra la pobreza y su vinculación con las diversas corrientes de pensamiento sobre las estrategias de desarrollo global, tal como las hemos presentado.

A diferencia del encuadre global que conlleva las concepciones del desarrollo de base neoclásica y culturalistas, los enfoques con anclaje en las corrientes de la heterogeneidad estructural, crean un encuadre de naturaleza sustancialmente diversa.

Se sospecha que el tiempo es un factor que agrava la situación de la población afectada, debido a que mecanismos de causación circular van degradando esa situación. Las prácticas asistencialistas (simple transferencias de recursos) no se inscriben en la perspectiva de una estrategia necesaria hasta tanto se solucione espontáneamente el problema, sino en una necesidad ineludible pero insuficiente. El núcleo de la cuestión en este caso, es desarrollar una estrategia que potencie la capacidad de generación de riquezas de la propia población-objetivo (que actúe sobre las condiciones de empleo e ingresos). Este abordaje de las políticas sociales contra la pobreza, no se hace desde una concepción "facilista", pues no se trata sólo de actuar sobre los límites de la población-objetivo. La estrategia debe involucrar a otros sectores sociales y procesos que operan a modo de contexto sobre las condiciones de desenvolvimiento de los segmentos pobres.

De ahí que sea necesario definir políticas sociales no genéricas, sino direccionadas a situaciones sociales concretas y diferenciadas. Por otro lado, se asume que no hay "una solución", sino diversas alternativas de acción; cada una de ellas conllevan -según las circunstancias concretas- efectos diferenciales y diversos grados de viabilidad. No se puede, incluso, omitir la posibilidad de enfrentarse a situaciones para las cuales los instrumentos de política social y el "estado del arte" en la materia, se presenten como decididamente insuficientes.

5. Aspectos teóricos- metodológicos para la elaboración de los diagnósticos sociales

5.1. Algunos requisitos básicos para la elaboración de los diagnósticos.

Ciertas rutinas demuestran la persistencia de prácticas metodológicas decididamente standarizadas para confeccionar diagnósticos sociales encaminados a servir de base a la formulación de programas de promoción de poblaciones carenciadas. Dichas prácticas tienen un fuerte contenido descriptivo. Por lo general, se seleccionan un conjunto de variables "significativas" (que luego pueden ser motivo, o no, de agregaciones sintéticas) que expresan distintos aspectos de las condiciones de vida de la población objeto. La mayoría de estos aspectos referencian el nivel de satisfacción de las necesidades básicas. La selección de estas variables, en muchos casos, está limitada por la disponibilidad de datos, con lo cual, éstos en vez de estar subordinados al marco conceptual, definen por sí mismos el campo de conceptos con que se aborda el problema.

Aplicados diversos criterios evaluativos para interpretar los valores que adopta cada una de las variables en el caso que se estudia, se determina así el estado de esa población -objetivo. Este procedimiento (necesario pero insuficiente, como se destacó más arriba) no permite, sin embargo, saltar al plano de las propuestas de acción. Existe primero el problema de que no todas las variables medidas tienen igual significación y que algún ordenamiento jerárquico de las mismas se debe hacer en el marco de una estrategia de cambio; aunque más no sea por el hecho de que no se cuenta con recursos ilimitados para actuar sobre todas ellas.

Por otro lado, cuando se quiere operar sobre las condiciones de pobreza, se debe distinguir su manifestación en el plano de las necesidades básicas -que es lo que habitualmente se observa y mide- de las complejas situaciones que generan y perpetúan la pobreza. Si bien en algunas circunstancias es factible accionar directa e inmediatamente en la esfera de los

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

satisfactores (v.g. asignar recursos en salud, educación etc.) lo esencial es encaminar el diagnóstico hacia la detección de las configuraciones causales; de tal manera que las estrategias de acción suelen incidir sobre ámbitos relativamente "alejados" de dichas necesidades básicas.

Por lo tanto, el primer requisito que debe cumplir un diagnóstico social, es el de aportar algún esquema interpretativo causal, mediante una adecuada jerarquización de categorías, estructuras y procesos; estableciendo, aunque sea precariamente, sus nexos y direcciones. La propia práctica social va a ir dando oportunidades para volver y revisar las conceptualizaciones originadas en el diagnóstico. Este es un proceso dinámico y continuo.

La vinculación entre práctica y conocimiento, no sólo se remite a la instancia que liga el diagnóstico con la puesta en funcionamiento de una estrategia. La elaboración del propio diagnóstico reclama la presencia de un cuerpo conceptual previo con el cual abordar la realidad que se pretende entender y modificar. De lo contrario, pueden suceder dos cosas: se es víctima de un grosero empirismo, debido al cual la mayoría de los "hechos" observables son significativos, o se está cautivo de visiones o conceptualización fragmentarias y subyacentes que sesgan la observación sin criterios conscientes de contrastación. El cuerpo conceptual previo a la elaboración del diagnóstico tiene, indudablemente, un carácter preliminar y precario, pero sirve para poner orden y dirección e interpretación de la realidad, de forma tal que sólo un espacio circunscripto adquiere significación analítica. Será la contrastación entre conceptos y realidad lo que generará un proceso de aproximaciones y ajustes sucesivos. ¿Con qué materiales se elabora ese cuerpo conceptual preliminar?. Entendemos que la respuesta es, genéricamente, una mezcla de teoría más o menos formalizada según el problema que abordemos, observación y contacto con los actores sociales involucrados e información secundaria disponible, edita e inédita. Con ello podemos ir armando los esquemas explicativos preliminares, formulando las hipótesis básicas y, luego, comenzar ese juego dinámico de contrastación referida.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Recién cuando tengamos un modelo explicativo podremos evaluar estrategias de acción, dado que dispondremos de una concepción jerarquizada de elementos y de las formas de interdependencias y nexos existentes entre los mismos. Pero el diagnóstico no sólo debe ofrecer información para identificar los cursos probables y las alternativas de acción, sino también para simular y evaluar su viabilidad.

Existen múltiples planos de evaluación, aquí quizá interese destacar uno de ellos que es frecuentemente obviado. Es corriente pensar que hay una lógica tecnocrática de planeamiento que se limita a la formulación de un programa o proyecto que "cierre", sin interrogarse por el nivel de conflicto y la resolución de fuerzas que probablemente genere... se entiende que ello es un problema de la autoridad política comprometida y que sólo basta lograr su apoyo para asegurarse el éxito de la propuesta. Una propuesta de acción opera sobre un campo de fuerzas sociales formado por actores con objetivos, intereses y recursos de poder diferentes, que pueden ser movilizados en una u otra dirección. Por lo tanto, estos procesos deben ser anticipados y evaluados. Si el diagnóstico no incorporó la caracterización de estas dimensiones, difícilmente sea posible realizar esas evaluaciones (Forni, 1983, 18-19). Ello no significa que el técnico sea el que opte, pero sí podría ir señalando las posibilidades y límites que cada una de esas alternativas conlleva. Incluso más, es probable que el mismo técnico descalifique por no viables algunos cursos de acción y lo que en realidad presente sea un rango reducido de opciones. Obviamente que en este proceso se introducen componentes valorativos personales ineludibles.

Cabe también hacer una observación adicional. Es nuestra opinión que difícilmente una política social de lucha contra la pobreza pueda ser eficaz si se diseña para incidir sobre la población pobre en forma genérica. Las situaciones de pobreza son extremadamente heteróneas, de ahí la inadecuación de políticas sociales generales. Será imprescindible de-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sagregar, en el extremo de lo posible, situaciones concretas de carencia y, consecuentemente, elaborar estrategias adaptadas a las particularidades de cada "grupo focal". Rolando Franco (1982) define justamente la categoría grupo focal como aquel conjunto de personas que presentan características comunes (que permiten identificarlas como pobres) derivadas de causas similares. Si bien esta proposición resulta más o menos inmediatamente aceptable y la misma no presenta dificultades conceptuales cuando nos movemos en ese plano de generalidad, los inconvenientes surgen cuando intentamos identificar grupos focales o poblaciones objetivos concretos y prototípicos. A pesar de estos inconvenientes, el esfuerzo de identificación se debería realizar, en tanto el mismo permite la acumulación de experiencias y la penetración en profundidad en problemáticas circunscriptas. El intento de armar una tipología de grupos focales en este trabajo, se inscribe precisamente en este convencimiento.

El estrechamiento del campo de observación y acción de las políticas sociales derivadas de la categoría grupo focal o población objetivo, está también vinculado a otra especificación metodológica. Aún cuando este tipo de diagnósticos sociales debe recurrir a análisis amplios y envolventes respecto al grupo focal, en tanto existe la necesidad de referirlos a procesos y estructuras que se dinamizan a escala regional y aún nacional, (tal como veremos más adelante) el grupo focal debe ser abordado con una técnica microanalítica y etnográfica. Los datos secundarios agregados (v.g. a escala departamental y aún menor) sólo pueden cumplir un papel accesorio. Por el contrario, es necesario (dadas las dimensiones de análisis a considerar) captar y comprender procesos que operan a escala de pequeñas unidades de observación y sistemas de interacción social diferenciados para los cuales se debe generar información adecuada, ya que la misma no es colectada por los procedimientos habituales de producción estadística.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

5.2. Categorías, unidades y dimensiones de análisis

5.2.1. Categorías y unidades

Habíamos afirmado que existe una compleja y rica articulación entre las categorías pobreza y modelos o estilos de desarrollo, a partir de las cuales es factible contar-según sea la adscripción teórica e ideológica que se adopte- con un esquema general de encuadre de la problemática de la pobreza. Sin embargo, también insistimos en que dichas categorías eran demasiado agregadas o totalizantes como para posibilitar una manipulación inmediata de la realidad. Cuando el objetivo es conocer las distintas y heterogéneas situaciones de carencia, propias de los diversos grupos focales, es necesario que pobreza se transforme en un social concreto y que el estilo de desarrollo dé lugar a especificaciones que tengan una significación más inmediata y directa para ese social concreto.

Podemos entonces, redefinir estas categorías, ya en un plano de análisis más bajo, en grupo doméstico pobre perteneciente a un grupo focal o población -objetivo y un contexto específico con el cual interactúa. Consideramos, obviamente, que las condiciones de generación y perpetuación de la pobreza de un grupo focal determinado encuentran los principales elementos explicativos en las dimensiones que caracterizan a cada grupo doméstico pobre; entendido éste, principalmente, a partir de aquellos atributos que lo posicionan diferencialmente respecto a la capacidad y modalidad de captación de recursos de subsistencia y a los rasgos básicos que definen al contexto con el que se articulan estos grupos domésticos pobres. El contexto constituye un ámbito que actúa como "recurso y restricción", e interactúa con los grupos domésticos en forma constante y retroalimentativamente" (Bartolomé, 1975, 71 y ss.).

Por lo tanto, es esencial hacer un esfuerzo para calificar las dimensiones que caracterizan al grupo doméstico y al contexto, observados en su

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

interacción dinámica. Sin embargo, es necesario advertir que esas relaciones deben ser calificadas e integradas analíticamente desde la perspectiva de las condiciones de funcionamiento del grupo doméstico. Este señalamiento, permite afirmar que la unidad de análisis básica es el grupo doméstico, desde el cual toma unidad la complejidad del mundo observado. La literatura existente nos demuestra que el grupo doméstico va generalizándose como unidad conceptual significativa; y muy especialmente cuando la problemática que se analiza es la de la pobreza. Los individuos aislados no permiten ubicarse en una perspectiva fructífera (Torrado, 1983, 1-11; Borsotti, 1983; Bartolomé, 1985).

