

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 concebírsela 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 (Raczinki, 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