El hecho que distingamos las categorías conceptuales básicas: grupo doméstico pobre perteneciente a un grupo focal determinado y contexto, y aunque desagregamos las dimensiones más significativas de cada una de las categorías, sólo permite dar un paso adicional en el proceso de producción de conocimiento. En efecto, habremos recortado los aspectos que -en nuestra opinión- son significativos para tener en cuenta en los diagnósticos de situaciones concretas de pobreza. Pero ello no basta, además será necesario identificar, a través del análisis de cada situación particular, la articulación y los nexos causales entre las categorías y dimensiones que mejor expliquen la dinámica de dicha situación. Difícilmente podamos realizar un modelo explicativo en el marco de este trabajo, ya que nos estamos moviendo en un plano muy genérico; de modo tal que si lo intentáramos sólo formularíamos proposiciones exageradamente abstractas y generales. Por otro lado, la jerarquización de estas categorías y dimensiones se deben configurar a partir de un análisis concreto de la realidad. Las mismas facilitan la construcción del marco conceptual preliminar que deberá contrastarse -tal como lo afirmáramos más arriba- con la realidad en sucesivas aproximaciones de ajuste. Es posible que en esa contrastación, no sólo las categorías y dimensiones vayan adquiriendo contornos y contenidos más ricos y diferenciados, sino que también surjan aspectos y conexiones no previstos en este trabajo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

5.2.2. El grupo doméstico pobre, sus principales dimensiones

Un grupo doméstico puede ser conceptualizado a partir de múltiples objetivos analíticos, por lo cual se irá modificando el eje de atención y los aspectos valorizados, según sean los propósitos analíticos aludidos. En nuestro caso nos interesa caracterizarlo en la perspectiva de su capacidad, límites y modalidades desarrolladas para obtener recursos de subsistencia. En el marco de las restricciones y posibilidades que impone un contexto determinado, los grupos domésticos desarrollan ciertos patrones conductuales definidos que deberán ser debidamente explorados.

En líneas generales se puede decir que estas complejas estrategias conductuales pueden ser entendidas como una organización de respuestas que tienden, en un marco de menguada disponibilidad de recursos, a producir seguridad o reducir al máximo posible el nivel de incertidumbre que genera una precaria inserción socio-ocupacional (Bartolomé, 1985,81; Lomnitz, 1980, 26).

Las dimensiones conductuales básicas aquí consideradas son las siguientes:

- a) Estrategia demográfica. Esta dimensión no sólo está referida a los determinantes biológicos (fecundidad, número de hijos), sino también al tamaño, composición y formas que adoptan los grupos domésticos a través de diversas prácticas de agregación de miembros con relaciones de parentesco múltiples y aún no consanguíneas. Junto con fenómenos de agregación también son observables procesos de exclusión. Diversos trabajos descubrieron en el análisis de familias pobres, cómo las mismas van desarrollando, según las circunstancias y medios particulares, prácticas de organización que optimizan la capacidad de captación de recursos, mediante la agregación de miembros con posibilidades de obtener ingresos monetarios y no monetarios; estable-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ciéndose, de esta manera, complejas y diferenciadas situaciones de división del trabajo.

Reiteradamente se señaló que una prole numerosa conforma un evidente recurso de subsistencia; pero además, se han detectado estructuras familiares que tienden a potenciar la capacidad de trabajo de las mismas. Así es que no sólo los pobres tienden a presentar familias con un tamaño promedio mayor, sino que además aparecen constelaciones "heterodoxas" que desbordan a la familia nuclear. En circunstancias de crónica inestabilidad laboral y/o de escaso nivel de ingresos, la multiplicación de miembros potencialmente activos tiende a regularizar un ingreso mínimo de subsistencia y minimizar ciertos gastos fijos.

Las diferencias de situaciones demográficas configura, entonces, un ámbito de indagación significativo, a partir del cual identificar estrategias de ajuste múltiples y diversos. En este sentido, los grupos domésticos carenciados pueden presentar resoluciones más o menos exitosas según los casos.

- b) Movilización de recursos económicos. Una de las modalidades prototípicas de sobrevivencia es la movilización de recursos económicos a muy pequeña escala orientados a la venta a través de transacciones comerciales de diverso tipo. Estas actividades son realizadas tanto en la esfera de la producción y comercialización de bienes, como en la prestación de diversos servicios. La nota más característica de estas actividades es su particular lógica de funcionamiento, sustantivamente alejada (como veremos más adelante) de la que se desarrolla a escala empresarial. Estas diferencias de funcionamiento imponen una evaluación particular de las mismas. En muchos casos, sólo pueden ser comprendidas en el marco de la multiplicidad de actividades desarrolladas por el grupo doméstico; de lo contrario, si son consideradas según criterios de eficiencia, como actividades aisladas, desprendidas del total de recursos captados por otras vías, pueden aparecer como decididamente ineficientes. Sin embargo, por pequeño que sea el volu-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

men de ingresos que generen, pueden ser una fracción irremplazable del presupuesto total del grupo familiar.

Esta dimensión remite a problemáticas relativamente "clásicas", tal como es la cuestión de las formas campesinas y minifundiarias. También han surgido más recientemente estudios y programas de promoción de "miniempresas" (Apezechea, 1985; Bayce, 1985; Martínez Nogueira, 1985). Relacionadas con esta dimensión se inscriben las actividades de recolección y reciclaje de desperdicios y otras que están en el límite de una verdadera actividad económica. El caso más alejado es la práctica de la mendicidad, que puede incluso asumir un papel decisivo en la búsqueda de recursos de subsistencia.

- c) Trabajo asalariado. La pobreza está fuertemente asociada al desempeño de trabajos asalariados en condiciones de baja o nula calificación y alta inestabilidad. Estos rasgos prototípicos de una inserción precaria en los mercados de trabajo, están decididamente generalizados entre los asalariados de los grupos domésticos pobres. Pero ello no significa, que eventualmente, no se encuentren casos de familias pobres con miembros asalariados en situación de alta regularidad y estabilidad en el vínculo laboral; ligados incluso a sectores económicos formales. Estas situaciones "atípicas" se incorporan a la problemática de la pobreza por el lado de los bajos niveles de remuneración obtenidos en el desempeño del trabajo asalariado formal; la baja calificación de las tareas realizadas explican -por lo general- ese bajo nivel de ingresos. Asimismo, este volumen de ingresos debe ser relativizado en el marco de los requerimientos de recursos de distintas constelaciones familiares y en la generación o no de ingresos adicionales logrados por otros miembros familiares.

Cuando se toma al grupo doméstico como unidad de análisis es posible, entonces, hallar situaciones relativamente heterogéneas según sea el número de miembros asalariados y la calidad y característica de los

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

trabajos desempeñados.

- d) Generación de bienes de autoconsumo. Si bien es indudable que la producción de bienes destinados al consumo del propio grupo doméstico alcanza su máxima significación relativa en el medio rural, no deja de ser también destacable en el caso de familias con instalación urbana.

Más allá de las posibilidades objetivas de desarrollar este tipo de actividades (disponibilidad de medios aptos para tales fines), interesa especialmente conceptualizar el autoconsumo como una estrategia que se cristaliza o debilita de acuerdo a los movimientos y perspectivas de las otras dimensiones de ajuste que despliega cada grupo doméstico. El centro del análisis está, en consecuencia, en detectar el rol que juegan estas actividades más que en una caracterización intrínseca de las mismas.

- e) Redes de relaciones sociales de intercambio.

Numerosos trabajos etnográficos han realizado la gravitación de estas redes de intercambio en el desarrollo de estrategias de sobrevivencia de las familias carenciadas. Gran parte de los recursos captados por las mismas están mediatizados por el desarrollo de diversos campos de relaciones sociales.

Esta dimensión alude a procesos sociales muy ricos y complejos que merecen una indagación detallada y en profundidad. En términos generales, una red de receptividad o ayuda mutua ... articula a diversos grupos domésticos análogos -sin excesiva distancia social- a través de relaciones personalizadas con el objeto de generar una variable corriente de intercambios de bienes, servicios e información (Hermitte, 1983, 101-109; Lomnitz, 1980, 140-172;) Estas redes pueden asumir formas muy diversas; los principales factores de asociación son, el parentesco, la vecindad y la amistad, la cercanía física normalmente refuerza las articulaciones y superpone estas categorías.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

A pesar de la aludida gravitación de las redes de reciprocidad, según sean los casos concretos y la diversidad de ámbitos en los que están involucrados los grupos domésticos, dichos sistemas de ayuda mutua pueden tener mayor o menor centralidad en las estrategias de ajuste y cumplir, según las circunstancias, funciones diferenciales.

Además de las redes de reciprocidad simétricas, es dable detectar sistemas de relaciones sociales de carácter fuertemente asimétricos, donde los grupos pobres establecen vinculaciones con estratos sociales supraordinados. En estos casos, caracterizadas a veces como formas de patronazgo y clientelismo, los grupos domésticos pobres, a partir de relaciones muy personalizadas, logran a cambio de diversos servicios y cierta "incondicionalidad" en la relación, favores y seguridades de diverso tipo: previsibilidad en la fuente de trabajo, donaciones, disponibilidad de recursos extraordinarios para momentos de emergencia, mediaciones respecto a trámites complejos, recomendaciones, información, etc.

Como fuera señalado, si bien las redes de relaciones de intercambio constituyen una dimensión ineludible de análisis de las estrategias adaptativas de los grupos carenciados, es necesario explorar las modalidades y formas concretas que asumen en cada caso, y detectar el grado de centricidad que las mismas tienen respecto a las estrategias referidas.

- f) Estrategias locacionales. La problemática de la pobreza tiene un correlato espacial que ha sido puesto de manifiesto por la literatura especializada. En realidad, los antecedentes más significativos provienen del análisis de la pobreza y la marginalidad en el medio urbano. (Sabatini, 1981; Bartolomé, 1985,86). Este último autor afirmó que "La localización de éstas (las viviendas) de los pobres es una función de la particular constelación de recursos que una unidad doméstica está explotando en un momento. Como los cazadores y recolectores,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

los marginados deben seguir a la "caza" donde ésta sea más abundante". Si bien no existe un alto grado de libertad para elegir la localización en un contexto espacial dado; y que por el contrario operan mecanismos de segregación espacial conocidos respecto a los grupos sociales más carenciados, éstos optan entre alternativas limitadas de localización. Los criterios seguidos están íntimamente asociados con una evaluación que pretende optimizar las estrategias de sobrevivencia; o, dicho de otra forma, minimizar la distancia a los recursos de subsistencia. Este mecanismo no sólo es visible en los medios urbanos, sino también en los rurales. Claro está que el criterio de optimización aludido, no necesariamente es compatible con los parámetros evaluativos que puede utilizar un observador no comprometido. En definitiva, existen diferenciales locacionales entre los grupos domésticos pobres, que pueden generar balances más o menos exitosos de estrategias adaptativas.

- g) Organización asociacional. Como cualquier segmento social, los pobres, en particular cuando los mismos tienen un asentamiento delimitado y continuo, tienen la oportunidad de organizarse a través de diversas formas y condiciones asociativas, para la consecución de múltiples propósitos. La formación de ámbitos solidarios que trascienden los límites del grupo doméstico y aún de las redes de reciprocidad, constituyen herramientas sociales con las cuales no sólo se potencia la probabilidad de resolución de distintos problemas comunes para los cuales resulta insuficiente la acción individual; sino que además, constituye una agregación orgánica de intereses y una acumulación y concentración de fuerzas para optimizar diversos procesos de negociación y pugna respecto a otros actores sociales y al Estado mismo. Quizá se pueda decir que, dado los límites estructurales en que se desenvuelven los grupos domésticos carenciados y las escasas posibilidades de diferenciación y salto hacia arriba, es en el plano de las acciones organizativas donde encuentran las mejores chances de éxito para debilitar esos límites estructurales. A pesar de ello, la mayoría de los

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

antecedentes demuestran que existen diversos factores que desalientan el despliegue de la capacidad organizativa y asociativa de los pobres, como también que los mismos tienen bajo nivel de participación en las diversas organizaciones existentes. (Roberts, 1980, 233).

La gravitación de esta dimensión está expresada en abundantes estudios que tratan de caracterizarla desde diversas perspectivas. (Borja, 1975; Cuenya y otros, 1984; Jacobi, 1980; Hermite, 1983, 109-123; Lomnitz, 192-202; y otros). La misma introduce indudablemente, notables diferenciaciones respecto a la dinámica de desenvolvimiento de los grupos domésticos pobres.

- h) La autoidentidad social. Queremos circunscribir con esta dimensión aquellos componentes de la conciencia individual y social (actitudes, valores, cosmovisiones, etc.) a partir de los cuales los grupos domésticos pobres se definen a sí mismos en el marco de la trama social en la cual están inscriptos. Gran parte de las organizaciones conductuales, tienen como soporte esta configuración valorativa y actitudinal, en tanto fundamentan y dan significado a los múltiples planos de la cotideaneidad.

Sin el conocimiento de estos componentes, se puede evaluar desde una perspectiva etnocentrista el comportamiento del grupo doméstico, como el de otras agregaciones de significación.

La autoindentidad social remite a planos diversos: la posición social que se adjudican los grupos domésticos pobres y la que le asignan los otros sectores dentro de la estructura social; la caracterización de las relaciones sociales más significativas, sus expectativas y proyectos de vida; la identificación de los problemas y posibilidades (en términos de medios y recursos) para superarlos; el nivel de consensualidad o, por el contrario, de conflicto que conlleva las particulares percepciones y cosmovisiones de la realidad.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Esta dimensión conceptual, si bien hace referencia a núcleos de fenómenos que tienen la expresión más contundente en el plano de lo psicológico, es en realidad una perspectiva de análisis de hechos que pueden admitir diversas lecturas. La captación de la autoidentidad no sólo es inferible a través de las verbalizaciones o respuestas discursivas, sino también de procesos gestuales, conductales, icónicos y aún míticos y rituales; por lo cual se necesita realizar un esfuerzo de decodificación. (Díaz y Guber, 1985).

- i) Nivel de satisfacción de las necesidades básicas. No haremos referencia explícita a esta dimensión de caracterización de los grupos domésticos, ya que la misma ha sido motivo de una extensa consideración.

5.2.3. El contexto. Sus principales dimensiones.

El contexto constituye, fundamentalmente, un ámbito que opera con una dinámica contradictoria respecto a las probabilidades de desarrollo de calidades diferenciales de sobrevivencia de los grupos domésticos pobres. El mismo constituye, simultáneamente, un recurso y una restricción. Si bien el componente contextual opera en una articulación dinámica y compleja con los grupos domésticos generando procesos de exclusión o de fuertes diferenciales de acceso a los satisfactores de necesidades básicas, existen notorias variaciones de calidades contextuales y, por lo tanto, profundas diferencias de condiciones de vida de los segmentos sociales según sea su adscripción contextual.

En un plano decididamente genérico, un contexto no es más que una formación social- con diversos niveles de acatamiento según los casos- que resuelve de una manera particular los problemas que todo sistema social debe solucionar. La idea de resolución en este marco es deliberadamente neutral; lo cual no significa que haya una resolución efectiva, o satisfactoria, de esos problemas, el juicio dependerá de la postura valorativa que se adopte. En definitiva, el contexto no es más que un sistema social que puede adoptar diversas externalidades y operar sobre soportes ambientales diferencia-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

dos. Sin embargo, cuando uno se impone abordar el problema de los mecanismos de sobrevivencia de un segmento particular del sistema social, se crea la necesidad de direccionar privilegiadamente la observación de esa realidad. Es decir, adoptar ciertas perspectivas de análisis del sistema social, el cual puede ser aprehendido desde otros ángulos cuando el objetivo analítico es distinto.

El contexto, entonces, podemos definirlo -provisoriamente- (luego le daremos un contenido más concreto) como el campo de observación de ciertos procesos sociales que resulten decisivos para comprender los sistemas de estrategias de sobrevivencia que desarrollan los grupos domésticos pobres. En nuestra opinión, existen dos acepciones de contextos igualmente significativos: contexto inmediato y contexto virtual. Ambos constituyen ámbitos de articulación decididamente diferenciables, ya que los mismos remiten a mecanismos y efectos de naturaleza diversa.

El contexto inmediato estaría conformado por aquel ámbito social y espacial del cual los grupos domésticos pobres captan directamente los recursos de sobrevivencia para satisfacer sus necesidades básicas. Se trata de articulaciones concretas entre grupo doméstico y contexto. De esta manera el contexto inmediato adquiere un contorno social y espacial definido. Es necesario advertir, sin embargo, que para un grupo doméstico su contexto puede estar conformado por ambientes heterogéneos y "distantes" geográficamente, y que su dinámica de subsistencia sea una función de múltiples subsistemas sociales. Tal es el caso de aquellas familias que combinan el desarrollo de actividades económicas en el lugar habitual de residencia, con actividades temporales de alejada localización geográfica respecto a este último ámbito. Se podrían identificar otros ejemplos, pero el caso sirve al efecto de señalar que para el hipotético grupo doméstico, su contexto inmediato integra realidades socioeconómicas heterogéneas, cada una de las cuales está sometida a diferenciales condiciones de desenvolvimiento. Como podemos ver, es la acción del grupo doméstico pobre, a través del desarrollo de actividades de subsistencia, las

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

que delimita el contexto inmediato.

En cambio el contexto virtual hace alusión a aquellos procesos que por lo general operan a escala del sistema global y que pueden incidir sobre las condiciones de desenvolvimiento de los diversos contextos inmediatos y, por lo tanto, sobre las probabilidades de reproducción de las estrategias de sobrevivencia de los grupos domésticos pobres. Privilegiamos en este ámbito el papel del Estado Nacional y de otros actores sociales de envergadura, como también de procesos que involucran al movimiento general del sistema nacional.

El contexto inmediato debe ser sintetizado, entonces, en la perspectiva de sobrevivencia de los grupos domésticos pobres. Ello deriva en la búsqueda de referentes vinculantes con las conductas adaptivas desenvueltas por éstos últimos. También en este caso vale la pena señalar que la identificación de dimensiones contextuales no deja de ser una primera aproximación necesariamente precaria, aunque las tareas futuras de contrastación podrán permitir los ajustes y rectificaciones necesarios. Por otro lado, en este punto el discurso se desenvuelve en un plano muy alto de generalización, ya que debe abarcar realidades muy heterogéneas y articularlas con la situación de grupos domésticos muy diversos. En consecuencia, recién en el próximo capítulo podremos hacer especificaciones más desagregadas cuando ingresemos a la problemática de situaciones de pobreza más específicas.

En nuestra opinión el contexto inmediato debe ser identificado y caracterizado, en lo sustancial, a través de las posibilidades y condicionantes que le impone a los grupos familiares carenciados para desenvolver sus múltiples estrategias de sobrevivencia. En este punto sólo haremos una referencia ligera a las dimensiones pertinentes, ya que las mismas serán retomadas más concretamente en la próxima sección.

Las dimensiones de contexto inmediato distinguidas son:

a) Conformación y dinámica del mercado de trabajo. El mercado de traba-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

jo , y su lógica de funcionamiento, constituye una dimensión estratégica para entender las condiciones de subsistencia de los grupos domésticos pobres. Las posibilidades de inserción laboral que ofrece el medio y las modalidades de desempeño del trabajo asalariado conforma uno de los centros de análisis ineludibles. En tal sentido se debe tener una idea de no sólo las condiciones generales del balance entre oferta y demanda de fuerza de trabajo asalariada, sino también de los elementos que especifican esa articulación y el espacio que ocupan en la misma los segmentos sociales carenciados. Para ello se deberá indagar en qué segmentos del mercado se incorporan, cuáles son las características de calificación que los mismos requieren, cuál es la naturaleza del trabajo desempeñado según atributos de calificación edad y sexo, regularidad temporal del vínculo laboral y diferenciales de ingresos y a qué ciclos de expansión y contracción de la demanda de fuerza de trabajo están sometidos.

Para responder a estos interrogantes, se debe partir de una visión que pueda reconstruir la situación particular de los asalariados de bajos y/o inestables ingresos, a partir del funcionamiento global del mercado de trabajo y no en una simple identificación de inserciones que-en general y por definición- son precarias. De esta manera podremos calificar más desagregadamente esas situaciones y, lo principal, detectar la posibilidad, requisitos y viabilidad de cambio de los mecanismos "perversos" del mercado de trabajo.

- b) Condiciones de desenvolvimiento de las actividades económicas a pequeña escala. Interesa en esta dimensión no sólo registrar el volumen y características de actividades de esta naturaleza, prototípicamente desenvueltas por los sectores pobres, sino además su articulación con el resto del contexto. En ese sentido podemos hallar vinculaciones de diverso tipo, a partir de indagar la función que las mismas desempeñen el proceso de acumulación a escala contextual y aún más amplia. Si bien veremos esta problemática con más detalle en la próxima sección, vale la pena señalar que es en la naturaleza de esa vinculación donde encon-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tramos las pistas más significativas respecto a las posibilidades de sobrevivencia y cristalización de esas actividades o, por el contrario, de descomposición de las mismas.

Los elementos de perpetuación o disolución de estas modalidades a través de las cuales los grupos domésticos pobres acceden a recursos de sobrevivencia, deben indagarse en las condiciones intrínsecas de generación de recursos de las propias unidades productivas, de comercialización o de prestación de servicios desempeñados por las familias pobres y, además, en las posibilidades o restricciones que le impone el contexto para llevarlas adelante.

La definición de una estrategia de promoción queda circunscripta por lo general al primer plano, sin incorporar la problemática de la articulación contextual; cuando sabemos que desde ella se despliegan los obstáculos más poderosos. Cualquier estrategia exitosa debe, en consecuencia, incorporarla adecuadamente.

- c) Condiciones de autogestión de los segmentos sociales carenciados. Los segmentos sociales pobres se mueven en un mundo de relaciones fuertemente asimétricas. Ellas no sólo se efectivizan en el plano de las condiciones de vinculaciones económicas con otros actores sociales, sino además en otras esferas de la cotideaneidad. La distribución desigual del prestigio y la influencia social y política pueden -con diversos grados de incidencia según los casos- operar reforzando una primigenia diferenciación estructural.

Veamos algunos componentes de esta dimensión:

- i) Uno de los primeros aspectos a que esta dimensión hace referencia son las características centrales del campo ideológico-valorativo propio del contexto en el que se desenvuelven los sectores carenciados. Las propiedades del mismo crean condiciones diferenciadas de desenvolvimiento para éstos últimos. Dicho componente puede operar como una

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

fuerte barrera a procesos o, por el contrario, constituir un elemento relativamente permeable. Obviamente que la configuración ideológica valorativa que hegemoniza las orientaciones actitudinales de los segmentos no pobres se expresan en múltiples dimensiones de la vida social; sin embargo, existe un "clima" dominante en cada contexto que constituye un referente de política social a tener en cuenta.

Las situaciones más adversas, se dan cuando el campo ideológico-valorativo sirve de soporte para justificar notables diferencias en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida en general. De esta manera, los grupos supraordinados se eximen de su responsabilidad respecto a las situaciones de carencia en las que viven otros grupos sociales. Así es que la lógica del estigma es atribuir la responsabilidad a los propios pobres, identificando en éstos atributos culturales y raciales negativos; justificando de esta manera, no sólo la deprivación relativa, sino además la segregación, reforzándose de este modo la desigualdad de oportunidades, y la eventualidad de cualquier estrategia de cambio.

El estigma, en muchos casos, tiene su aceptación en el propio grupo estigmatizado, con lo cual se crea un formidable esquema de institucionalización de la marginalidad.

- ii) Si consideramos al contexto inmediato como un campo de fuerzas sociales, donde los actores se orientan por la consecución de sus intereses respectivos, penetramos en una problemática que requiere una conceptualización explícita. Dichos intereses no necesariamente tienen que ser contradictorios, en tal caso se crean condiciones claras de cooperación y solidaridad intersectoriales; pero en otros se pueden generar situaciones de potencial o real conflicto. La resolución de estos conflictos remiten a diversos mecanismos. En muchas oportunidades los mismos pasan por una instancia jurídica que los contiene y resuelve; en otras, los actores quedan liberados a la respectiva acumulación relativa de poder. En una relación diádica, los segmentos pobres no están en condiciones

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de imponer sus propios puntos de vista frente a otros actores sociales dotados de mayor peso específico. Esta debilidad también se mantiene cuando compiten (explícitamente o no) con otros sectores respecto a la orientación de la acción del Estado, en tanto actor privilegiado en la asignación de recursos e influencias.

Es evidente entonces, que los segmentos carenciados tienen posibilidad de equilibrar el campo de fuerzas, mediante recursos de poder organizativos, autogestionados, o a través de un sistema de alianzas estables o circunstanciales con otros actores sociales.

Este componente de la dimensión referida, reclama un análisis desde las perspectivas de los actores carenciados, de las orientaciones de intereses desplegados en el contexto inmediato y sus articulaciones compatibles o, por el contrario, conflictivas. También la caracterización de las estrategias organizativas desarrolladas y, ya desde el ángulo de una estrategia de cambio, la generación potencial y la resolución probable de una línea de conflicto, a lo largo de la cual puede preverse alineamientos diversos.

- d) Disponibilidad y acceso a satisfactores de necesidades básicas. Los diversos contextos inmediatos presentan diferencias considerables de disponibilidad de satisfactores de necesidades básicas. Al respecto cabe inventariar y caracterizar el acceso a la infraestructura social básica de salud, educación, recreación y comunicaciones. Quizá pueda parecer que se ha omitido algunas dimensiones de contexto relevantes, tales como ciertas características urbana regionales y ambientales más específicas. Si bien las mismas son decisivas deben ser tratadas en el marco de situaciones de pobreza más concreta.

Cabe hacer alguna referencia a la categoría contexto virtual. Con respecto a la misma habíamos afirmado que denota la incidencia, sobre las condiciones de vida de los grupos domésticos pobres, de pro-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

cesos que operan desde otra escala y que, a pesar de ello, pueden tener un nivel de impacto aún más profundo que los provenientes del contexto inmediato. En tal sentido, es destacable la diferencia de política socio-económica llevado a cabo por diversas gestiones de gobierno, en tanto cada una de ellas crea un sistema de estímulos que impulsan en una u otra dirección las decisiones de los diversos actores económicos. Lo mismo puede decirse de políticas sectoriales que tienen aspectos espaciales y sociales diferenciados. El sistema global, asimismo, está obviamente comprometido con ciertos movimientos que se ordenan a escala mundial, los cuales, a través de diversas mediaciones, tienen incidencias diversas y focalizadas; tales los casos de mutaciones en la composición de la demanda, innovaciones tecnológicas que valorizan en forma diferenciada determinados recursos y descalifican otros, etc.

El contexto virtual no supone, evidentemente, que sea necesario reconstruir analíticamente la dinámica socioeconómica a escala nacional, ni mucho menos; su gravitación sólo es detectable en cada situación concreta y, en tal caso, hace referencia a ciertos aspectos decisivos y circunscriptos.

6. Elementos para una caracterización tipológica de la pobreza.

La construcción de una tipología de grupos focales pobres puede ser fructífera si la misma conlleva una diferenciación sustancial entre los tipos distinguidos. La delimitación de cortes supone la identificación de sujetos sociales (en nuestro caso, agregación de unidades domésticas pobres) que se diferencien entre sí no por meros criterios clasificatorios, tal como podría hacerse a partir de la mera determinación de categorías sobre variables cuantitativas. Es necesario, por el contrario, discernir categorías discretas o discontinuidades marcadas, que aluden a racionalidades y lógicas de desenvolvimiento respecto a las estrategias de sobrevivencia.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Dada las heterogeneidades de condiciones de desenvolvimiento de los grupos domésticos pobres, distinguiremos dos ámbitos básicos de caracterización: el rural y el urbano; aún cuando luego podamos distinguir diversos procesos diferenciadores al interior de cada uno de ellos. Vale la pena advertir que estos ambientes sociales, así distinguidos, no suponen una sustancialidad fenoménica intrínsecamente separada; por el contrario, no sólo existen problemas conocidos que hacen relativamente incierto el corte rural-urbano sino que además, y fundamentalmente, hay una articulación e interpenetración entre ambas categorías que no puede eludirse en el plano analítico. A pesar de ello, mantendremos esta distinción como un recurso de naturaleza más expositiva que sustancial.

Por último, cabe consignar que se eludirá el procedimiento de delimitar categorías tipológicas exageradamente recortadas, dado que el mismo tiende a privilegiar una visión estática de la realidad social. Enfatizaremos, en cambio, una perspectiva de proceso, en el cual los tipos son caracterizados en una dinámica de cambio y mutaciones.

6.1. La pobreza en el medio rural.

Los grupos domésticos pobres objetos de promoción social en las áreas rurales, están involucrados en lo que genéricamente se puede denominar la problemática de las formas sociales campesinas y aborígenes, como también en la cuestión de las inserciones asalariadas sometidas a típicas condiciones de subremuneración y/o inestabilidad del vínculo laboral.

La abundante literatura dedicada al análisis de las formas campesinas, coincide en caracterizar a las mismas(1) como una organización social ba-

(1) Para su discusión en detalle sobre dimensiones variables e indicadores de las formas productivas rurales, véase Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural, Sec. de Agricultura y Ganadería de la Nación, Buenos Aires, 1981.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

sada en la utilización de la fuerza de trabajo del grupo familiar con medios rústicos de producción, sobre una insuficiente disponibilidad de recursos naturales. Esta configuración de atributos determina una pertinaz tendencia a la mera reproducción de las condiciones productivas y del nivel de ingresos obtenible, sin posibilidades de ampliar el umbral de actividad y de mejorar las precarias condiciones de vida asociadas. En otra dimensión de hechos, también se coincide en que la forma campesina opera con una lógica de funcionamiento que la distancia notablemente de las unidades de explotación empresariales. Mientras en éstas la asignación de recursos o las estrategias productivas básicas (qué y cuanto producir, qué combinación y calidad de factores utilizar) están subordinadas a la maximización de la tasa de ganancia y una adecuada remuneración a los factores productivos utilizados, a la familia campesina, en cambio, le interesa lograr un balance equilibrado entre trabajo y consumo, sin preocuparse por si remunera o no a los recursos aplicados. Es decir la conducta campesina no está organizada por las categorías de salario, ganancia y renta. Las categorías reales son el ingreso bruto, deducido los gastos monetarios incurridos en el proceso productivo, y su relación con los requerimientos de consumo del grupo doméstico. Esta lógica de funcionamiento hace que pueda responder frente a un mismo estímulo (V.g. caída o subida de precios de los productos comercializados) de manera notablemente diversa a los segmentos empresariales.(1)

Pero si bien esta caracterización genérica de los tipos sociales campesinos resulta imprescindible para abordar uno de los aspectos centrales de la problemática de la pobreza rural, la misma debe ser interpretada en un

(1) Realizamos deliberadamente un contrapunto entre unidades campesinas y empresarias, sin considerar otras formas tales como familiares capitalizadas y rentísticas, con el objeto de simplificar y aligerar el texto.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

marco conceptual que permita detectar los procesos de cambio a que están sometidas. En tal sentido podemos afirmar que el referente principal es la evaluación de las condiciones globales del proceso de acumulación, en términos del análisis de los elementos que permiten su irradiación espacial y el papel que juegan en el mismo las diversas formas productivas, poniendo énfasis en el rol y la suerte que corren las formas campesinas.

Existen ciertas líneas de pensamiento relativamente contrastadas, cuando se trata de caracterizar las articulaciones entre el campesinado y el resto de la sociedad, que llevan no sólo a concepciones diversas de la dinámica social agraria, sino también a diferencias de política social.

Esquemáticamente podemos distinguir dos grandes concepciones, una descampesinista y otras campesinista.

Si bien cada concepción reconoce bases teóricas diversas, la situación no es tan definida, ya que cada una de ellas está alimentada por aportes diversos, que derivan también en propuestas de políticas distantes. (Heyning, 1982; CEPAL, 1984, 16-37). Las corrientes descampesinistas perciben a los segmentos campesinos como una categoría social que está predestinada a desaparecer por el avance de las formas capitalizadas y, en otra acepción, constituiría una rémora que obstaculiza el desarrollo. Por el contrario, las corrientes campesinistas tienden a enfatizar que el campesinado no sólo es compatible con las condiciones de acumulación del capitalismo avanzado, sino que además, son una condición para su funcionamiento. Estas tesis se desarrollan ante la evidencia de la persistencia y consolidación de la economía campesina, o el hecho de no percibirse una tendencia clara a la descomposición de estas unidades (Piñeiro, Chapman y Trigo, 1983, 359). Heyning (1982, 138) trata de interpretar estas concepciones contrastadas, como reflejo de movimientos contradictorios, de signo inverso, en el seno de la dinámica de las estructuras agrarias. Asegura que el campesinado está viviendo procesos simultáneos de descomposición y afianzamiento; con diversos grados de intensidad según sean las distintas realidades históricas, regionales y nacionales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En nuestra opinión, la problemática de la dinámica de la economía campesina debe ser inscripta en las condiciones de desarrollo del sistema a escala nacional y su particular manifestación territorial. Esta última referencia nos acerca a la categoría de contexto inmediato ya referida (ver punto 5.2.3). Nuestro patrón de desarrollo, supone una valorización profundamente desigual del territorio, y una modalidad diferenciada (espacialmente) del proceso de acumulación. Si bien existen unidades campesinas a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, las características de funcionamiento y el rol que juegan las mismas en el proceso de acumulación, es muy diverso según sea su inserción regional. En algunas áreas territoriales, las formas campesinas constituyen una de las pocas alternativas viables de apropiación de los recursos, dadas las condiciones de fuerte desarticulación y escasas posibilidades de aprovechamiento "avanzado" de esos recursos en el marco de las formas hegemónicas del proceso de acumulación a escala nacional (Cafferata, 1981). En el otro extremo, en los espacios centrales, constituyen formas residuales, parte de las cuales operan como "pequeños rentistas" (Servicio Nacional de Economía y Sociología Rural, 7) y estarían sometidos a condiciones de fuerte debilitamiento. En cambio, en las áreas que no son marginales ni centrales, se registra una situación de gran heterogeneidad, donde conviven produciendo los mismos productos, segmentos campesinos, con otros que muestran diversos y superiores niveles de capitalización.

Es evidente que estamos realizando, una exagerada simplificación, sin embargo, la misma vale para reflexionar sobre la calidad del contexto como constitutivo del rol y dinámica de formas sociales que, en un plano elevado de abstracción, aparecen como idénticas y expuestas a similares mecánicas de cambio. Es por ello que coincidiendo con Heyning -no hay una respuesta simple y definitiva a la problemática del campesinado. El centro del análisis es- reiterándolo- la evaluación de las modalidades de desenvolvimiento de las formas socioeconómicas más avanzadas y su articulación con las unidades campesinas. Estas articulaciones no son lineales e inequívocas; pueden ser complementarias, competitivas o neutrales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Es más, las mismas pueden mutarse, según los casos, en una u otra dirección. 1)

Teniendo en cuenta esta problemática podemos ver que las unidades campesinas se mueven entre dos extremos definidos: de baja o alta exposición a los procesos de disolución y diferenciación. En el primer caso, a su vez, se pueden identificar situaciones contextuales diversas que, sin embargo, contribuyen igualmente a la consolidación de la pequeña producción agraria familiar. En las áreas territoriales con fuertes rasgos de marginalidad respecto a las condiciones de disponibilidad y acceso de recursos compatibles con la modalidad de acumulación hegemónica a escala nacional, las unidades campesinas están "preservadas" de los efectos de la penetración de formas sociales avanzadas "disolventes".

El relativo aislamiento y atraso de estas áreas perfilan ciertas configuraciones prototípicas de estrategias de sobrevivencia; la producción está más debilmente orientada hacia el mercado, el autoconsumo adquiere mayor relevancia, el balance demográfico y la armonía con los recursos productivos tiende a ser el factor relativo de mayor gravitación en los procesos de comoción de las unidades domésticas. Pero estas situaciones contextuales de fuerte atraso y aislamiento 1) son en realidad internamente

(1) Ligado a este enfoque, se recomienda ver a Gatto, F. y Quintar A: Principales consecuencias socioeconómicas de la división regional de la actividad agrícola. CEPAL, Documento de trabajo 17, Buenos Aires, 1985. pp.1 a 7.-

(1) El concepto de aislamiento puede verse en Reboratti Carlos, Santa Victoria, en caso de aislamiento geográfico. En Desarrollo Económico, Vol. I, N° 55, Buenos Aires, 1975 y en CEPAL, la transformación de la agricultura campesina y el papel del mercado de trabajo. L.C./L 305, 1984 Santiago de Chile.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

heterogéneas. En las mismas pueden verse esquemas sociales que articulan las modalidades campesinas con formas francamente rentísticas tipo hacienda (Forni, Bisio, 1975) hasta situaciones de alta autonomía en el control de los recursos productivos por parte de las familias campesinas. A pesar de que las mismas operan en el polo que potencia la sobrevivencia de las formas campesinas, las condiciones de sobrevivencia y ajuste son diversas. En un caso, juegan un papel decisivo en la formación de excedentes de las unidades rentísticas en el otro operan como formas relativamente más autocontenidas y como bolsones de mano de obra temporaria para economías regionales más avanzadas.

Otra de las condiciones típicas de preservación de las unidades campesinas, es la que se cristaliza en áreas de articulación periférica respecto al núcleo de las actividades que lideran la dinámica de la economía nacional, pero que a pesar de sus posiciones subordinadas cumplen un papel relevante dentro de la división regional de las actividades agropecuarias, ya sea como generadora de insumos primarios industriales, o de alimentos. En la mayoría de estas áreas, el producto no sólo tiene un claro desemboque comercial, sino que además es generado por condiciones productivas muy heterogéneas, entre las cuales los sectores campesinos juegan un papel variable aunque gravitante en la producción de riquezas locales. Los elementos que hacen a la sobrevivencia de estos sectores son explicables, en gran proporción, por la lógica de acumulación de los segmentos más concentrados y avanzados que operan dentro de los "circuitos de acumulación" (Rofman, 1984) 1) en la medida en que los mismos pueden optimizar dicho proceso acumulativo a través de la captación, transformación y circulación del producto campesino.

(1) En la misma perspectiva de análisis, veáse Levin, Pablo. Diagnóstico de subsistemas. CFI. Buenos Aires, 1974; Frenkel Roberto y otros, la rama vertical algodonera. CFI. Buenos Aires, 1975.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

A diferencia de la situación contextual anterior, las unidades domésticas rurales pobres, participan activamente, desde la esfera de la producción, en la formación de excedentes económicos de los sectores más avanzados; y en tal sentido cumplen un papel decididamente complementario y funcional, respecto a esos sectores. Ello no significa que este papel se perpetúe indefinidamente; diversos procesos pueden inducir a transformaciones más o menos sustanciales del rol relativo de los diversos segmentos involucrados. Determinados ciclos y cambios paramétricos pueden, por el contrario, inducir al repliegue de las unidades campesinas y a la integración vertical de los segmentos más capitalizados, debilitando en ese proceso el rol de aquellas unidades.

La situación que corresponde a las unidades campesinas en las áreas centrales del sistema regional, no han merecido, desgraciadamente demasiada atención de los analistas especializados. Pero parecería que sus condiciones de desenvolvimiento son sustantivamente diferenciadas a las ya referidas. Es más como se comentara, se puede suponer que gran parte de las mismas son en realidad formaciones de pequeñas unidades rentísticas bajo regímenes de explotación por terceros. El alto valor unitario de los recursos productivos en estas áreas, y las condiciones económicas-tecnológicas promedio, hacen altamente improbable la reproducción de las pequeñas formas productivas familiares atrasadas.

Los mercados de trabajo rurales están fuertemente condicionados por los ritmos cíclicos de demanda de fuerza de trabajo, características de las distintas producciones básicas, como por la configuración de formas productivas a través de las cuales se genera el producto. El primer componente hace referencia a prototípicas variaciones de demanda de mano de obra a lo largo del año, según sea la actividad desarrollada; el segundo, remite a diversas modalidades de inserción de la fuerza de trabajo asalariada según sean las características de funcionamiento económico de las unidades que demanda esa mano de obra. Producto y tipo de empresa, son elementos caracterizadores (parciales) del nivel, estacionalidad y tipo de mano de obra requerida. Se destacan dos categorías de em-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

pleo rural básicas: el transitorio y el fijo. Mientras que el primero es demandado por la mayoría de los establecimientos rurales, el segundo se concentra en aquellos de rasgos no familiares y la diversidad estructural de estos últimos está asociada con paralelas condiciones diferenciadas de incorporación y condiciones de trabajo de la mano de obra asalariada empleada. Variaciones de productividad, nivel de calificación, ingresos, etc., deben buscarse privilegiadamente en este espacio. Pero la demanda de mano de obra rural, no sólo se concreta, sin mediación alguna, a través de los propios establecimientos agropecuarios, sino que también aparecen agentes empleadores que pueden, en algunas zonas, tener una relevante gravitación, tal como es el caso de los contratistas (Baumeister, 1980).

La composición y dinámica de la demanda de trabajo asalariado rural reclama, además, ser inscripta en las condiciones más generales que explican el desenvolvimiento económico y tecnológico de las diversas actividades agropecuarias para entender, a partir de ellas, las diferentes mutaciones que se van operando en los diversos mercados de trabajo.

Observado el problema desde la perspectiva de la oferta de la fuerza de trabajo asalariado, aparece con claridad el papel de los grupos domésticos campesinos como el ámbito estratégico de reproducción de esa fuerza de trabajo. La unidad campesina no sólo alimenta esa oferta a través de procesos de semi-proletarización, ligados, principalmente, a demandas estacionales, sino que también el grupo doméstico se va desprendiendo de miembros en forma definitiva, parte de los cuales se incorporan establemente al mercado de trabajo asalariado rural.

El proceso de semi-proletarización de los campesinos es un hecho reiteradamente señalado y no admite una resolución conceptual simple. La extrema variedad de situaciones contextuales (Reboratti, 1983) y las propias diferencias de los componentes del grupo doméstico, abre un campo tipológico muy variado. El mismo puede organizarse en términos de la

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

significación relativa de las distintas categorías de ingreso del grupo doméstico campesino, desde un polo donde son decisivos los recursos derivados de la explotación a otro donde gravitan los ingresos de origen extrapredial. En este último caso, se puede llegar a un punto de descomposición de la economía campesina, donde la fuerte articulación externa del grupo doméstico, haga que sea incompatible con las tradicionales prácticas productivas prediales intensivas en mano de obra (CEPAL, 1984,17). Otros elementos que pueden esclarecer dicho campo tipológico, son aquellos que están ligados al análisis de los factores que impulsan la proyección hacia afuera del grupo doméstico y las modalidades de desempeño del trabajo extra predial. En el primer caso se pueden señalar desde la incidencia de mecanismos de coacción directa (Forni y Bisio) hasta procesos de franco deterioro ambiental, económico y de fuerte situación demográfica excedentaria. Las condiciones de inserción al mercado de trabajo asalariado, se pueden referir al ámbito geográfico de inserción laboral, regularidad y estacionalidad, miembros de los grupos domésticos asalariados, tareas y nivel de calificación de las mismas, ingresos, etc.

Ya hicimos referencia a segmentos de asalariados rurales, fijos o permanentes, ocupados o no, sin tierra. Dentro de esta categoría ocupacional existen fracciones francamente carenciadas. Su particularidad, es la de ser una mano de obra libre de la condición de productor directo. La precariedad de las condiciones de vida está indirectamente asociada a la subremuneración y/o a la inestabilidad del vínculo laboral. La gran variedad de situaciones de demanda de fuerza de trabajo asalariada en el medio rural es paralela a la diversidad de situaciones ocupacionales.

Así es que se hallan desde grupos domésticos, que reciben sus recursos de sobrevivencia de la condición de asalariados permanentes, otros que lo logran desde posiciones ocupacionales temporarias pero con una alta previsibilidad y regularidad en la obtención de ingresos, hasta otros que por el contrario, se desenvuelven en condiciones de fuerte incerti-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

dumbre.

Es fundamental señalar que la subremuneración en el medio rural, no necesariamente está asociada a condiciones de baja productividad de las unidades empleadoras. Si bien la mayoría de éstas sólo pueden funcionar y concurrir competitivamente sobre la base de la subremuneración a la mano de obra asalariada, existen situaciones de empleo en empresas fuertemente capitalizadas, que aprovechan contextos excedentarios de oferta de trabajo, y la convivencia con formas productivas atrasadas, para obtener una alta capacidad de regateo salarial.

Es necesario hacer algunos señalamientos respecto a los grupos aborígenes ya que los mismos tienen un asentamiento típicamente rural, aunque no exclusivo, pues hay numerosas comunidades que presentan una franca instalación urbana. El conocimiento que sobre los mismos tenemos, nos permite asegurar que el alto nivel de interpenetración que tienen con la sociedad global es tal, que no es posible encarar su problemática como si se tratara de sistemas sociales autónomos. Si bien gran parte de los mismos se hallan "arrinconados" en las áreas menos valorizadas desde el punto de vista territorial, y siguen parcialmente con ciertas formas itinerantes requeridas por prácticas recolectoras, la inserción asalariada constituye una fuente estratégica de recursos, conjuntamente con su condición de productores primarios precaristas orientados en gran medida hacia el mercado. (Herrán, 1984, 155-160). Obviamente que hay diversos grados de sincretismo, pero su problemática no es tan alejada de la expuesta respecto a los sectores sociales, descriptos. Queda obviamente por ver la incidencia de ciertos componentes específicos y la gran heterogeneidad de situaciones.

Es evidente que el campo tipológico reseñado se recuesta exageradamente sobre ciertas dimensiones caracterizadoras del grupo doméstico pobre rural y en ciertos componentes contextuales. Si bien la agregación a este campo tipológico de otras dimensiones es más o menos obvia, tal el caso de las diferenciales de infraestructura social, no sucede lo mismo con otras

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

como son los componentes ideológico-valorativos y organizacionales que operan desde el polo de las unidades domésticas, como del contexto inmediato. En el marco de este trabajo la inserción sistemática de estas dimensiones nos obligaría a resoluciones demasiado precarias, ya que se puede intentar una caracterización formal, y por lo tanto inconducente o un desarrollo más sustancial, para lo cual no hay materiales fácilmente manejables como para utilizarlos como antecedentes adecuados. La extrema variedad de situaciones dificulta, incluso, una aproximación deductiva. En realidad cabe señalarlos como una problemática a desarrollar.

6.2. La pobreza en el medio urbano.

Hace relativamente poco que la problemática de la pobreza en el medio urbano se ha constituido en un ámbito sistemático de indagación específica. Por lo cual el nivel de maduración de los hallazgos y conclusiones y son decididamente más precarias que las correspondientes a la cuestión rural. Es sugerente que un reconocido especialista afirme al respecto que las dificultades de identificación de grupos focales (en el medio urbano) son casi invaluable, no sólo por la suma variedad de situaciones, sino por la gran inestabilidad de las mismas (Franco, 1982, 27).

Si se tiene en cuenta que las condiciones de desenvolvimiento de la economía rural conlleva una incontrastable discriminación de la capacidad de absorción de la población activa, son las ciudades las que irán recepcionando la mayor parte del incremento demográfico y las que tendrán la responsabilidad de ofrecer empleo en volumen y calidad suficiente. Es en los ambientes urbanos, por lo tanto, donde la problemática del deterioro de las condiciones de vida va adquiriendo magnitudes insospechables (ver Anexo).

A partir de la preocupación por la elaboración de estrategias de empleo

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

que pudieran paliar las consecuencias de las debilidades del ritmo de crecimiento económico y contrarrestar los conocidos procesos de marginalización, se fueron desarrollando ciertas líneas de investigación que pusieron el acento en la situación de los segmentos sociales urbanos carenciados. Superados los límites de los enfoques de la marginalidad de base culturalista, se intentó una aproximación de naturaleza más estructural y explicativa. Los aportes más interesantes provienen del enfoque del "sector informal urbano", del campo del medio ambiente y urbanización, como también de trabajos etnográficos elaborados desde la antropología social. En nuestra opinión, la primera de estas vertientes define un marco conceptual más globalizante, dentro del cual puede intentarse inscribir las otras propuestas análíticas. Ello no significa, como de alguna manera lo sugeriremos más adelante, que la corriente del sector informal urbano constituya una propuesta cerrada y eximida de problemas conceptuales no resueltos; por el contrario, la misma muestra evidentes debilidades, pero, a pesar de ello, conforma un punto de apoyo más comprensivo.

Las condiciones de funcionamiento global del sistema urbano (dominado por procesos de concentración y centralización económica y mecanismos concomitantes de segregación), se expresan en múltiples planos de la realidad social urbana. Uno de los más destacados, es la gestación de una fuerte heterogeneidad de la estructura productiva, desdoblándose la misma en dos grandes segmentos: el informal y el formal. El primero de ellos constituiría el ámbito de reproducción de los sectores sociales carenciados que sobreviven en base al desarrollo de actividades denominadas informales. Desde la perspectiva del aparato productivo, a las unidades informales se le asigna una serie de atributos caracterizadores. Entre los que logran mayor frecuencia de señalamientos se destaca el tamaño; éstas estarían integradas por trabajadores independientes (cuenta propias), como también por unidades pequeñas, aunque el tamaño respectivo puede tener un rango de variación muy grande,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

según los diversos investigadores. Asimismo, se coincide en que presentan una baja dotación de capital y, en consecuencia, una relativa intensidad en el uso de mano de obra, la cual tiende a ser de baja calificación. Como podemos deducir, esta configuración de atributos, genera condiciones elementales de productividad y reducidos ingresos. Por otro lado, se destaca una modalidad organizacional escasamente diferenciada y difusa; las relaciones interpersonales carecen de normas formalizadas que las regulen; por el contrario, las mismas están decididamente impregnadas por elementos subjetivos y personalizados. Dadas estas características las unidades informales conformarían un ámbito productivo de fácil entrada para aquellas personas que tienen dificultades de acceso a las ocupaciones formalizadas. La precariedad estructural que conlleva la enumeración de los elementos más prototípicamente consignados, se completa con un componente de naturaleza institucional: se coincide en que las actividades informales urbanas funcionarían bajo condiciones de considerable ilegalidad. Por lo general, se hallan al margen de reglamentaciones que regulan la actividad económica, en tanto gran parte de ellas no están inscriptas en los registros correspondientes, evaden pagos de tributos, subremunerando a la mano de obra asalariada cuando la incorporan y/o no haciéndose cargo de los pagos previsionales y demás cargas que la legislación laboral establece.

Cuando el sector informal urbano se lo caracteriza desde el lado del mercado de trabajo, se destaca que el mismo conforma aquellos segmentos donde el acceso es relativamente fácil, ya que no sólo se concreta a través del autoempleo, sino porque además las unidades productivas informales presentarían una mayor permeabilidad al ingreso, debido a la debilidad de las restricciones legales que regulan las relaciones comerciales y laborales, los bajos requerimientos de calificación, la alta movilidad y rotación que posibilita la precariedad del vínculo laboral y los altos índices de subremuneración.

Antes de tratar de reinterpretar estos elementos desde la perspectiva

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de los grupos domésticos pobres urbanos, vale la pena indicar algunas puntualizaciones críticas a este esquema del sector informal urbano.

Si bien este enfoque tiene el valor de repensar la dinámica urbana a partir de la problemática específica de la pobreza y remitirla al funcionamiento del sistema global, incurre en una especie de reduccionismo por el cual la estructura urbana es caracterizada desde una visión dualista.

La comprensión se agota en la identificación de dos sectores (el formal y el informal) exageradamente agregados. Aún cuando los mismos sean caracterizados en sus articulaciones mutuas en forma decididamente diversa a las versiones dualistas clásicas, se realiza una excesiva simplificación analítica que impide observar la heterogeneidad de situaciones al interior de cada sector.

No sólo el sector formal está conformado por unidades decididamente distanciadas, sino que también sucede lo mismo al interior del sector informal. Este señalamiento no resulta de una mera preocupación clasificatoria, sino de la necesidad de caracterizar categorías de unidades con lógicas de funcionamiento y articulaciones diversas. (Portes, 1984; RACZYNKY 1979).

Más allá de los problemas aludidos, en nuestra opinión, el sector informal remite a la cuestión de la permanencia y desenvolvimiento -en el marco del capitalismo periférico- de formas productivas urbanas (y segmentos de mercados de trabajo asociados) atrasadas, de escasa productividad o reducida capacidad de generación de riqueza. Estas actividades, ya en un plano más concreto, se encarnan en diversas formas: desde el trabajo cuentapropista con requerimientos mínimos o nulos de capacitación y sin la mediación potenciadora de elementos de capital, hasta unidades empresarias de baja productividad. En este último caso -que en algunas caracterizaciones las denominan empresas capitalistas "atrasadas"- si bien se incorpora mano de obra asalariada, la misma opera con una reducida disponibilidad de capital por trabajador ocupado, lo que determina una baja produc-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tividad media. Por otro lado, su permanencia en el mercado se sustenta, en gran medida, en evasión de pago de tributos fiscales y sociales, etc) que le permite competir o articularse eficazmente con las empresas formales. Estas condiciones productivas son decididamente flexibles, pudiendo ampliar o reducir fácilmente su nivel de actividad, debido al débil compromiso que las mismas tienen con los factores productivos. Como ya consignáramos, estas unidades constituyen ámbitos de inserción ocupacional prototípicamente subremunerados e inestables.

Antes de reinscribir esta problemática en la perspectiva de las unidades domésticas pobres, es necesario considerar la lectura "horizontal" (Murillo Castaño y Lanzeta de Pardo, 1984, 126-128). Interesa en este caso tratar de discutir, para ofrecer ciertos elementos de la dinámica de la heterogeneidad estructural urbana, las articulaciones entre los sectores formales e informales. Diversos trabajos han puesto énfasis en esta problemática. En realidad existen dos concepciones que pueden aparecer como contradictorias. Una de ellas tiende a enfatizar aquellos aspectos que caracterizan a la población involucrada en el sector informal, como un segmento excedentario respecto a los requerimientos de los sectores modernos o avanzados de la economía urbana. De esta manera el sector informal constituiría un ámbito de "refugio" o residual, en el que se instala la población que no puede lograr una inserción ocupacional en el sector formal (DiFilippo, 1982, 200). En cambio, otros trabajos han detectado densas articulaciones funcionales entre estos dos sectores. (Roberts, 1980, 167-200; Portes, 1984, 95-114; Parra, 1986, 261-269). Es interesante señalar que este último autor hace referencia a situaciones similares que sucederían en países desarrollados, a pesar de lo cual no alcanzan la envergadura que presentan las mismas en los países periféricos.

En general se coincide en que el sector informal juega un papel relevante en las condiciones de acumulación de los segmentos avanzados de la economía y que, por lo tanto, son producto de una recreación y reorgani-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

zación del capitalismo moderno. Parra (1985) hace una detallada mención de los mecanismos a través de los cuales las empresas formalizadas inducen y fortalecen el crecimiento de las actividades informales. Entre éstos mecanismos destaca aquellos que se realizan a través de relaciones interempresariales directas, como los que están mediados por la dinámica del mercado. En el primer caso las unidades empresariales avanzadas desarrollan estrategias descentralizadoras de ciertos procesos productivos, derivándolos, a través de diversos sistemas encadenados de subcontratación, a los segmentos informalizados; llegándose inclusive en estas mediaciones sucesivas, hasta el trabajo domiciliario, con lo cual se genera la categoría de "trabajador disfrazado". Las empresas que lideran estos procesos de descentralización, optimizan de esta manera su función de costos mediante el acceso indirecto a la oferta de mano de obra desorganizada y desprotegida.

También se indican otras razones por las cuales las empresas formales alientan el desarrollo del sector informal. Por lo general aquellos tenderían a abandonar actividades trabajo intensivo, alejarse de mercados de demanda poco solventes, declinantes, y/o de aguda estacionalidad. Pero es indudable que además de estas relaciones intersectoriales que podemos caracterizar como complementarias, conviven con otras de carácter competitivo, sin embargo, la diferenciación de productos puede hacer más aparente que real la naturaleza competitiva de la relación.

La caracterización aparentemente contradictoria del sector informal urbano, como sector refugio o como complementario, en nuestra opinión reproduce procesos que se desenvuelven a nivel de la economía urbana que los hace compatibles y no contradictorios. Se trataría de modalidades no excluyentes, sino derivadas de un mismo proceso global, de un único movimiento. El sector informal observado desde la óptica de sector refugio, no sólo provee servicios personales y produce bienes baratos, de lo cual se benefician vastos sectores sociales, sino que además permite el desenvolvimiento de actividades económicas que, aunque decididamente precarias, reducen el desempleo abierto y disminuyen la presión sobre los sectores

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

formalizados y principales apropiadores de los beneficios del desarrollo.

Existe un gran vacío de antecedentes e investigaciones sobre la incidencia de las diferencias de tamaño y funciones urbanas de distintos tipos de aglomerados en la problemática recién reseñada. Esta ha sido derivada, en lo fundamental, de la realidad de las áreas urbanas de tipo metropolitanas; sin embargo, sospechamos, las diferenciaciones de funciones y complejidad de las tramas urbanas constituyen referentes contextuales específicos, que deberán ser adecuadamente indagados. La interpenetración del medio urbano y rural en las ciudades de pequeño y mediano tamaño, conforman una realidad hasta ahora inédita, por lo menos en nuestro medio.

La evolución del sector informal urbano, también está comprometida con la dinámica de los diversos ciclos económicos (recesivos o expansivos) que tampoco han sido motivo de estudios en profundidad. Al respecto sólo existen proposiciones altamente especulativas de conclusiones aún contradictorias. Desgraciadamente a las mismas conclusiones podemos arribar cuando se considera el papel Estado como un actor que expresa un complejo y cambiante interjuego de fuerzas sociales. Su natural gravitación puede jugar en diversas direcciones respecto al desenvolvimiento del sector informal, ya sea a través de políticas específicamente orientadas o a partir de mecanismos e instrumentos de políticas globales.

Un problema de ambigua resolución conceptual, es la relación entre el sector informal urbano y la pobreza. En líneas generales, se acuerda que la mayoría de la población involucrada en dicho sector tiene una mayor probabilidad de estar sometida a carencias debido a la precariedad de empleo que la caracteriza, pero no necesariamente hay correspondencia sistemática entre informalidad y bienestar social. Podemos no sólo identificar resoluciones vitales existosas en el ámbito del sector informal, sino también, a la inversa, cuadros carenciales y de pauperización en población que tiene una clara inserción en el sector formal. Por supuesto, que estas referencias no dejan de expresar situaciones no demasiado ex-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tendidas, pero valen como indicación para evitar lecturas simplistas.

Las consideraciones hasta aquí desplegadas, se caracterizan por una perspectiva "vertical" de la problemática urbana en términos de la heterogeneidad productiva, la segmentación del mercado y aún, algunas referencias sobre el bienestar social; sin embargo, siguiendo nuestra propuesta metodológica sobre los diagnósticos de la pobreza, es necesario integrar esa perspectiva de la problemática de los grupos domésticos.

Cuando se adopta esta óptica -de los grupos domésticos pobres- emergen algunos hechos que relativizan la pertinencia de ciertos enfoques de análisis.

Si consideramos al grupo doméstico, como ya lo consignamos, como una unidad que despliega una multiplicidad de estrategias de sobrevivencia y cuya lógica sólo puede ser captada en la configuración estratégica total del grupo familiar, se relativiza las caracterizaciones en términos de sus miembros individuales y aún de sus actividades económicas a pequeña escala. Si uno trata de entender, por ejemplo, estas actividades en la lógica de las unidades empresariales, pierde decididamente el rumbo. También sucede lo mismo si se intenta una caracterización individual de los miembros en sus estrategias laborales, prescindiendo de la referencia global al grupo doméstico.

Una conformación tipológica de los grupos domésticos urbanos pobres, debería incluir, el "aprovechamiento" del sistema urbano en términos de las alternativas y límites socioeconómicos que el mismo ofrece. En tal sentido, es posible visualizar configuraciones múltiples. Grupos que se desenvuelven en la pura espera de la informalidad; al interior de los mismos podríamos distinguir a su vez, el papel de las inserciones asalariadas precarias, el desarrollo de actividades económicas a pequeña escala, como otras actividades captadoras de recursos, y los roles asignados según edad y sexo de sus miembros. También es posible hallar grupos domésticos que combinen inserciones en el sector formal e informal;

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

incluso que una misma persona realice inserciones heterogéneas. En el otro extremo, se pueden identificar familias carenciadas cuyos recursos provengan exclusivamente del sector formal. Se trata obviamente, de situaciones explicables por reducidos niveles remunerativos asociados a diversas coyunturas, entre las que se destaca el bajo nivel de calificación de sus titulares.

Por otro lado el componente dinámico, derivado de los elementos específicos del grupo doméstico (cambios en la composición demográfica y en la disponibilidad de miembros en condiciones de captar recursos) como en las oportunidades cambiantes y desiguales que ofrece el contexto urbano, torna a dichas configuraciones estratégicas en entidades sumamente inestables.

Estas referencias sugieren que el análisis debería centrarse en la unidad doméstica como una función ponderada de agregaciones heterogéneas de recursos. Esta perspectiva podría permitirnos diferenciar, agregaciones domésticas urbanas según diversos balances entre recursos y necesidades. (algunos más precarios e inestables que otros), y modalidades estratégicas diversas.

La dimensión locacional dentro del espacio urbano, como parte de la estrategia de los sectores pobres ha sido motivo de múltiples trabajos. (véase especialmente Geisse, 1981). La mayoría de estos trabajos muestran como la mecánica del mercado de la tierra urbana funciona a favor de los estratos sociales medios y altos y segrega a la "frontera urbana" o a los ambientes centrales más deteriorados a los grupos pobres. De ahí que la visibilidad de los espacios urbanos deteriorados, constituya el indicador más inmediato y visible de identificación de los grupos focales pobres. Pero este fenómeno merece algunos comentarios adicionales. En principio las áreas o asentamientos precarios no constituyen un ámbito ocupado exclusivamente por los segmentos más carenciados y, dentro de la perspectiva desarrollada, más informalizados. Procesos diversos de pauperización y dificultades de acceso a las vi-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

viendas han empujado a grupos domésticos con inserción formal a estos asentamientos. Esta "cohabitación" de sectores sociales diferenciados a la falta de simetría entre espacio y condición social, crea orientaciones de intereses, expectativas y autoidentidades considerablemente diferenciadas como para suponer que se está frente a una problemática que posibilita un abordaje agregado.

Por otro lado, parecería necesario superar una visión dicotómica del espacio urbano, existen diversas categorías ambientales intermedias que no han sido exploradas.

La relevancia que le estamos adjudicando a la dimensión ambiental, no es simplemente por que constituya el componente visible de la pobreza urbana -como lo afirmáramos- sino porque la misma es un componente contextual constitutivo y calificador, que también tiene gravitación tipológica.

Ya hicimos referencia a algunos trabajos que han destacado excelentemente este hecho (Hermitte, 1985). Siguiendo a Sabatini (1981), la vecindad no sólo es una forma de identificación y adscripción social, sino que ella misma constituye un recurso de substancia en la medida que permite el despliegue de la economía informal, la conformación de redes de reciprocidad, y posibilita diferencialmente, de acuerdo a las condiciones de accesibilidad a los centros de actividad urbana, las oportunidades ocupacionales en la economía formal e informal.

La capacidad de movilización y articulación de intereses en el plano de la acción asociativa, constituye otra dimensión que diferencia notoriamente los segmentos sociales urbanos carenciados, la rica y diferenciada experiencia organizativa de estos sectores se concretan alrededor de la consecución de múltiples propósitos y bajo diversos contextos institucionales. Ligar esta problemática con la necesidad de distinguir situaciones tipológicas significativas constituye una tarea ineludible.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ANEXOAlgunos datos sobre la pobreza en la Argentina.

Diversos trabajos están cuestionando una visión relativamente positiva respecto a las condiciones de vida de la población argentina. Algunos de ellos han destacado ciertas mutaciones en la estructura socio-ocupacional que sugieren en una creciente precarización del empleo; (Villarreal 1985) hecho visible no sólo para la expansión del auto empleo, sino también por los cambios de composición de los "sectores populares"; en los que se percibe el incremento de las posiciones asalariadas precarias e inestables en desmedro de los segmentos obreros calificados. Asimismo, en trabajos relativamente recientes, (Proyecto ARG-84-029, 1985) se ha destacado una situación que, por su magnitud, introduce un elemento de contrastación a ciertas visiones "tradicionales" del empleo en nuestro país. En este antecedente se destaca no sólo un nivel alto de subutilización de la población económicamente activa, sino que la mayor parte de ella corresponde a casos de trabajo en "condiciones (de empleo) precarias o no formales y niveles de productividad e ingreso insatisfactorios". Este segmento, de subocupación precaria, representaría alrededor de una cuarta parte de la PEA.

El informe del INDEC sobre Pobreza en la Argentina (1985) es difícilmente compatible con las perspectivas conceptuales desarrolladas en este trabajo, como para hacer una caracterización empírica, a partir de él, de la problemática de la pobreza en nuestro país. Sin embargo el mismo permite algunas lecturas generales relevantes respecto a ciertos encuadres de política social.

Un primer fenómeno destacable es que la pobreza 1) presenta un patrón dis-

(1) Las definiciones operacionales de pobreza, pueden consultarse en el informe de referencia en las pag. 9 y 55.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

tribucional sistemático según estrato de asentamiento de la población. En efecto, la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), se va incrementando a medida que nos trasladamos de aglomerados urbanos grandes a más pequeños, y alcanza su máxima gravitación en los ambientes rurales.

Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas según estrato de asentamiento (1980)

Estrato de asentamiento	% de hogares con NBI
Total país	22,3
Total urbano	18,7
Aglomerados de	
. Más de 50.000 habitantes	17,4
. Más de 10.000 a 50.000	22,0
. Más de 2.000 a 10.000	24,8
. Areas rurales	41,9

Este hecho puede sugerir una definición de política de lucha contra la pobreza que asigne privilegiadamente recursos en aquellos ambientes donde la misma muestra su mayor penetración; sin embargo, si hacemos una lectura horizontal de la distribución de los hogares con NBI, aparece una situación decididamente diversa.

Distribución porcentual de los hogares con necesidades básicas insatisfechas según tipo de asentamiento.

Tipos de asentamientos	%
Total país	100,0
Total urbano	70,8
Aglomerados de	
. Más de 50.000 habitantes	51,0
. Más de 10.000 a 50.000	11,0
. Más de 2.000 a 10.000	8,8
Areas rurales	29,2

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El cuadro nos muestra una situación distribucional en la que se destaca un hecho incontestable, que la mayoría de los hogares con NBI tienen una instalación urbana, y que a pesar de que proporcionalmente hay menos familias carenciadas en las grandes ciudades, es en ellas donde se concentran la mayor parte de las mismas. No se puede dejar de destacar que no obstante el reducido peso demográfico relativo de la población rural en nuestro país (15,5% de los hogares) la misma está fuertemente sobre representada en el universo de hogares con NBI. En consecuencia, si se asume una perspectiva de política social contra la pobreza a escala nacional, se percibe claramente dos prioridades de acción: en las grandes ciudades y en el medio rural. Obviamente, que estas prioridades pueden cambiar de eje si nos instalamos en unidades territoriales de referencia distintas, tal como puede ser el caso de jurisdicciones provinciales y aún menores.

Información adicional nos proporciona la oportunidad de realizar algunos señalamientos particulares.

Si se consideraran los datos relacionados con el perfil comparativo de los hogares con NBI de acuerdo a un conjunto de atributos seleccionados, puede indicarse que los grupos familiares carenciados muestran en forma sistemática, cualquiera el ámbito de asentamiento, un tamaño promedio de personas por hogar superior a los hogares no carenciados. Este hecho es consistente con los señalamientos que al respecto se efectuaron. Por otro lado, la condición de migrantes de las familias pobres que gran parte de la literatura ha indicado, se ve débilmente confirmada; aunque la debilidad de esta diferenciación en parte sea consecuencia de la operacionalización de la definición de migrantes. Este atributo está relacionado con la alta movilidad espacial de los grupos domésticos pobres como parte de una estrategia global de subsistencia. La situación ocupacional, tal como es medida por el estudio que estamos referenciando, sugiere algunos aspectos significativos. Se observa cierta tendencia a una mayor tasa de

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de actividad económica entre los varones de los hogares con NBI, que podría estar asociado a un ingreso más temprano al mercado de trabajo y una mayor prolongación en el mismo en los tramos de edad más avanzados con respecto al primer proceso, es notorio el profundo contraste en el perfil educativo entre los hogares con NBI y el resto de los hogares. Esta constituye una variable que diferencia profundamente a ambos segmentos, lo cual es articulable con la mayor tasa de actividad económica de los varones integrantes de los hogares con NBI; en este caso los estudios no constituyen un factor decisivo de retraso al ingreso a los mercados de trabajo. En cambio, el trabajo femenino está más generalizado entre los hogares no pobres, es conocida la incidencia de componentes culturales sobre la propensión del trabajo femenino, y la mayor asociación positiva entre el nivel de escolarización y condición de actividad. Como era de prever, las tasas de desempleo abierto entre los hogares con NBI, es sistemáticamente superior al resto de los hogares. A pesar de estas diferenciaciones, algunas más marcadas que otras, es necesario señalar que la metodología de captación de información ocupacional utilizado en este caso por el INDEC, oculta una dinámica que difícilmente pueda ser identificada por esos procedimientos agregados.

Por último, se puede visualizar cómo el trabajo en el sector público constituye un ámbito que tiende a preservar a la población ocupada de situaciones de extrema pobreza y, además, como el cuenta-propismo remite a situaciones ocupacionales muy heterogéneas, a tal punto que dentro de esta categoría ocupacional tienen mayor peso relativo los hogares no pobres. Por último, vale la pena indicar que el servicio doméstico, categoría generalmente adjudicada a miembros femeninos de grupos domésticos carenciados, es también desarrollada, y en proporciones considerables, por miembros de hogares no carenciados.-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- VAPEZECHEA, Héctor, 1985: Aproximaciones a una descripción del microempresario y la microempresa en Montevideo. En la nueva crisis urbana, pobreza extrema y pequeñas empresas. CIESU. Montevideo.
- BARTOLOME, Leopoldo, 1985: Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto "entrópico" de la relocalización compulsiva. En Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas. Bartolomé, L. compilador. Ediciones del IDES 3. Colección Hombre y Sociedad, Buenos Aires.
- BAYCE, Rafael, 1985: Una refutación de teoría, una crítica de la práctica: pequeñas empresas manufactureras uruguayas 1968-1974. En la nueva crisis urbana, pobreza extrema y pequeñas empresas. CIESU. Montevideo.
- BAUMEISTER, Eduardo, 1980: Estructura agraria, ocupacional y cambio tecnológico en la región cerealera maicera. La figura del contrastista de máquina. CEIL Documento de Trabajo N°10, Buenos Aires.
- BORJA, Jordi, 1975: Movimientos sociales urbanos. Ediciones SIAP-Planteos. Buenos Aires.
- BORSOTTI, Carlos, 1983: La familia pobre rural y urbana como grupo focal de políticas. CIDES. Programa de Desarrollo Social. OEA. Doc. N° CI.10/83.
- CAFFERATA, Agustín, 1981: Diagnóstico del Area de Frontera de Tartagal, Provincia de Salta, CFI, Buenos Aires.
- CARDOSO, Fernando H., 1977: La originalidad de la copia: la CEPAL y las ideas del desarrollo. En revista de la CEPAL, N°4.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CARDOSO, Fernando H., 1981: El desarrollo en capilla. En Planificación Social en América Latina y el Caribe. ILPES-UNICEF.

CEPAL, 1973: Aspectos sociales del desarrollo económico. Santiago de Chile.

CEPAL, 1984: La transformación de la agricultura campesina y el papel -- del mercado de trabajo. L.C./L.305

CORAGGIO, José L., 1981: Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina. En experiencias de planificación regional América Latina. CEPAL-ILPES-SIP, Santiago del Estero.

CUENYA, Beatriz; PASTRANA, Ernesto y JUJNOVSKY, Oscar, 1984: De la villa miseria al barrio autoconstruido. Ediciones CEUR, Buenos Aires.

DIAZ, Raúl y GUBER, Rosana, 1985: La construcción del sentido: lo rural en grupos sociales urbanos. Trabajo presentado al Congreso de Antropología Argentino y Latinoamericano, Olavarría, Provincia de Buenos Aires.

DI FILIPPO, A. 1982: Distribución del ingreso, necesidades básicas, pobreza. En Pensamiento Iberoamericano N°2, ICI-CEPAL-Madrid.

DOMO, Pedro, 1981: Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo. En Planificación Social en América Latina y el Caribe. ILPES-UNICEF.

FORNI, Floreal y BISIO, Raúl, 1975: Economía de enclavé y satelización del mercado de trabajo: el caso de los trabajadores con empleo precario en un ingenio azucarero del Noroeste Argentino . INTA. Departamento de Economía. Serie Investigaciones N°19, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

FORNI, Floreal, 1983: Formulación y evaluación de proyectos de acción social. OEA-CIDES, Buenos Aires.

FRANCO, Rolando, sin fecha: Las grandes controversias de la política social. (Mineo).

FRANCO, Rolando, 1982: Desarrollo, pobreza y necesidades básicas. Una introducción. En Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. CEPAL-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile.

FRENKEL, Roberto y otros, 1975: La rama vertical algodонера. CFI, Buenos Aires.

GATTO, Francisco y QUINTAR, Aída, 1985: Principales consecuencias socio-económicas de la división regional de la actividad agrícola. CEPAL Documento de Trabajo 17, Buenos Aires.

GEISSE, Guillermo, 1981: Políticas realistas de tierra urbana en América Latina. En EURE, vol.VIII, N°23, Santiago de Chile.

GERMANI, Gino, 1976: La ciudad, el cambio social y la gran transformación. En Urbanización, desarrollo y modernización. Editorial Paidós, Buenos Aires.

GRACIARENA, Jorge, 1976: Poder y estilo de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. En revista de la CEPAL.

GRACIARENA, Jorge, 1982: La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano. En Pobreza, necesidades básicas y desarrollo. CEPAL-ILPES-UNICEF

HERMITTE, Esther y otros, 1983: Análisis sociocultural de dos comunidades del Gran Buenos Aires: Impactos externos y autogestión. FLACSO, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- HERRAN, Carlos, 1984: Identificación de grupos en situación deteriorada. En Infancia y pobreza en Argentina. Bases para la programación social. UNICEF-CENEP, Buenos Aires.
- HEYNING, Klaus, 1982: Principales enfoques sobre la economía campesina. En Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- HILHORST, José G.M., 1981: Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo nacional. En experiencias de planificación regional en América Latina. CEPAL, ILPES, SIP. Santiago.
- JACOBI, Pedro R, 1980: Movimientos Sociais Urbanos no Brasil. En Boletín Informativo e Bibliográfico de Ciencia Sociais, Nº9.
- LEVIN, Pablo, 1974: Diagnóstico de subsistemas. CFI, Buenos Aires.
- LEWIS, Oscar, 1961: Antropología de la pobreza. Fondo de Cultura Económica, México.
- LOMNITZ, Larissa, 1980: Cómo sobreviven los marginados. Siglo Veintiuno Editores, México.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, 1985: Microempresas: Bases para su análisis organizacional y para el diseño de programas de apoyo. Buenos Aires (Minemeco)
- MAZZEI, Enrique y VEIGA, Danilo, 1985: Heterogeneidad y diferenciación social en áreas de pobreza extrema. En la nueva crisis urbana. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo.
- MEDINA ECHAVERRIA, J. 1973: Las condiciones sociales del desarrollo económico. En Aspectos sociales del desarrollo económico. CEPAL, 1973.
- MOLINA, Sergio, 1982: La pobreza, descripción y análisis para superarla. En Revista de la CEPAL.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- MURILLO CASTAÑO, G. y LANZETA DE PARDO, M. 1984: La articulación entre el sector informal y el sector formal de la economía urbana: el caso de Bogotá. En Ciudades y Sistemas Urbanos, CLACSO, Buenos Aires.
- MUSGROVE, Philip, 1979: La pobreza en América Latina: Areas y temas para una investigación futura. En Pobreza y programas de acción social. OEA-CIDES. Buenos Aires.
- NACIONES UNIDAS, 1972: Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. E/CN 5/477.
- NUN, José, 1969: Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. En Revista Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, Vol.V. N°2
- PARRA, Tomás, 1985: La economía subterránea, nueva problemática en la crisis En Pensamiento Iberoamericano, N°3.
- PINTO, Anibal, 1976: Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. En Revista de la CEPAL.
- WOLFE, Marshal, 1976: Enfoques del desarrollo: De quién y hacia qué? En Revista de la CEPAL.
- PIÑEIRO, Martín; CHAPMAN, James; TRIGO, Eduardo, 1983: Temas sobre el desarrollo de tecnología para pequeños productores campesinos. En sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura. CEPAL-PNUMA, Vol.I, Santiago de Chile.
- PORTES, Alejandro, 1984: El sector informal: Definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional. En ciudades y sistemas urbanos, CLACSO, Buenos Aires.
- PROYECTO GOBIERNO ARGENTINO. PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1985: La subutilización de la mano de obra: Situación y perspectivas. ARG/84/029, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- RACZINKI, Damar, 1979: Sector informal urbano: Algunos problemas conceptuales. En Subempleo en América Latina. Tokman V. y Klein E. (compiladores) CLACSO, El Cid Editor, Buenos Aires.
- REBORATTI, Carlos, 1975: Santa Victoria, un caso de aislamiento geográfico. En Desarrollo Económico, Vol. 14, N°55. Buenos Aires.
- REBORATTI, Carlos 1983: Peón golondrina: cosechas y migraciones en la Argentina. Cuadernos del CENEP N°24, Buenos Aires.
- ROBERTS, Bryan, 1980: Ciudades de campesinos. La economía política de la urbanización en el tercer mundo. Siglo Veintiuno. Editores, México
- ROFMAN, Alejandro, 1984: Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. En Revista Interamericana de Planificación. SIAP. Vol. XVIII-N°70, México.
- SABATINI, Francisco, 1981: La dimensión del ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de la marginalidad. En EURE, Vol. VIII, N°23. Santiago de Chile.
- SERVICIO NACIONAL DE ECONOMIA Y SOCIOLOGIA RURAL, SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION, 1981; Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio, Buenos Aires
- TORRADO, Susana, 1983: La familia como unidad de análisis en censos y encuestas de hogares. CEUR, Buenos Aires.
- VEKEMANS, Roger, 1964: Tesis fundamentales. En DESAL, América Latina y Desarrollo Social. Editorial Antártica. Buenos Aires.
- VILLARREAL, Juan, 1985: Los hilos sociales del poder. En crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983). Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.